

BY- OG REGIONFORSKNINGSINSTITUTTET NIBR

Effektivisering av kommunale planprosesser for boligbygging

Geir Inge Orderud og Berit Nordahl

OSLO METROPOLITAN UNIVERSITY
STORBYUNIVERSITETET

Tittel: Effektivisering av kommunale planprosesser for boligbygging

Forfatter: Geir Inge Orderud og Berit Irene Nordahl

NIBR-notat: 2022:106

ISSN: 0801-1702
ISBN: 978-82-8309-378-0 (Elektronisk)

Prosjektnummer: 202841

Prosjektnavn: Effektivisering av kommunale planprosesser for boligbygging

Oppdragsgiver: Norges Boligbyggelags Landsforbund

Prosjektleder: Berit Irene Nordahl

Referat: Rapporten sammenstiller initiativ rettet mot forenkling og effektivisering av planavklaringer, regnet fra planinitiativ til endelig vedtak for boligbygging. Rapporten går gjennom igjennom formelle endringer de senere årene, deres begrunnelser og interessegruppers kommentarer og påpekning.

Dato: August 2022

Antall sider: 41

Utgiver: By- og regionforskningsinstituttet NIBR
OsloMet – storbyuniversitetet
Postboks 4 St. Olavs plass
0130 OSLO
Telefon: (+47) 67 23 50 00
E-post: post-nibr@oslomet.no

Vår hjemmeside: <http://www.oslomet.no/nibr>

© NIBR 2022

Forord

Dette notatet er utarbeidet på bestilling fra Norske Boligbyggelags Landsforbund. De ønsket en oversikt over utspill om planavklaring og forhold som kan ha betydning for tempo på planavklaringsprosesser de siste årene. Bakgrunnen er at deres medlemsbedrifter, boligbyggelag i ulike deler av landet, rapporterer om lange og uforutsigbare planprosesser. Dette kan ha negativ betydning på boligbyggelagenes muligheter for tempo og omfang i nybyggingspolitikken.

NIBR har utarbeidet notatet i tett dialog med NBBL. Vi har gått gjennom offentlige politikk-dokumenter, faglige rapporter fra konsulenter og forskningsinstitusjoner og utspill fra bransjen selv. I tillegg har vi gjennomført intervjuer med nøkkelpersoner i bransjen, både enkeltvis og som gruppesamtaler. Rammen for prosjektet ha vært knapp, og NBBL har bistått både med oversikter og med sin erfaring.

Notatet skal inngå i NBBLs videre arbeid med strategi-utvikling.

Oslo, august 2022

Berit Nordahl
Forskningssjef

Innhold

Forord	1
Sammendrag	3
1 Introduksjon.....	6
2 Endringer i plan- og bygningsloven og byggt teknisk forskrift	9
2.1 Offentlige aktører – departement og direktorat.....	9
2.1.1 Prop. 149 L (2015–2016) Endringer i plan- og bygningsloven	9
2.1.2 DiBK – Kartlegging av utfordringer i plan- og byggesakprosessen	13
2.1.3 DiBK – sentrale endringer fra TEK10 til TEK17	14
2.2 Dokumenter med offentlig og privat deltakelse	14
2.2.1 Bygg 21 – Enklere grep – raskere fra behov til bygg.....	14
2.2.2 Boligvekstutvalget for Oslo – økt boligvekst i Oslo	16
2.3 Utredninger – private aktører	19
2.3.1 Norsk Eiendom: Effektive planprosesser – på vei mot et paradigmeskifte	20
2.3.2 Grønn Byggallianse og Norsk Eiendom: Eiendomssektorens veikart mot 2050	22
2.3.3 Asplan Viak: Samordning gjennom planlegging etter pbl	23
2.3.4 Vista Analyse: Raskere planlegging – hvordan komme raskere til mål?	24
3 Veien videre etter endringer i PBL og TEK.....	26
3.1 Offentlige politikkdokumenter.....	26
3.1.1 Fornyet strategi for boligmarkedet.....	26
3.1.2 Ekspertutvalg: Bedre regulering av større utbyggingsprosjekter.....	27
3.2 Utredninger og konsulentrapporter	28
3.2.1 Menon Economics: Praktisering av byggt teknisk forskrift.....	28
3.2.2 Rambøll og Samfunnsøkonomisk Analyse: Kommunenes boligreserver.....	29
3.2.3 Asplan Viak: Systematisering av planbestemmelser i reguleringsplaner	30
3.2.4 Oslo Economics og Holth & Winge: Tilsyn og uavhengig kontroll i pbl	31
3.2.5 NBBL – Boligpolitisk program.....	34
3.3 Innspill fra bransjeaktører.....	34
3.4 Ny regjering	36
4 Oppsummerende betraktninger	37
4.1 Hva er gjort og hva gjøres?.....	37
4.2 Aktuelle temaer og aktuelle tiltak	39
Litteraturliste	41

Sammendrag

Notatet er en gjennomgang av offentlig politikk og utredninger etter 2015 knyttet til effektivisering av planprosesser for boligbygging. I gjennomgangen har vi valgt først å se på tiden rundt framleggelsen av Prop. 149 L (2015-16) *Endringer i plan- og bygningsloven*, samt endringer i byggteknisk forskrift fra TEK10 til TEK17, og deretter på tiden fra 2018 og framover, med utgangspunkt i Fornytt strategi for boligmarkedet.

På et overordnet plan er politiske tiltak innrettet mot plan- og bygningsloven forankret i regjeringens to dokumenter om *Forventninger til regional og kommunal planlegging* for henholdsvis 2015–2019 og 2019–2023. Effektivisering av planprosessen hadde en sentral plass i det første av disse to dokumentene, der det blant annet var en egen del med overskriften '*gode og effektive planprosesser*'. I det andre forventnings-dokumentet var effektive og kunnskapsbaserte planprosesser et punkt under delen med overskriften '*planlegging som verktøy for helhetlig bærekraftig utvikling*', der blant annet et tiltak for å stoppe urealistiske planforslag allerede på et tidlig stadium av planfasen samt digitalisering ble trukket fram.

Første fase:

Prop. 149 L (2015–16) *Endringer i plan- og bygningsloven* omfattet tiltak for å styrke forfasen i reguleringsprosessen blant annet ved å kunne avvise urealistiske planforslag, økt profesjonalisering av private foretak ved en frivillig godkjenningsordning for foretak som utarbeider planforslag, og styrking av posisjonen til private forslagsstillere dersom kommuner overskrider tidsfrister for egen saksbehandling.

Blant utredningene i tiden rundt prop. 149 finner vi *Bygg 21 – Enklere grep, raskere fra behov til bygg* som foreslår to juridisk bindende arealplannivåer, forutsigbare rekkefølgekrav og samordning av innsigelser, forenkling og automatisering av byggesaksbehandling, samt utarbeidelse og bruk av veiledere og maler. Fra Norsk Eiendom kom utredningen *Effektive planprosesser – på vei mot et paradigmeskifte*, med forslag rettet mot planhierarki, planprosess, planinnhold og gjennomføring. Under *planhierarki* ble det foreslått å slå sammen områderegulering og detaljregulering til én plantype, under *planprosess* ble det bl.a. foreslått å innføre kvalifikasjonskrav for plankonsulenter, standardisering av den innledende fasen i planprosessen og nasjonal mal (sjekklister) for kommunens fremstilling av planinitiativ, konkrete og reelle tidsfrister for oppstartsmøte etter innsending av planinitiativ og kommunen skal gi en foreløpig tilbakemelding før møtet, kommunen skal i tidlig fase avvise planinitiativer som i vesentlig grad strider med overordnede planer, nasjonal mal for referat fra oppstartsmøtet og dette referatet skal følge forhåndsvarsel til sektormyndigheter, 12-ukersfristen for vedtak om offentlig ettersyn skal endres til 8 uker, og kommunens behandling av planforslaget skal ikke ta mer enn 16 uker til sammen. Under *planinnhold* ble det blant annet foreslått lov/forskrift som forteller hva som kan bestemmes i en reguleringsplan, nasjonal veileder for planbestemmelser og nasjonale maler for planbeskrivelser med mulighet for lokale tilpasninger. Under *gjennomføring* ble det blant annet foreslått at kravene til etablering av nødvendig infrastruktur og rekkefølgekravene spesifiseres i lovteksten, større samsvar mellom rekkefølgekrav og utbyggingsavtaler, automatikk i parallell opparbeidelse.

I *Samordning gjennom planlegging etter plan- og bygningsloven* konkluderte Asplan Viak at et omfattende sektorlovverk skaper grobunn for konflikt mellom de enkelte lovene i plansaker. Bedre planløsninger avhenger av ledelse, rolleforståelse, kunnskapsdeling og tilstrekkelig ressurstilgang i planprosessen. Videre, regionale nettverk og tillit er kritiske faktorer for god samordning, og forbedret praktisering heller enn større endringer i lovverket er det som trengs. Et annet bidrag er *Boligvekstutvalget for Oslo – økt boligvekst i Oslo*, utarbeidet av representanter fra det offentlig og private. Utredningen foreslo mange tiltak, men det var ikke enighet i utvalget om alt. Mange tiltak ble foreslått under overskriften '*forslag til forenklinger og forbedringer i regelverk og prosesser*'. Mange av tiltakene retter seg rimeligvis mot Oslo-spesifikke forhold, men generelt er det tiltak som retter seg mot kapasitet og kompetanse, samhandling og avtaler, tidsfrister for (klage)behandling

og vedtak, og forslag om å trekke noen typer saker ut av vanlig prosess for å gjøre det raskere - eller stoppe forslag som klart strider mot eksisterende planer. I tillegg foreslås det en ordning for å slippe prioriterte boligprosjekter raskere gjennom reguleringsforløpet, samt at kommunen gjør strategiske tomtekjøp for å sikre tomter til teknisk og sosial infrastruktur og boligbygging.

Når det gjelder overgangen fra TEK10 til TEK17, skriver Direktoratet for byggkvalitet (DiBK) at de mest sentrale endringene besto i at det (i) ikke lenger er krav om innvending bod i bolig, (ii) valgfritt snuareal i boliger med krav om tilgjengelighet, (iii) forenkling av kravene for studentboliger, (iv) enkel håndløper i trapp, og (v) kommunal regulering framfor sentral regulering. Det betyr at endringene dreide seg om rent byggtekniske forhold og ikke byggesak, men DiBK tok opp byggesak i dokumentet *Kartlegging av utfordringer i plan- og byggesaksprosessen*, med forslag om forenkling og effektivisering, blant annet tolkings- og prinsipputtalelser, tidsfrister i byggesak, digitalisering og automatiske regelsjekkere, planforskrift med veiledning for alle aktører i planprosessen og spesielt om forholdet mellom dispensasjon og reguleringsendring, samt kvalifikasjonskrav for forslagsstillere med ansvarsrett.

Andre fase:

Med dokumentet *Fornytt strategi for boligmarkedet* stakte Solberg-regjeringen ut den videre kursen, og vektla digitalisering av byggesaksprosessen, raskere planprosesser med vekt på kompliserte fortetnings- og transformasjonsområder, regelverket for utbyggingsavtaler, klargjøre grense mellom plankrav og byggteknisk forskrift, sikre kvalitet og seriøsitet i byggenæringen, økt produktivitet og bærekraft gjennom samarbeid mellom aktørene, teste forenkling og digitalisering av Plan- og bygningsloven, samt bedre organisering av eiendom. Flere av disse temaene har i etterkant blitt gjenstand for utredninger:

Asplan Viak har utredet digitaliseringsløsninger i rapporten *Systematisering av planbestemmelser i reguleringsplaner*. Det foreslås å ha seks underkategorier av planbestemmelsene, der det per i dag er varierende potensiale for tallfesting: (i) Utnyttelse og formgiving, (ii) funksjon og bruk, for eksempel formål, boligtype, bruk og funksjonsretning, (iii) miljøkvalitet, for eksempel relatert til støy/luft, sol/belysning, forurensing, skjøtsel, energi og overvann, (iv) dokumentasjon, for eksempel knyttet til byggesaksforskrift (SAK10) og byggteknisk forskrift (TEK17), (v) rekkefølge i utbygging, samt om det er opparbeidet og sikret opparbeidelse (finansiering), og (vi) eieform. Rapporten foreslår et trinnvis arbeid og at man starter med (i) Forholdet mellom reguleringsplaner og overordnede planer/normer, (ii) gjennomgang av § 12-7 i plan- og bygningsloven for å presisere hjemmelen til å fastsette bestemmelser tydeligere, noe som også kan bidra til forenkling av praksis, (iii) forholdet mellom reguleringsplaner og byggesaksforskriften (SAK10) og byggteknisk forskrift (TEK17), (iv) avklaring av krav knyttet til utomhusplan og lanskapsplan, og (v) vurdere oppdeling i byggefase og driftsfase.

I rapporten *Kommunenes boligreserver* har Rambøll og Samfunnsøkonomisk Analyse utredet forhold knyttet til *transformasjonsområder og fortetting*. Rapporten understreker de særlige utfordringene som ligger i detaljeringsgrad og rekkefølgebestemmelser og foreslår følgende tiltak: (i) Vurdering av økonomisk gjennomførbarhet, (ii) kommunene skal jevnlig sette mål for antall regulerte og ferdigstilte boenheter og boligtyper i delområder av kommunen, (iii) bestemmelsene i reguleringsplaner bør kun gjelde det som er spesifikt for reguleringsplanområdet, (iv) unngå detaljerte plankart i regulering av transformasjonsprosjekter, (v) plan for etappevis gjennomføring legges til grunn for rekkefølgekrav, og (vi) prioritere statlige midler og tilskuddsordninger for finansiering av teknisk, sosial og blå-grønn infrastruktur og rekkefølgekrav for transformasjonsområder.

Menon Economics har utredet forhold knyttet til klargjøring av forholdet mellom plankrav og byggteknisk forskrift. Rapporten konsentrerer seg om hvordan planbestemmelser for utforming av boliger og boområder praktiseres på tvers av kommuner, forskjeller mellom planbestemmelser og uklare grenser mellom planbestemmelser og krav i byggteknisk forskrift. Det viste seg å være betydelige forskjeller i bruk av planbestemmelser, avhengig av hvorvidt prosjektene ligger i

urbane/komplekse områder, risikoutsatte områder eller i områder med behov for infrastruktur, men også organisering, kompetansenivå og politiske målsettinger kan forklare variasjoner. Det ble avdekket en stor bruk av byggtekniske krav i planbestemmelsene, i hovedsak knyttet til at kommunene ønsker å tydeliggjøre kravene i TEK, og et ønske om å sette kravene i sammenheng med TEK der de går lenger enn TEK. I tillegg vektla mange at uklare grenser mellom plan og TEK skaper usikkerhet med hensyn til reguleringen av ulike forhold. I sum gir dette opphav til økte kostnader for utbyggerne.

Oslo Economics og Holth & Winge har utredet forhold knyttet til å sikre kvalitet og seriøsitet i byggenæringen og dels digitalisering i rapporten *Tilsyn og uavhengig kontroll i plan- og bygningsloven*. Rapporten vurderer forhold/tiltak som knytter an til balansen mellom kvalitet og tidsbruk, og det omfatter tiltak som kan øke og redusere tidsbruken i plan og gjennomføring. Forslaget om at ansvarlig søker skal påse at det er én aktør som har ansvar for koordinering innen prosjektering, én aktør som har ansvar for koordinering innen utførelse, og én aktør som har ansvar for koordinering innen uavhengig kontroll bør potensielt kunne redusere tidsbruken. Videre, vil forslaget om at kommunen har plikt til å motta og behandle digitale byggesøknader, og at staten får i oppgave å utvikle et digitalt verktøy for rapportering av byggfeil kunne redusere tidsbruken.

Et ekspertutvalg oppnevnt av KMD har utredet forhold knyttet til organisering av eiendom og transformasjon i rapporten *Bedre regulering av større utbyggingsprosjekter*, der det blant annet foreslås en endring i eierseksjonslovens § 22 om kommunens rett til å kreve reseksjonering. Det foreslås et femte ledd som regulerer kommunens rett til å gripe inn ved stillstand i et utbyggingsprosjekt med utbyggingsseksjoner, dvs. kommunen gis anledning til å pålegge fradeling av utbyggingsseksjon dersom det ikke er søkt om ny byggetillatelse for utbyggingsseksjonen eller deler av den innen fem år etter at siste brukstillatelse for eiendommen ble gitt.

Aktuelle temaer:

Foreliggende notat tar først for seg hva som er gjort av tiltak for å forbedre planprosessen for boligbygging, og peker på at Solberg-regjeringen konkluderte med at det er blitt enklere å gjennomføre mindre endringer i planer, er skapt større forutsigbarhet i planleggingen og dermed sikret bedre framdrift i planprosessen, har begrenset kommunens adgang til å gjøre nye arealplaner og bygge- og deleforbud til 12-ukersfristen, samt forenkling av byggtekniske krav (TEK17). Samtidig påpekes det at rekkefølgebestemmelser og utbyggingsavtaler, samordning av regelverk, og digitalisering er under arbeid. Flere utredninger har forslag som går lenger enn dette, blant annet i tilknytning til plannivåer og nasjonale standarder og maler for de enkelte delene av planprosessen, samt forholdet mellom plan og byggesak og digitalisering. I tillegg la KMD ut høringsnotater på (i) endringer i plan- og bygningsloven om fortetting, transformasjon og utbyggingsavtaler (områdemodellen), samt (ii) endring i forskrift om byggesak og byggteknisk forskrift.

Videre, innspill fra informanter peker på følgende forhold to temaer: (i) Større klarhet og tydelighet i definisjoner vil gi et mer konstruktivt offentlig ordskifte, (ii) klare måltall fra statlig hold og målrettet plansystem for økt bygging lokalt, (iii) digitalisering og standardisering, (iv) prosjektavklaring – bedre samarbeid og samforståelse mellom plan og byggesak, (v) saksbehandling og saksbehandlere i kommunene, (vi) prioritering av overordnede normer og retningslinjer i plansaker, (vii) balansere ulike krav og hensyn – regionale myndigheters rolle enkeltvis og sammen, (ix) administrativ avvising av reguleringsforslag tidlig i prosessen, (x) økt fokus på bærekraft og inkludering av FNs bærekraftsmål (SDG) i bransjens arbeid, og (xi) ny områdemodell.

Med utgangspunkt i gjennomgangen peker foreliggende notat på følgende temaer som relevante for bransjeaktørene: (i) Digitalisering, både i form av automatiske regelsjekkere og «AI-basert» saksbehandling, (ii) urbane transformasjonsområder og områdemodellen, (iii) samarbeid mellom byggesak og plansak i kommunene, (iv) dokumentasjon knyttet til det 'grønne skiftet'.

1 Introduksjon

Utgangspunktet for NBBLs ønske om å få utarbeidet notatet er formulert i organisasjonens posisjon som sier at «Kommunal planlegging og byggesaksbehandling går for sakte – spesielt i pressområder. Regelverk og lover må forenkles og saksbehandlingen må gå smidigere. Statlige og kommunale myndigheter må forenkle regelverk og redusere behandlingstiden i reguleringsprosesser. Det vil også bidra til å redusere bygge- og tomtekostnadene som har vokst langt mer enn ordinær prisvekst. Å bygge ut infrastruktur er god boligpolitikk og regelverket må stimulere til et smidigere løp. Da bygger man bo- og arbeidsmarkedsregionen»¹.

Går vi til nasjonal politikk, er bakteppet for myndighetenes arbeid og bestrebelser for å effektivisere planprosesser og byggeprosjekter en sentralisering av bosettingen, med betydelig befolkningsvekst i urbane områder og spesielt i de større byene i løpet av de siste 15 årene. I tillegg har det vokst fram en politikk med økt vekt på fortetting innenfor byene og konsentrasjon av utbygginger rundt transportknutepunkter innad i byer og byregioner. I stedet for bygging på ubebygget og lett tilgjengelig areal blir det mer utbygging på eksisterende bebygget areal i byene. Dette gir økt kompleksitet både byggeteknisk og i planleggingsprosesser, og det gir deretter mer kostbare byggeprosjekter og tidkrevende prosesser før byggeprosjektene er ferdigstilt.

I dette notatet ser vi på effektiviseringsbestrebelser i løpet av de siste sju årene, dvs. under de to periodene med Solberg som statsminister og det første drøye året med Gahr Støre.

1. Solberg-regjeringens første dokument om

Forventninger til regional og kommunal planlegging for perioden 2015–19:

Den første delen av dokumentet omhandler «Gode og effektive planprosesser», et tema som direkte knytter an til temaet for foreliggende notat. I tillegg omhandler de to andre delene av dokumentet «Bærekraftig areal- og samfunnsutvikling» og «Attraktive og klimavennlige by- og tettstedsområder», begge med kontaktpunkter til vårt tema.

Når det gjelder forventningene til «Gode og effektive planprosesser», skrives det innledningsvis (side 7) at «Regjeringen vektlegger raskere prosesser for planlegging av bolig, næring og samferdsel. Samtidig styrker regjeringen det lokale selvstyret i planleggingen. Dette betyr at fylkeskommunene og kommunene får økt ansvar for å sikre nasjonale og viktige regionale interesser».

På samme side framgår det også at «Forenklinger i plan- og bygningsloven skal gi raskere og enklere prosesser», og det vises til allerede gjennomførte endringer, som fjerning av 5-årsfristen for å starte gjennomføring av privat detaljregulering, nye tidsfrister for raskere planbehandling, forenkling av konsekvensutredninger, forenkling i byggesaksdelen av plan- og bygningsloven. Videre tar denne første delen for seg regelverk og samarbeid, målrettet planlegging og økt bruk av IKT i planleggingen og munner ut i følgende forventninger til regional og kommunal planlegging.

- Planforslag og beslutninger baserer seg på et godt og oppdatert kunnskapsgrunnlag og sikrer tidlig medvirkning og involvering av allmennhet, myndigheter og interesseorganisasjoner.
- Fylkeskommunen styrker regionalt planforum og kommunene er aktive brukere av regionalt planforum. Det gjelder også fylkesmannen, andre statlige myndigheter og Sametinget.
- Fylkesmannen, andre statlige myndigheter, fylkeskommunene og Sametinget vektlegger det lokale selvstyret. Innsigelse fremmes kun når det er nødvendig for å sikre nasjonale og viktige regionale interesser, og når tidlig dialog ikke har ført frem.

¹ <https://www.nbbl.no/media/bq1ovkol/boligpolitisk-program-2021.pdf>

- Kommunene tar i bruk mulighetene som ligger i plan- og bygningsloven for prioriteringer og forenklinger, og videre unngår flere plannivåer enn nødvendig og vektlegger parallell plan- og byggesaksbehandling.
- Kommunene sikrer effektiv behandling av private planforslag og bidrar til god plankvalitet ved tidlige, tydelige og relevante krav til utredninger og dokumentasjon.
- Fylkeskommunene og kommunene sikrer enkel tilgang til digitale plandata gjennom bruk av digitalt planregister, samt digital plandialog og plan- og byggesaksbehandling.

Under temaet «Attraktive og klimavennlige by- og tettstedsområder», kan vi merke oss to punkter: (i) den regionale og kommunale planleggingen legger til rette for tilstrekkelig og variert boligbygging med utgangspunkt i samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, og (ii) kommunene sikrer høy arealutnyttelse rundt kollektivknutepunkter, og at potensialet for fortetting og transformasjon utnyttes før nye utbyggingsområder tas i bruk.

2: I Nasjonale forventninger til kommunal og regional planlegging for perioden 2019–2023 understreker daværende regjering at FNs 17 bærekraftsmål skal legges til grunn for planleggingen. Det første kapitlet i dokumentet er «Planlegging som verktøy for helhetlig bærekraftig utvikling». Under dette temaet er effektive og kunnskapsbaserte planprosesser et eget punkt, der viktigheten av at kommunene utnytter mulighetene for forenkling og effektivisering i plan- og bygningsloven understrekes, og at dette særlig gjelder «adgangen til å stoppe et urealistisk planforslag allerede i oppstartfasen, bruke oppstartmøtet til å skape en omforent og forutsigbar planprosess og endre eksisterende reguleringsplaner uten å måtte gjennomføre en full planbehandling» (side 7). Kostnadseffektivitet skal vektlegges når ulike hensyn veies opp mot hverandre. Videre er det fokus på digitalisering, med to punkter som inngår i forventningene (side 11):

- «Fylkeskommunene og kommunene tar i bruk digitale dialogløsninger og legger til rette for enkel tilgang til plandata i digitalt planregister, og til temadata i det offentlige kartgrunnlaget.»
- «Kommunene tar i bruk digitale verktøy basert på eByggesak-standard, for å sikre en mer effektiv og fulldigital saksbehandling av byggesøknader.»

Under kapitlet om «Bærekraftig areal- og transportutvikling» ble tetthet og utbygging rundt kollektivknutepunkter vektlagt, og dette inngår i forventningene (side 23):

- «Fylkeskommunene og kommunene legger til rette for vekst og utvikling i kompakte og klart avgrensede byområder gjennom regionale bolig-, areal- og transportplaner. Planene fastsetter regionalt utbyggingsmønster, senterstruktur og hovedtrekk i transportsystemet.»

Og under kapitlet om «Byer og tettsteder der det er godt å bo og leve» ble boliger og boligbygging berørt i følgende forventning (side 29):

- «Kommunenes boligpolitikk og boligplanlegging er en integrert del av kommunenes strategi for samfunns- og arealutvikling. Den legger til rette for en variert befolkningsstruktur gjennom god tilgang på boligtomter som grunnlag for tilstrekkelig, variert og sosial boligbygging.»

Vi ser at den første av de to 'nasjonale forventninger'-dokumentene under Solberg-regjeringen hadde et større fokus på planleggingsprosessen og plan og bygningsloven. I det siste dokumentet er det mer generelle formuleringer, selv om vi kan merke oss at tiltaket om å stoppe det som benevnes urealistiske planforslag allerede i starten gjentas, og at utviklingen av digitale løsninger i plansaker vektlegges.

De nasjonale forventningene er generelt lite fokusert på implementering og sier lite om hvordan statlige myndigheter skal følge opp forventningene som er uttrykt. Det er imidlertid nærliggende å se på følgende proposisjoner om endringer i lovverket som (forsøk på) konkret oppfølging. En foreløpig oppsummering av nasjonale forventninger viser imidlertid et tydelig fokus på forfasen i dialogen mellom kommunen og forslagsstiller i en reguleringsprosess, og en forståelse av at fortetting og transformasjon utfordrer tilgangen på byggeklare tomter.

Resten av foreliggende notat er bygd opp slik: I kapittel 2 i gjennomgås dokumenter knyttet til endringer i plan- og bygningsloven og byggt teknisk forskrift som ble gjort under Solberg-regjeringens første periode. 2.1 viser offentlige dokumenter, 2.2. viser deretter offentlig-private utredninger og 2.3 viser utredninger fra private aktører.

I kapittel 3 rettes blikket mot tiden etter de nevnte endringer i plan- og bygningsloven og byggt teknisk forskrift. Også her vises først offentlige dokumenter (del 3.1) og dernest utredninger (del 3.2). Til slutt, i kapittel 4, ser notatet på hva som er gjort og gjøres, før vi til slutt peker på aktuelle temaer framover.

2 Endringer i plan- og bygningsloven og byggt teknisk forskrift

I dette kapitlet presenterer vi først offentlige dokumenter, deretter dokumenter med representanter for både offentlig og private aktører (punkt 2.2) og deretter utredninger knyttet til endringene i plan- og bygningsloven og byggt teknisk forskrift. Til slutt trekker vi fram hovedpunkter fra arbeider i denne fasen.

2.1 Offentlige aktører – departement og direktorat

Under dette punktet gjennomgås tre dokumenter, først og fremst en proposisjon fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, men også dokumenter fra Direktoratet for Byggkvalitet, ett som ser mer generelt på planprosessen og ett som presenterer de viktigste endringene fra TEK10 til TEK17.

2.1.1 Prop. 149 L (2015–2016) Endringer i plan- og bygningsloven

Bakgrunn, tematisk fokus og problemforståelse:

Proposisjonen skriver at «Regjeringen vil forenkle og effektivisere planprosessene for å legge bedre til rette for boligbygging, samt nærings- og samfunnsutvikling. Regjeringen ønsker å sikre gode rammebetingelser for næringslivet, slik at det blir både raskere, billigere og enklere å bygge. Målet er rask, effektiv og forutsigbar offentlig saksbehandling med god kvalitet» (side 9).

Konklusjoner og forslag:

Regjeringen ved KMD fremmer 11 forslag til endring i plan og bygningsloven. Proposisjonen omhandler gjeldende rett, regjeringens forslag, høringsinnspill og regjeringens kommentar og endelig forslag. Nedenfor viser vi først KMDs hovedargumenter for de enkelte forslagene, og deretter konkrete endringer i plan- og bygningsloven.

- 1) Kommunen skal kunne stoppe planinitiativ før varsling og kunngjøring av planoppstart:
 - *Begrense ressursbruken og frigjøre kapasitet i plansystemet.*
- 2) Tydeligere og mer formalisert ramme for oppstarten av planprosessen, mer forpliktende dialog og tidligere avklaringer.
 - *«Selv om forslaget kan føre til noe mer arbeid for partene i oppstartsfasen, vil forslaget kunne bidra til forenkling og effektivisering ved at partene vet hva de har å forholde seg til, og at faren for misforståelser senere i prosessen blir vesentlig redusert», dvs. samlet sett gi god prosessøkonomi.*
- 3) Private planforslag skal som hovedregel sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn.
 - *«Forslaget innebærer en vesentlig styrking av forslagsstillers rettigheter i planprosessen samtidig som det forenkler kommunens behandling ved at den ikke trenger ta stilling til spørsmålet om høring og offentlig ettersyn.»*
- 4) Etablering av en sentral frivillig godkjenningsordning for foretak som utarbeider private planforslag.
 - *«Øke kvaliteten på reguleringsplanforslagene som sendes inn til kommunene, og det vil bidra til mer effektive planprosesser og til mer fokus på innholdet i planleggerutdanningen i Norge.»*

- 5) Forenklinger i reglene om endring og oppheving av reguleringsplan
 - *«Forslaget vil føre til at det blir enklere å oppdatere reguleringsplaner, og at nødvendig oppdatering faktisk gjennomføres», og mht. oppheving av plan skal «forslaget (...) bidra til at kommunene i større grad enn i dag holder sine planer oppdatert og løpende opphever utdaterte og uaktuelle planer».*
- 6) Forenklinger i dispensasjonsbestemmelsene.
 - *«Forslaget innebærer i praksis en lemping ved at terskelen for å innvilge dispensasjon i saker av lokalpolitisk art senkes noe, dvs. i saker hvor det kun er lokale interesser som kommunene selv vurderer og ivaretar», og videre «Samfunnsmessig viktige tiltak skal dermed kunne gjennomføres uten å måtte avvente en planbehandling».*
- 7) Oppheving av ordningen med sentral godkjenning av regionale planstrategier.
 - *«Legge til rette for at den regionale planmyndigheten ikke trenger å avvente en sentral godkjenning før strategien legges til grunn for det regionale planarbeidet», og det kan bedre fremdriften i den regionale planleggingen og forenkle planprosessen. I tillegg overføre myndighet fra statlig til regionalt og lokalt nivå.*
- 8) Forenklinger i reglene om rullering av handlingsprogram for regional plan.
 - *«Endringene vil gjøre ordningen med rullering av handlingsprogrammer mer fleksibel.»*
- 9) Overgangsbestemmelse for planer i strandsonen uten byggegrense.
 - *«Gi forutsigbarhet i planleggingen, og det vil gi en enkel og fornuftig løsning i praksis», og videre «dersom det er grunn til å endre tidligere vedtatte planer, må dette gjøres gjennom planendring eller vedtak av ny plan».*
- 10) Styrke tiltakshavers rettssikkerhet ved kommunens overskridelse av saksbehandlingsfrister i byggesaker.
 - *Departementet mener at det «ikke er ønskelig å innskrenke kommunens muligheter til å vedta midlertidige byggeforbud», men mener «likevel at det bør innføres visse frister for når slike vedtak må være fattet for å få virkning overfor allerede innsendte byggesøknader».*

Vi har så langt ikke funnet offentlige dokumenter som peker på hvordan (og hvorvidt) en fra statlige hold vil følge opp kommunenes implementering av endringene eller om det planlegges tiltak får å vurdere effekten av endringene. En generell refleksjon er at ønsket om å styrke forfasen i reguleringsprosessen er konkretisert, at forslagene om økt profesjonalisering av private foretak er tatt et steg videre, (om enn i form av frivillighet), og en styrking av posisjonen til privat forslagsstiller dersom kommunen overskrider tidsfrister for egen saksbehandling.

KMDs konkrete forslag til endringer i plan- og bygningsloven:

- 1) Kommunen skal kunne stoppe planinitiativ før varsling og kunngjøring av planoppstart:
 - *Departementet fremmet følgende forslag til nytt andre ledd i § 12-8: «Finner kommunen at et privat planinitiativ ikke bør føre frem, kan kommunen beslutte at initiativet skal stoppes. Slik beslutning må tas så tidlig som mulig i oppstartsfasen, og hvis ikke annet er avtalt, senest like etter at oppstartsmøte er avholdt. Beslutningen kan ikke påklages, men forslagsstilleren kan kreve å få den forelagt for kommunestyret til endelig avgjørelse. Forslagsstilleren kan ikke foreta varsling og kunngjøring etter tredje ledd før kommunen har tatt stilling til spørsmålet, og forslagsstilleren har mottatt skriftlig underretning.»*
- 2) Tydeligere og mer formalisert ramme for oppstarten av planprosessen, mer forpliktende dialog og tidligere avklaringer.

- Departementet foreslo følgende endringer i pbl. § 12-8 første ledd: «Når planarbeidet igangsettes, skal berørte offentlige organer og andre interesserte varsles. Når forslagsstilleren er en annen enn planmyndigheten selv, skal planspørsmålet først legges fram for planmyndigheten i møte. Kommunen kan gi råd om hvordan planen bør utarbeides, og kan bistå i planarbeidet. *Det skal skrives referat fra møtet. Dersom det er uenighet på vesentlige punkter i oppstartmøtet om det videre planarbeidet, kan forslagsstilleren kreve spørsmålet forelagt kommunestyret til vurdering.»*
- 3) Private planforslag skal som hovedregel sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn.
- Departementet foreslår at private planforslag som er i tråd med kommuneplan eller områderegulering som hovedregel skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn.
- 4) Etablering av en sentral frivillig godkjenningsordning for foretak som utarbeider private planforslag.
- Planforetak (rene konsulentvirksomheter, men også eiendomsselskaper, entreprenører og enkeltmannsfirma) skal kunne bli sentralt godkjent. Det skal være et grunnkrav at virksomheten er registrert i Enhetsregisteret, dvs. er en juridisk person. Det skal være frivillig å søke sentral godkjenning for planforetak, og sekretariatet for sentral godkjenning for ansvarsrett etter plan- og bygningsloven, som ligger under DiBK, får ansvaret.
 - § 12-16. *Sentral godkjenning for planforetak gis til foretak som er kvalifisert til å utarbeide reguleringsplaner. Godkjenning gis når foretaket kan dokumentere at det oppfyller krav fastsatt i forskrift.*
Departementet kan gi forskrift om krav for å få sentral godkjenning, herunder krav om nødvendige kvalifikasjoner, betalt skatt og merverdiavgift, oppfyllelse av krav i arbeidsmiljøloven, allmenngjøringsloven og revisjon av kvalitetssikringssystemer.
Departementet kan gi forskrift om at den sentrale godkjenningen også kan inneholde opplysninger om foretakenes forsikringer, godkjenninger foretakene har etter andre ordninger mv. Departementet kan gi forskrift om behandlingen av søknader om sentral godkjenning, tilbaketrekking, ordningens omfang og organisering, tidsfrister for behandling av søknader om sentral godkjenning og konsekvenser av fristoverskridelse.
Departementet kan gi forskrift om innholdet i registeret over sentralt godkjente foretak.
Departementet kan gi forskrift om gebyr for sentral godkjenning. Gebyret skal ikke overskride selvkost. Sentral godkjenning for planforetak gis av det godkjenningsorganet som departementet bestemmer. Vedtak om godkjenning registreres i et sentralt, åpent register.
 - § 12-17. *Tilbaketrekking av sentral godkjenning for planforetak Sentral godkjenning for planforetak skal trekkes tilbake dersom godkjent foretak ikke lenger innehar de nødvendige kvalifikasjonene for å ha godkjenning for planforetak. Før det treffes vedtak om tilbaketrekking, skal foretaket gis varsel med frist til å uttale seg. Når særlig formildende hensyn gjør seg gjeldende, kan tilbaketrekking av sentral godkjenning for planforetak likevel unnlates. Ved mindre alvorlige overtredelser kan det gis advarsel.*
- 5) Forenklinger i reglene om endring og oppheving av reguleringsplan
- Endring i § 12-14 andre/tredje ledd: «Kommunestyret kan delegere myndigheten til å treffe vedtak om *endringer i reguleringsplan når endringene i liten grad vil påvirke gjennomføringen av planen for øvrig og heller ikke går ut over hoveddrammene i planen.*»

«Før det treffes slikt vedtak, skal saken forelegges berørte myndigheter, og eierne og festerne av eiendommer som direkte berøres av vedtaket, og andre berørte, skal gis anledning til å uttale seg. Jf. for øvrig § 1-9.»

- Nytt fjerde ledd i § 12-14: «Kommunestyret kan delegerer myndigheten til å treffe vedtak om å oppheve plan som i det vesentlige er i strid med overordnet plan. Før det treffes slikt vedtak, skal eierne og festerne av eiendommer som direkte berøres av vedtaket, gis anledning til å uttale seg. Jf. for øvrig § 1-9.»

6) Forenklinger i dispensasjonsbestemmelsene.

- En presisering i pbl. § 19-1: «Dispensasjon krever grunnlagt søknad. Før vedtak treffes, skal naboer varsles på den måten som nevnt i § 21-3. Særskilt varsel er likevel ikke nødvendig når dispensasjonssøknad fremmes samtidig med søknad om tillatelse etter kapittel 20, eller når søknaden åpenbart ikke berører naboens interesser. Regionale og statlige myndigheter hvis saksområde blir direkte berørt, skal få mulighet til å uttale seg om nasjonale og viktige regionale interesser før det gis dispensasjon fra planer, plankrav og forbudet i § 1-8.»
- Endring pbl. § 19-2 andre ledd: «Dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, blir vesentlig tilsidesatt. Dersom andre viktige samfunnshensyn tilsier det, og det foreligger særskilte behov, kan det likevel gis dispensasjon. Det må i tilfelle gå fram av vedtaket om dispensasjon hvilke hensyn det da er lagt avgjørende vekt på. Det kan ikke dispenseres fra saksbehandlingsregler.» (Tredje og fjerde ledd oppheves.)

7) Oppheving av ordningen med sentral godkjenning av regionale planstrategier.

- Endringer i forhold til pbl. § 7-2: andre ledd oppheves, dvs. som et ledd i forenkling av planprosesser, og et ønske om å overføre mer myndighet til regionalt nivå, er ordningen med sentral godkjenning av regionale planstrategier foreslått avvirket.

8) Forenklinger i reglene om rullering av handlingsprogram for regional plan.

- Dagens obligatoriske krav til årlig rullering av handlingsprogrammer erstattes med et krav til en årlig vurdering av behovet for rullering. § 8-1 fjerde ledd skal lyde: «Handlingsprogrammet skal vedtas av regional planmyndighet. Behovet for rullering skal vurderes årlig.»

9) Overgangsbestemmelse for planer i strandsonen uten byggegrense.

- Endring i § 34-2 fjerde ledd: «Gjeldende fylkesplan, kommuneplan, herunder arealdel av kommuneplan, reguleringsplan og bebyggelsesplan gjelder inntil de blir endret, opphevet, erstattet eller satt til side av ny plan etter denne lov. Dette gjelder også planer i 100-metersbeltet langs sjøen, selv om de ikke har byggegrense, jf. § 1-8 tredje ledd. Forbudet i § 1-8 andre ledd gjelder ikke for slike planer.»

10) Styrke tiltakshavers rettssikkerhet ved kommunens overskridelse av saksbehandlingsfrister i byggesaker.

- § 21-7 første ledd skal lyde: Søknad om tillatelse etter § 20-2 skal avgjøres av kommunene innen 12 uker etter at fullstendig søknad foreligger, med mindre annet følger av andre, tredje eller fjerde ledd. Ved overskridelse av fristen skal kommunen tilbakebetale byggesaksgebyret etter nærmere bestemmelser i forskrift, jf. § 21-8 tredje ledd.
- § 21-7 nytt femte ledd skal lyde: Plangrunnlaget som gjaldt ved utløpet av fristen, skal ved overskridelse av fristen, legges til grunn for avgjørelsen. Dette gjelder ikke dersom tiltakshaveren innen utløpet av fristen har mottatt forhåndsvarsel om midlertidig forbud

mot tiltak, og dette forbudet deretter blir vedtatt innen åtte uker, jf. § 13-1 første ledd. Denne bestemmelse gjelder ikke for statlige og regionale planbestemmelser etter §§ 6-3 og 8-5, eller for statlig arealplan etter § 6-4

- § 13-1 nytt andre ledd skal lyde: *Dersom en søknad om tillatelse til tiltak ikke er avgjort, kan kommunen bare vedta et midlertidig forbud dersom søkeren er varslet om dette innen utløpet av de saksbehandlingsfrister som følger av § 21-7, og dersom forbudet vedtas senest innen åtte uker etter utløpet av fristen.*
- Endringer i pbl. §§ 1-5 og 21-7 som gjør at tiltakshaver ikke risikerer at forsinket byggesaksbehandling kan føre til at søknaden blir behandlet på annet plangrunnlag enn det som gjaldt da søknaden ble sendt inn.

11) Mindre rettinger mv. i loven (teknisk uten endring i substans)

2.1.2 DiBK – Kartlegging av utfordringer i plan- og byggesakprosessen

Bakgrunn, tematisk fokus og problemforståelse:

I rapporten *Kartlegging av utfordringer i plan- og byggesaksprosessen* setter DiBK søkelyset på overgangen mellom plan- og byggesak. De har igangsatt et prosjekt for å øke kunnskapen om hva brukerne opplever som vanskelig. Målet har vært å få et bedre grunnlag for å sette i gang egne aktiviteter i DiBK og samarbeidsaktiviteter med KMD som kan bidra til å forenkle, forbedre og effektivisere plan- og byggesaksprosessene.

Konklusjoner og forslag:

På grunnlag av innspill fra et utvalg av små og store kommuner, samt fra departementet har prosjektet utformet forslag til tiltak for departement, direktorat og kommuner. Forslagene omfatter tidsfrister, informasjon og samarbeid, samt digitalisering og automatiske regelsjekkere. Tiltakene krever lovendring, utarbeidelse av forskrifter og endring av praksis:

Forslag til forenkling og effektivisering – KMD:

- Økt tilgang på rettskilder i form av tolknings- og prinsipputtalelser fra KMD (som gamle Planjuss). Lik informasjon til alle bidrar til økt likebehandling i kommunene.
- Vurdere tidsfristene i byggesaksprosessen, men strammere tidsfrister for kommunene bør følges av reduksjon i oppgaver.

Forslag til forenkling og effektivisering, KMD ved planavdelingen:

- Lage lovbestemmelser som legger til rette for digitalisering og automatiske regelsjekkere.
- Formalisering av hvordan saksframlegg og/eller planbeskrivelse skal se ut (muligens i forskrift).
- Lage egen planforskrift med veiledning for alle aktører i planprosessen.
- Det er behov for veiledning om forholdet mellom dispensasjon og reguleringsendring, og derfor også informasjonsmateriell som klarlegger grensen mellom når kommunen kan behandle en dispensasjonssøknad og avslå/avvise denne.
- Vurdere tidsfristene i planprosesser, samt redusere omfanget av oppgaver i planprosessen, eller kreve at private planforslag dokumenteres bedre i forkant av behandling i kommunen.

Forslag til forenkling og effektivisering, KMD ved bolig- og bygningsavdelingen

- Lage lover og forskrifter for digitalisering og automatiske regelsjekkere.
- Innføring av kvalifikasjonskrav for forslagsstillere til plan som for ansvarsrett i byggesaker.

Forslag til forenkling og effektivisering, Direktoratet for byggkvalitet:

- Forbedre Veileder for utnyttingsgrad ved bruk av konkrete anvisninger på hvordan man måler avstand, gesimshøyde og grad av utnytting, samt forklare motstrid mellom ulike veiledere.
- Lage forskriftsbestemmelser for digitalisering og automatiske regelsjekkere.

Forslag til forenkling og effektivisering for kommunene:

- Bedre samarbeid internt i kommunene for utarbeidelse av planer, for eksempel ved at byggesaksbehandlere er med i hele planprosessen.
- Interkommunalt samarbeid: Felles gruppe for plan- og byggesak i kommunene.
- Kommunale innsynsløsninger: Benytte løsninger som gjør planforarbeid offentlig tilgjengelig.

Oppsummert kan vi si at bedre informasjon til brukerne av systemet og tydeligere oppgaver står sentralt, samtidig som DiBK er pådrivere for digitalisering av (deler av) planavklaringsprosessen. De fremmer også forslag om organisatorisk endring i kommunene der byggesak og plan knyttes tettere sammen.

2.1.3 DiBK – sentrale endringer fra TEK10 til TEK17

DiBK har publisert et dokument som viser endringene fra TEK10 til TEK17, men her begrenser vi oss til å referere dokumentet der direktoratet presenterer hvilke endringer de selv vurderer som de mest sentrale:

Ikke lenger krav om innvendig bod i bolig: Boliger som prosjekteres etter TEK17, trenger ikke lenger bygges med innvendig bod. Boligene må fortsatt ha oppbevaringsplass eller bod på 5 kvadratmeter for oppbevaring av sportsutstyr, barnevogner og lignende. For boenheter som er under 50 kvadratmeter, er det tilstrekkelig at en slik bod er på minst 2,5 kvadratmeter.

Valgfritt snuareal: TEK17 innfører snurektangel som et alternativ til snusirkel i boliger med krav om tilgjengelighet. Snurektangelet skal minst ha målene 1,3 meter x 1,8 meter. Dette er et snuareal som kan brukes på lik linje med snusirkel på minst 1,5 meter. De to snuarealene er likeverdige og kan benyttes ut fra hva som er mest hensiktsmessig.

Forenklete krav til studentboliger: I studentboliger er det ikke lenger krav om at det skal bygges bod til oppbevaring av sportsutstyr, barnevogner og lignende (sportsbod). Det er også reduserte krav til lydisolering mellom en boenhet og ut til trapperom og fellesgang. For studentboliger som har krav om tilgjengelighet, er det nå tilstrekkelig med en snusirkel på 1,3 meter.

Enkel håndløper i trapp: I publikumsbygninger og arbeidsbygninger er kravet til håndløper i trapp blitt mer fleksibelt. Med de nye reglene kan man velge om én håndløper i 80 cm høyde, eller to håndløpere i henholdsvis 70 og 90 cm høyde. Kravet gjelder også for hovedtrapp i boligbygninger.

Kommunal regulering framfor sentral regulering: Noen krav er moderert i forskriften der det anses mer hensiktsmessig med lokal regulering og tilpasning. Dette gjelder krav til parkering, kjøreatkomst og tilstrekkelig uteoppholdsareal. Kommunene har best forutsetninger for å håndtere slike krav og hensyn lokalt når de lager nye eller reviderer kommune- og reguleringsplaner.

2.2 Dokumenter med offentlig og privat deltakelse

2.2.1 Bygg 21 – Enklere grep – raskere fra behov til bygg

Bakgrunn, tematisk fokus og problemforståelse:

Rapportens problemforståelse sammenfattes ved «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» (side 6).

Rapporten peker videre på tre egenskaper ved ikke-realiserbare planer:

- Utbyggingspotensialet i planene er ikke tilstrekkelig til å dekke de samlede kostnadene som følger av planens 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.

Rapporten legger til grunn at det er store effektiviseringsgevinster knyttet til digital samordning og forenkling. Videre ser Bygg 21 «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 lokalpolitiske styringen» (side 7).

Konklusjoner og forslag:

Bygg21s råd til staten:

- 1) KMD utarbeider retningslinjer der kommunal arealplanlegging som hovedregel ikke skal omfatte mer enn to juridiske bindende arealplannivåer, dvs. (i) kommuneplanens arealdel med bestemmelser og (ii) reguleringsplan med bestemmelser.
 - KMD klargjør i retningslinjer detaljeringsgrad for de to nivåene
 - KMD utreder og forbereder en lovendring som gjør at private får rett til å fremme forslag til områderegulering tilsvarende PBLs § 13-3, 2. ledd.
- 2) Forutsigbare rekkefølgekrav og samordning av innsigelser:
 - KMD utarbeider retningslinjer slik at alle myndighetsområder med innsigelsesrett blir samordnet i ensartete rutiner og praksis.
 - KMD vurderer lovendring slik at alle innsigelser til planforslag samordnes av fylkesmannen før de fremmes.
 - Kommunene har plikt til så langt det er mulig å klargjøre krav til tekniske og sosiale infrastrukturkostnader på kommuneplannivå, samt varsle relevante parter.
- 3) Forenkling og automatisering av byggesaksbehandling:
 - KMD forbereder nødvendige tilpasninger og endringer i regelverket slik at tiltakshaver får tilgang til forenklet digital byggesøknad uten saksbehandling.
 - KMD legger til rette for raskt å ta ut potensialet som ligger i Altinn og Fellestjenester Bygg, samt fra automatisk samsvardokumentasjon via digitale regelsjekkere.

Bygg21s råd til byggenæringen og kommunene:

- Konkrete forbedringer trengs for at (i) planprosessen blir forutsigbar, (ii) prosessen inneholder dialog og økt samarbeid og forståelse for partenes roller, og (iii) plan- og utbyggingsavtaleprosessene organiseres som prosjekt der partene tydeliggjør framdriftsplan ved oppstart
 - Kommune og næring bruker i fellesskap veiledere og maler, med gode eksempler, medvirkning og konstruktivt samarbeid i utbyggingsavtaleprosessen

Forslagene inneholder både juridiske endringer og endringer i organisering. Mht. juridiske endringer går de i retning av å styrke private forslagsstilleres rolle ved å tilby dem mulighet for å lage områderegulering, og det er forslag om samordning av regionale etaters innsigelser. Bygg 21 tar også til orde for en prosjektbasert «saksbehandling» spesielt i store prosjekter.

2.2.2 Boligvekstutvalget for Oslo – økt boligvekst i Oslo

Bakgrunn, tematisk fokus og problemforståelse:

Utvalget består av ulike interessenter i forhold til boligbygging og skriver på side 5:

«Det er en felles utfordring for utbyggere, og innbyggere i Oslo å øke både fart og volum i boligbyggingen, samtidig som vi sikrer god boligkvalitet, gode bomiljø og bærekraftig byvekst, og tilstrekkelig antall rimelige boliger slik at husholdninger med normale inntekter har råd til å bo i Oslo.»

Utvidelse av mulige byggeområder diskuteres ikke, og spørsmålet blir om Oslo kan få flere boliger på arealer som er tilgjengelig for boligbygging. Videre er utgangspunktet at boligbyggingen må skje med kvalitet. Det er ingen nødvendig motsetning mellom volum og kvalitet, dvs. «gode byplangrep kan ofte sikre både høy utnyttning og kvalitet», og videre at «økt volum på boligbyggingen må prioriteres i arealpolitikken, eiendomspolitikken og investeringspolitikken» (side 5).

Konklusjoner og forslag:

Rapporten har et kapittel med «Forslagsliste fra boligvekstutvalget» der tiltak er gruppert i fem temaer:

- 1) Hinderkartlegging og mulige tiltak knyttet til vedtatte planer (11 tiltak).
- 2) Kostnadselementer og boligutviklernes utbyggingskapasitet inklusiv tidsbruk (7 tiltak).
- 3) Forslag til forenklinger og forbedringer i regelverk og prosesser (21 tiltak).
- 4) Styrket offentlig engasjement i gjennomføring av boligprosjekter (10 tiltak).
- 5) Kommuneplanens muligheter og erfaringer med kommuneplanen (10 tiltak).

For hvert punkt er forslagene gruppert i kategoriene «gjennomføres umiddelbart» eller «gjennomføres så snart som mulig», samt i en del tilfeller «anbefales også vurdert». Flere av forslagene til tiltak støttes ikke av alle i utvalget, og for disse tilfellene angir tabellene om det full, delvis eller manglende støtte.

De mange og varierende forslagene, samt varierende støtte, gjør sammenstilling utfordrende. Tabellene nedenfor bygger på dokumentet «Oppsummering av Boligvekstutvalget Oslo» (Avd. IK/BJ 3 februar 2017). Vi har markert de enkelte tiltakene med fargene grønt (støttes av alle), gult (støttes av et flertall, men med enkelte dissenser) og rødt (ikke flertall eller et stort mindretall imot).

Det viser seg at til sammen 39 forslag til tiltak støttes av hele utvalget, mens det for 12 forslag er et fåtall dissenser og for 8 forslag er det stor grad av uenighet. Det er mest enighet om tiltakene i tema 4 om styrket offentlig engasjement i gjennomføringen av boligprosjekter, der ni av ti tiltak støttes, mens ett tiltak har dissens. Mest uenighet finner vi for tema 5 om kommuneplanens muligheter og erfaringer med kommuneplanen, der kun tre av de ti tiltakene støttes av alle, og det er stor uenighet om fem av tiltakene – i stor grad tiltak som har direkte innvirkning på 'bunnlinja' hos utbyggere.

Det er tiltak som direkte og indirekte berører effektivitet i planprosess, byggesak og gjennomføring, og de finnes under flere av de fem hovedtemaene, men tema 3. «Forslag til forenklinger og forbedringer i regelverk og prosesser», med hele 21 tiltak, peker seg ut som viktig. Under dette punktet er det forslag til tiltak som går på kapasitet og kompetanse, samhandling og avtaler, tidsfrister for (klage)behandling og vedtak, og forslag om å trekke noen typer saker ut av vanlig prosess for å gjøre det raskere - eller stoppe forslag som klart strider mot eksisterende planer.

Under de andre temaene, finner vi følgende tiltak som kan knyttes opp til målet om mer effektiv og raskere boligbygging.:

- Tiltak 4: Kontinuerlig effektivisering av saksbehandling av reguleringsplaner for å bidra til hurtigere realisering av boliger
- Tiltak 5: PBE bør prioritere større boligreguleringer (>100 boliger), samt fortettingsprosjekter på mer enn 30 boenheter – volumvekst

- Tiltak 8: Byrådet og PBE bes gjennomføre en 'snarvei' for hurtigere reguleringsforløp for prioriterte boligprosjekter. Prosjekter som aktivt følger opp kommuneplanens arealdel, bør prioriteres.
- Tiltak 17: Kommunen legger til rette for standardisering og industrialisering for å redusere kostnader og gi raskere gjennomføring
- Tiltak 42: Byrådet vurderer ulike strategier for bruk av ekspropriasjon for å sikre helhetlig og koordinert utvikling og gjennomføring av ferdigregulerte områder.
- Tiltak 47: Kommunen satser sterkere på strategiske tomtekjøp for å sikre tomter til teknisk og sosial infrastruktur og boligbygging, og styrke EBYs budsjetter når det gjelder denne virksomheten.
- Tiltak 48: Transformasjon og utvikling i markedssvake områder krever vilje til økt risikohåndtering i området fra alle aktører, både eiere, utbyggere, etablerere og kommunens etater. Kommunen bes gå foran med koordinering av egne planer og investeringer i slike områder.
- Tiltak 49: Kommunen bør prioritere å påvirke et områdes attraktivitet gjennom å bygge sosial infrastruktur – skoler og barnehager – i tilknytning til, og samtidig med, boligene i nye boligområder.

Det kan noteres at utvalget tar opp utfordringer som typisk følger av sentrumsnær bygging, transformasjon av sentrale områder og fortetting. Det foreslås en differensiering i saksbehandling (snarvei) og differensiert grunneierbidrag («first pay less»), samt kompensasjon for merverdiavgift når private bygger offentlig infrastruktur.

Hinderkartlegging og tiltak knyttet til vedtatte planer:		
1	Utbyggere anmodes om å bygge på regulerte tomter	
2	PBE bes etablere en rutine der grunneier kontaktes for å avklare hva som hindrer rask realisering av regulerte boliger og for å avtale tiltak for å forsere bygging av boligene.	
3	Kommunen bør samarbeide med boligutviklere om å gjennomføre undersøkelser av langvarige leiekontrakter i områder utpekt til ny byutvikling	
4	<i>Kontinuerlig effektivisering av saksbehandling av reguleringsplaner for å bidra til hurtigere realisering av boliger</i>	
5	<i>PBE prioritere større boligreguleringer (>100 boliger), samt fortettingsprosjekter på mer enn 30 boenheter - volumvekst</i>	
6	Bystyret bør snarest mulig ha fastsatt mål på hvor mange boliger som skal være detaljregulert og klargjort for byggesaksbehandling – 4500-5000/6000	
7	Felles og omforent begrepsapparat for prognostisering av fremtidig boligproduksjon og status for regulering, tillatelser og gjennomføring av boligproduksjonen.	
8	<i>Byrådet og PBE bes gjennomføre en snarvei for hurtigere reguleringsforløp for prioriterte boligprosjekter. Prosjekter som aktivt følger opp kommuneplanens arealdel, bør prioriteres.</i>	
9	Byrådet vurderer muligheten for å innføre en ordning for utbyggere som gjennom sitt kvalitetssikringsystem og tidligere praksis kan dokumentere profesjonell planbehandling og komplett innsendt materiale og prioritere disse i snarvei.	
10	Fortsette samarbeidet i Boligforum og Brukerforum – med mål om å effektivisere prosessene.	
11	PBE bes teste ut en elektronisk saksbehandlingsprosess som tar utgangspunkt i hvordan brukerne opplever saksgangen med etaten.	

Kostnadselementer og boligutvikleres utbyggingskapasitet, inkl. tidsbruk		
12	Kommunen bør kreve lavere grunneierbidrag til infrastruktur fra utbyggere som er tidlig med i utviklingen av markedssvake områder (tidsdifferensiert grunneierbidrag).	
13	Vurdere avtale om fordeling av mva-refusjon for infrastrukturtiltak der privat aktør står for arbeidet – gi raskere gjennomføring og rimeligere boliger	
14	Kommunene utarbeide strategi for mangfold av utbyggere i mange utbyggingsområder for å øke tilbudet i markedet	
15	Tilrettelegge for innovasjonsprosjekter hos selvbyggergrupper/non-profit-organisasjoner på kommunale tomter på Rommen og Furuset	
16	Vurdere ut fra områdets modenhet om grunneierbidrag kan brukes til sosial infrastruktur istedenfor teknisk infrastruktur – krever unntaksordning	
17	<i>Kommunen legge til rette for standardisering og industrialisering for å redusere kostnader og gi raskere gjennomføring</i>	
18	Kommunen vurderer et program for uttesting av nye boligtyper tilpasset nye boformer, inkludert selvbyggerprosjekter, og varierte boligprisnivåer, på kommunale tomter.	

Forslag til forenklinger og forbedringer i regelverk og prosesser		
19	Kommunen synliggjør i større grad framtidig utbyggingsbidrag i sin planlegging	
20	Senke krav til bilparkering	
21	Oppheve dagens riverutline	
22	Delegere vedtak i mindre reguleringsplaner og mindre endringer for øking inntil 30% boligareal	
23	Byrådet sette frist på 2 år for boligreguleringer i prosess 1. juli. Gjensidige frister som sikrer framdrift	
24	Hvis enighet utbygger og PBE og ingen naboprotoser, bør saken sendes direkte til byrådet uten administrativ behandling i byrådsavdelingen.	
25	Byrådsavdelingen må øke sin kapasitet på behandling av reguleringssaker	
26	Koordineringen mellom byrådsavdelingene bør forenkles, for å unngå unødig tidsbruk og gjentakende behandling av tidligere avklarte temaer. Vurdere interne frister og forenkling i egen saksbehandling.	
27	Byutviklingskomiteen ha som mål at saker ikke utsettes mer enn en gang	
28	PBE, gitt tilstrekkelig ressurser, i løpet av 5 uker vurdere om en plan er komplett for behandling og helst kun en gang om supplerende informasjon. Unntak kun når nye opplysninger etter innsendt planforslag	
29	PBE videreutvikle oppstartsmøte ved innsendt plan og plan-forhåndskonf. Formulere en visjon for planen, identifisere mulige konfliktområder og avtale strategi for å løse eventuell viktige konfliktområder.	
30	Byrådet gjennomføre et prosjekt med mål om å få en bedre og mer målrettet og effektiv samhandling mellom PBE og utbygger	
31	Prosjekter i vesentlig strid med kommuneplanens arealdel skal avvises tidlig for å spare ressurser hos utbyggere og kommunen.	
32	Gjensidig forpliktende fremdriftsplan inngås mellom kommune og utbygger/tiltakshaver med frister for de enkelte faser, inkludert også frister for forslagsstiller.	
33	Temaer/problemstillinger som krever politisk avklaring, fremmes for byrådet tidlig. Alternative planer utarbeides kun på bestilling fra Byrådet	
34	Når PBE utarbeider alternativ plan fordi planforslaget strider vesentlig med overordnede planer, normer/interesser eller utilstrekkelig kvalitet, må PBE gi tydelige signal om at det gjøres og hvorfor.	

35	Bransjen og kommunen i fellesskap sikre kompetanseutvikling og god rolleforståelse hos tiltakshaver/planforetak og kommunale saksbehandlere, med mål om å sikre komplett og god dialog.	
36	PBE og kommune samarbeide om å utvikle gode arenaer/verktøy for bedre involvering/medvirkning fra interesserte/berørte i planprosessene. Forslag om tidlig medvirkningsmøte etter kunngjøring av oppstart med tiltakshaver, fagetat osv. bør vurderes	
37	Storhøringsmøter under offentlig ettersyn bes vurdert. Å ikke delta på møtet kan imidlertid ikke avskjære berørte parter adgang til å uttale seg eller klage på vedtak iht. Pbl.	
38	Byrådet vurderer Pbl. §17-3, andre ledd om muligheten til å regulere antall boliger, boligstørrelse osv. og om muligheten til å regulere at kommunen eller andre skal ha fortrinnsrett til å kjøpe en andel av boligene til markedspris, kan benyttes for å sikre variasjon i tilbudet av boliger i prosjekt/område	
39	Ved revisjon av kommuneplan bes byrådet vurdere hvordan kommuneplanens bestemmelser om plankrav, og kriterier for unntak fra kravet bør videreutvikles slik at flere prosjekter kan tas direkte som byggesak.	

Styrket offentlig engasjement i gjennomføring av boligprosjekter		
40	Kommunalt prøvesalg av tomter bes gjennomført i flere markedssvake områder. Slikt salg bør også vurderes på uregulert tom.	
41	I tillegg bes kommunen gjennomføre ordinært salg av uregulerte tomter i markedssvake områder – avregning av pris etter regulering, dvs. kjøper/privat utbygger utarbeider reguleringsforslag i samsvar med overordnet plan.	
42	<i>Byrådet vurderer ulike strategier for bruk av ekspropriasjon for å sikre helhetlig og koordinert utvikling og gjennomføring av ferdigregulerte områder.</i>	
43	Kommunen ta initiativ til å etablere et utviklingsselskap på Gjersrud-Stensrud for å sikre koordinert tomteutvikling og infrastrukturutvikling i området	
44	Kommunale kjøp av boliger i nye boligprosjekter bør gjennomføres som en god strategi for integrering av kommunale leiligheter i den generelle boligmassen – bidra til raske gjennomføring og flere kommunale utleieboliger	
45	Prosjekter for flere nye kommunale utleieboliger og prosjekter som kopler ordinære boliger og boliger for vanskeligstilte bør gjennomføres av kommunen	
46	Kommunen utrede etableringen av et allmennyttig/non-profit selskap for å utvikle rimelige boliger til leie, eller fra leie-til eie-løsninger. Selskapet drives på markedsmessige vilkår, men uten utbyttemuligheter for kommunen/eierne ut over rimelig avkastning på innskutt egenkapital.	
47	<i>Kommunen satse sterkere på strategiske tomtekjøp for å sikre tomter til teknisk og sosial infrastruktur og boligbygging, og styrke EBYs budsjetter når det gjelder denne virksomheten.</i>	
48	<i>Transformasjon og utvikling i markedssvake områder krever vilje til økt risikohåndtering i området fra alle aktører, både eiere, utbyggere, etablerere og kommunens etater. Kommunen bes gå foran med koordinering av egne planer og investeringer i slike områder.</i>	
49	<i>Kommunen bør prioritere å påvirke et områdes attraktivitet gjennom å bygge sosial infrastruktur – skoler og barnehager – i tilknytning til, og samtidig med, boligene i nye boligområder.</i>	

2.3 Utredninger – private aktører

I denne kategorien er det fire dokumenter som presenteres: Det første, utarbeidet av interesseorganisasjonen Norsk Eiendom kan ses på som et innspill til Solberg-regjeringens arbeid

med forenkling av plan- og bygningsloven, mens det andre (Grønn byggallianse og Norsk Eiendom) er innspill til byggt teknisk forskrift. Det tredje dokumentet (Asplan Viak) er en utredning bestilt av KMD, mens det fjerde (Vista Analyse) dreier seg om store samferdselsprosjekter.

2.3.1 Norsk Eiendom: Effektive planprosesser – på vei mot et paradigmeskifte

Bakgrunn, tematisk fokus og problemforståelse:

Urbanisering og sentralisering har pågått over tid, og det har ført til at reguleringsplaner etter plan- og bygningsloven tar lengre og lengre tid. Samtidig forteller SSBs befolkningsframskrivninger at folketallet i Norge kan vokse med 1 million fram til 2040, og at det meste av denne veksten kommer i eller nær de større byene. Dette krever en betydelig transformasjon og utvikling av infrastruktur, boliger og næringsbygg – som igjen fører til mer komplekse planprosesser. Det er derfor behov for å vurdere tiltak for å gjøre planprosesser enklere og mindre tidskrevende. Økt tidsbruk, sammen med annen ressursbruk, oppfattes å være en trussel mot verdiskaping i steds- og byutvikling, samt en trussel mot kvaliteten til planene.

Konklusjoner og forslag:

Rapporten skriver i sammendraget (side 4) at «Prosjektets kanskje viktigste grep er å gjøre planprosessen om fra å være en «ikke-styrt» og relativt uforutsigbar prosess, til en styrt og forutsigbar prosess basert på en prosjektstyringsmodell. Dette innebærer at det må stilles tydelige krav til både forslagsstiller og kommunen gjennom hele prosessen. Spesielt viktig er det at partene tidlig i prosessen utarbeider en prosjektplan/-avtale som beskriver involverte parter, roller, ansvarsområder, oppgaver, aktiviteter, fremdriftsplan og leveranser». Det skrives videre at noen forslag innebærer endring av lov eller forskrift, men de fleste forslag går på kommunale rutiner og prosesser.

Forslagene er inndelt i fire kategorier: (i) Planhierarki, der det viktigste trekket synes å være sammenslåing av områderegulering og detaljregulering. (ii) Planprosess, der det er forslag som generelt sett dreier seg om informasjon, samarbeid og medvirkning, standardisering og maler, kompetanse, og tidsfrister, (iii) planinnhold der forhold som gjelder forutsigbarhet og overgangsordninger og nasjonale maler og veiledere, vektlegges, og (iv) gjennomførbarhet, der mye dreier seg om lempning av rekkefølgekrav og aksept for parallell opparbeidelse sammen med standardisering, samt at det offentlige tar en større andel av kostnader. Spesielt det siste punktet vil kreve lovendringer. I tillegg avrundes rapporten med en kort drøfting av veien videre mot et paradigmeskifte.

(i) Planhierarki:

- Slå sammen områderegulering og detaljregulering til én plantype: Reguleringsplan. Med eventuelt mulighet for å kreve ytterligere plankrav
- Alle reguleringsplaner (i nytt system) skal kunne fremmes av både private og offentlige.
- Alle planer med sterke arealpolitiske føringer og som fungerer som arealplaner, skal bli behandlet og vedtatt etter plan- og bygningsloven.

(ii) Planprosess – som igjen er inndelt i 13 faser, med til sammen 24 forslag:

- Det skal utarbeides en strategi og aktivitetsplan for medvirkning i alle planprosesser.
- Loven skal definere kvalifikasjonskrav for plankonsulenter på en måte som sikrer både prosess-, juss-, landskaps-/arkitektfaglig og annen planfaglig kompetanse.
- Dersom forslagsstiller ber om det, plikter kommunen å arrangere et tidlig og uforpliktende sonderingsmøte.
- Den innledende fasen av en planprosess skal standardiseres og strømlinjeformes for å avklare og belyse de fleste problemstillingene raskest mulig, for å sikre en forutsigbar videre prosess.
- Det skal tilrettelegges for en ryddig dialog mellom kommunen og forslagsstiller.

- Det skal utarbeides en nasjonal mal for fremstilling av planinitiativ som kommunen kan tilpasse lokale forhold. Malen skal fungere som en sjekklister.
- Det skal være fastsatt en konkret og reell tidsfrist fra planinitiativ er overlevert og til kommunen inviterer til oppstartsmøte.
- Steds- og mulighetsanalyser skal vedlegges planinitiativet og det skal utarbeides en nasjonal mal for fremstilling av slike, som kommunen kan tilpasse lokale forhold.
- Kommunen skal sende en foreløpig tilbakemelding til forslagsstiller sammen med innkallingen til oppstartsmøtet.
- Kommuneadministrasjonen kan, hvis planinitiativet er i vesentlig strid med overordnede planer og ønsket utvikling, avvise saken. Avvisning kan i utgangspunktet kun skje i forbindelse med behandling av planinitiativet, ikke senere i planprosessen.
- Dersom kommunen avviser planinitiativet, skal avvisningen kunne fremlegges for politisk nivå for ny vurdering.
- Kommunen og forslagsstiller skal utarbeide og følge en prosjektplan/-avtale som skal beskrive involverte parters roller, ansvarsområder, oppgaver/aktiviteter, faser/fremdrift/milepæler og leveranser.
- Det skal utarbeides en nasjonal mal for referatet fra oppstartsmøtet som kommunen kan tilpasse lokale forhold. Malen skal fungere som en sjekklister. Milepæler for den videre planprosessen skal avtales i oppstartsmøtet.
- Det skal ved behov legges til rette for tidlig politisk involvering, for eksempel gjennom en orientering i potensielle konfliktsaker.
- Referat fra oppstartsmøtet skal følge forhåndsvarselet til sektormyndigheter og berørte parter og gjøres tilgjengelig på kommunens nettside.
- Det skal utarbeides en nasjonal mal for varsel og kunngjøringsannonse.
- Medvirkningsprosess skal gjennomføres i henhold til egen plan for dette.
- Det skal utarbeides en nasjonal mal for planforslag (plankart, planbestemmelser, planbeskrivelse, ROS-analyse, annen plandokumentasjon).
- Partene skal i oppstartsmøtet vurdere omfanget av og temaer for dialogmøter mellom kommunen og forslagsstiller frem til endelig planforslag.
- Dersom forslagsstiller velger å avvike fra plangrep avklart i oppstartsmøtet, skal det varsles kommunen så snart som mulig og senest innen 4 uker før innsendelse av planforslag.
- 12-ukersfristen for vedtak om offentlig ettersyn skal endres til 8 uker.
- Forslagsstiller skal ha rett til å få sitt forslag sendt på høring og lagt ut til offentlig ettersyn.
- Gjennomføre medvirkningsprosess i henhold til strategi og aktivitetsplan for dette.
- Kommunens behandling av planforslaget skal ikke ta mer enn 16 uker til sammen, fra offentlig ettersyn er avsluttet til det endelige politiske vedtak er fattet. Forslagsstillers tidsbruk kommer i tillegg.

(iii) Planinnhold:

- Det skal være forutsigbart og tidlig avklart når et planforslag er å anse som komplett og dermed klart til høring og offentlig ettersyn.
- Det skal i lov eller forskrift fastsettes en uttømmende liste over hva som kan bestemmes i reguleringsplan.
- Det skal lages en nasjonal veileder for planbestemmelser, med forslag til formuleringer som gjør at samme forhold blir beskrevet på samme måte i hele landet.
- Det skal lages en nasjonal mal for planbeskrivelser, som kommunen kan tilpasse lokale forhold.
- For prosjekter som har en langsiktig gjennomføring bør reguleringsbestemmelser formes som funksjonskrav. For kortsiktige prosjekter bør bestemmelser utformes

konkret, men ikke for detaljert, med mindre prosjektets rolle og plassering i omgivelsene tilsier dette.

- Loven må endres slik at kommunene kan lage overgangsordninger når nye planer vedtas.

(iv) Gjennomførbarhet:

- Kravene til etablering av nødvendig infrastruktur (inkludert rekkefølgebestemmelsene) må spesifiseres bedre i lovteksten. Det samme gjelder tiltakenes omfang og kvalitet. Det må innføres en forholdsmessighetsbegrensning knyttet til rekkefølgebestemmelsene.
- Det bør være automatikk i parallell opparbeidelse, dvs. at det for eksempel ikke skal være krav om at veien skal være ferdig før prosjektet kan starte.
- Hvis kommunen innvilger dispensasjon fra krav til opparbeidelse av vei, bør det samtidig gjennomføres grunnavståelse. Det bør etableres en nasjonal standard for veierklæringer.
- Det må legges til rette for et enklere system (for de små prosjektene) der kommunen kan ta ansvar for opparbeidelsen mot en på forhånd avklart andel av kostnadene. Refusjonsbestemmelsene bør gjennomgås/forenkles.
- Det må gjøres en lovendring slik at rekkefølgekravene skal gjengi kravene i pbl. § 18-1 som er relevante for den aktuelle reguleringsplanen. Det må være anledning til å fravike bestemmelsene i § 18-1 i plan.
- Det må innføres krav om kommunalt vedlikehold. «Fratrekk» fra utbyggers kostnader hvis dette ikke overholdes samt at restverdi for eksisterende anlegg kommer utbygger til gode.
- Det må gjøres en lovendring som innfører krav om forholdsmessighet for rekkefølgekrav, tilsvarende som for utbyggingsavtaler. Det må bli større samsvar mellom rekkefølgekrav og utbyggingsavtaler.
- Det må utarbeides standardiserte rekkefølgekrav og krav til kvalitet på tiltak.
- Staten må ta en større del av kostnadene for sosial infrastruktur i vekstområder. Dette kan blant annet gjøres gjennom Bymiljøavtaler/veksttilskudd (avtaler mellom kommunene og staten).
- Det må utarbeides veiledning/norm for de vanligste tiltakene med tanke på gjennomføringstidspunkt og eventuelt sikkerhetsstillelse (bankgaranti).

For veien videre mot paradigmeskiftet peker rapporten på tre retninger: (i) Forslagstillers planmonopol, med ansvar tillagt private aktører, (ii) kommunens planmonopol, med kommunen som ansvarlig, og (iii) prosess basert på plansmietankegang, der berørte parter sammen utarbeider planer innenfor en gitt tidsramme.

2.3.2 Grønn Byggallianse og Norsk Eiendom: Eiendomssektorens veikart mot 2050

Bakgrunn, tematisk fokus og problemforståelse:

Rapporten tar utgangspunkt i de miljøutfordringer samfunnet står overfor, der forbruket på lang sikt ikke er bærekraftig, spesielt med tanke på økt befolkningsvekst og økonomisk vekst. Rapporten fokuserer hvordan norske eiere og forvaltere av yrkesbygg på kort og lang sikt kan bidra til et bærekraftig samfunn i 2050. Dette er et innspill til Regjeringens utvalg for Grønn Konkurranseskraft som skal utarbeide en overordnet strategi for grønn konkurranseskraft fram mot 2030 og lavutslippssamfunnet i 2050.

Konklusjoner og forslag:

Det grønne skiftet både utfordrer og gir muligheter, og byggsektoren stiller seg bak ambisiøse miljømål, med utgangspunkt i at grønne bygg er lønnsomme. Det største gapet mellom dagens praksis og 2050-visjonen for Norge er det spredte bebyggelsesmønsteret, ineffektiv

arealutnyttelse og holdning til bruk av materialressurser. En bedre utnyttelse av materialressurser via sirkulær økonomi (gjenbruk, reparasjon, oppussing/forbedring og materialgjenvinning) er trolig det viktigste for byggsektoren å ta tak i framover. For å få med alle er det nødvendig å bruke reguleringer, og myndighetene bør premiere de som går foran. Mange tiltak kan på kort sikt iverksettes.

Rapporten har ti anbefalte strakstiltak for små og store byggherrer. Disse er ikke relevante for det som er tema for foreliggende notat og behandles ikke her. Når det gjelder de to anbefalte strakstiltakene for myndighetene, er disse delt i insentiver, økonomiske støtteordninger og reguleringer. Følgende tiltak synes relevante i forhold til effektivisering av planprosesser:

- Egen byggesaksbehandler som bidrar til prioritert og løsningsorientert saksbehandling
- Reduserte byggesaksgebyrer
- Handlefrihet til økt utnyttelsesgrad i reguleringsplaner
- Etablere en rehab-TEK med funksjonskrav tilpasset eksisterende bygg.
- Etablere dokumentasjonskrav til eksisterende miljøkrav til materialer i TEK.
- Innføre komponentkrav i tråd med Klimaforliket.
- Innføre krav om å dokumentere klimagassutslipp fra bygg i TEK, inklusive utslipp fra energibruk og materialer.

Rapporten har i tillegg forslag til lovkrav som omfatter planarbeidet og regelverket:

- For planarbeidet vektlegges det blant annet at myndighetene må kreve at samtlige regioner utarbeider og iverksetter regionale areal- og transportplaner med klare mål og prioriteringer for fortetting og infrastruktur, slik Oslo og Akershus nå har gjort.
- For regelverket er det forslag til endringer i byggforskriften som vil bidra til å forsterke utviklingen av grønne bygg for fremtiden, og det foreslås at byggforskriften «stimulerer til arealeffektivitet gjennom å stille krav til energibruk per person eller funksjon istedenfor kvadratmeter.

Det kan noteres at Grønn Byggallianse, på samme måte som DiBK og Norsk Eiendom, tar opp rollen til byggesak Forslagene stiller krav til forvaltningens forventninger til bransjen og betydelige krav til næringen, spesielt i forbindelse med dokumentasjon.

2.3.3 Asplan Viak: Samordning gjennom planlegging etter pbl

Bakgrunn, tematisk fokus og problemforståelse:

Utgangspunktet for rapporten har vært plan- og bygningslovens bestemmelser for å sikre horisontal (mellom sektorer) og vertikal samordning (mellom forvaltningsnivåene stat, fylkeskommune og kommune) i planprosesser. Utredningen skal se på hvordan samordning fungerer i praksis. På dette grunnlaget skal det foreslås tiltak for å bedre samordningen og effektivisere planlegging og sektorrelevante beslutninger.

Utredningen tok utgangspunkt i kommuneplan med samfunnsdel og arealdel, regionale planer og større reguleringsplaner innenfor (i) forvaltning av LNFR-områder/utmark, (ii) forvaltning av sjøområdene, (iii) tilrettelegging for utbygging, med særlig vekt på boliger, og (iv) store infrastrukturtiltak og større næringsetableringer. Utredningen så på relevante sektorlover og pekte på områder med behov for bedre samordning, både i lovverk og praktisering av dette, inkludert begrepsforståelse, deltakelse i planprosesser, sektorinteresser, rom for lokal og regionalt selvstyre, forpliktelse, forenkling og samordning mellom PBL og sektorlovene innenfor de valgte temaområdene.

Konklusjoner og forslag:

Et omfattende sektorlovverk skaper grobunn for konflikt mellom de enkelte lovene i plansaker, og potensialet for PBL som samordningsarena synes ikke å være tatt ut. Rapporten skriver at hovedutfordringen ligger i vilje og holdning til samordning hos myndigheter med sektoransvar og

planmyndighet. Sentrale faktorer for å jobbe fram bedre planløsninger er ledelse, rolleforståelse, kunnskapsdeling og tilstrekkelig ressurstilgang i planprosessene. Rapporten vektlegger at:

- God samordning i konkrete planprosesser virker sammen med hvordan andre samordningsarenaer er utviklet og brukes i regionen, dvs. eksisterende fagnettverk, nettverkssamlinger og konferanser i regi av fylkeskommune og fylkesmann,
- Velfungerende samordning i tidlige planfaser krever tillit hos berørte myndigheter for at saker følges opp av planmyndighetene.
- I et samordningsperspektiv bør statlig plan brukes for infrastrukturprosjekter når kommunen som planmyndighet ikke har et reelt samordningsansvar.
- Det er ikke behov for større endringer i lovverket dersom perspektivet er samordning, men derimot forbedret praktisering. Eventuelle regelverksendringer vil være knyttet til mindre justeringer innenfor sektorlover som også kan bidra til forenklinger.
 - Det er et spørsmål om sektorlovene og de hensyn disse ivaretar, eller et helhetsperspektiv skal vektlegges. Regelverksendringer kan i større grad være relevant ved interessekonflikter der en ønsker samordning.

Utredningen trekker tråder tilbake til endringer som er foreslått tidligere, som for eksempel samordning av statlige sektormyndigheter når de leverer merknader/innsigelser til planer på den ene siden og samordning i den konkrete planavklaringsprosessen på den andre siden. Dette siste har klare likhetstrekk med Norsk Eiendom sitt forslag om prosjektbasert planavklaring.

2.3.4 Vista Analyse: Raskere planlegging – hvordan komme raskere til mål?

Bakgrunn, tematisk fokus og problemforståelse:

Utgangspunktet for rapporten er sluttrapporten fra en interdepartemental arbeidsgruppe som oppsummerte foreslåtte og foreslo tiltak for ytterligere å effektivisere planleggingen av store samferdselsprosjekter. Med hensyn til et mål om å halvere planleggingstiden fra et utgangspunkt på 9-10 år konkluderte rapporten at tiltakene i sum neppe kunne føre til en halvering av den samlede planleggingstiden. Selv om rapporten dreier seg om større samferdselsprosjekter, kan funn og forslag ha interesse for større boligbyggprosjekter.

NHO sitt motiv for å finansiere rapporten var et ønske om å redusere planleggingstiden til fem år. Det ble etterspurt kunnskap om flaskehalsen som i særlig grad bidrar til å hindre en slik reduksjon, dvs. fra vedtak er fattet om å utrede utbyggingsprosjekt og til byggestart.

Tidligere utredninger har avdekket flaskehalsen innenfor områdene:

- (i) Den statlige prosjektmodellen inkludert prioriterings- og bevilgningsprosesser
- (ii) Overlapp og dobbeltarbeid mellom statens prosjektmodell og planlegging etter plan og bygningsloven (PBL).
- (iii) Behandling av innsigelser, klager og håndtering av interessekonflikter i planprosessene under plan- og bygningsloven (kommunedelplan og reguleringsplan).
- (iv) Omfattende og brede medvirkningsvirkningsprosesser der de samme aktørene inviteres til innspill og påvirkning i flere stadier av planprosessen.
- (v) Kapasitetsbegrensninger i etatene og etatens rammebetingelser i utrednings- og planfasen.

Konklusjoner og forslag:

Utredningen konkluderer med at en reduksjon av planleggingstiden til fem år er mulig selv med små endringer, men det krever politisk vilje. Fire tiltak identifiseres:

- (i) Sterkere føringer etter regjeringsbeslutningene basert på KVV-KS1-fasen.
- (ii) Statlig plan bør bli hovedregelen for samferdselsprosjekter som krysser to eller flere kommuner – et halvt år prosessetid kan spares.
- (iii) Forpliktende deltagelse i tidligfase og begrensede muligheter til endringer i planfasen
- (iv) Forenklinger i statens prosjektmodell; KS1 og KS2, for eksempel ved at KS2 gjøres stikkprøvebasert.

Det understrekes at en planleggingstid på fem år krever en tydeligere stat for å redusere omfanget på medvirkningsprosesser, forhandlinger og utredninger i planprosesser etter at regjeringen har valgt konsept, stander og nivå på investeringsprosjektet. Uavhengig av regelverk må det være:

- Politisk vilje til å prioritere vedtatte konsepter som har vært gjennom KS1.
- Vilje og evne til å gå rett på reguleringsplan etter KS1.
- Vilje til å bruke statlig plan.
- Vilje til å holde fast på vedtak som gjøres i tidligfasen (ikke invitere til omkamper).
- Tilstrekkelig plankapasitet i etatene og tilstrekkelig finansiering av planleggingen.

Indirekte viser utredningen motsetninger mellom ønsket om effektivitet i store prosjekter og økt vektlegging av det lokale nivået i plansaker. Forslagene om økt bruk av statlig regulering kan fort komme på kollisjonskurs med kommunenes planinnsats og lokale prioriteringer.

3 Veien videre etter endringer i PBL og TEK

Under det første punktet presenterer vi offentlige politikkdokumenter, med Solberg-regjeringens dokument fra 2018 om 'fornytt strategi for boligmarkedet', samt en utredning fra et ekspertutvalg på temaet 'bedre regulering av større utbyggingsprosjekter. I det andre underpunktet presenterer vi fire rapporter. Tre av dem ble igangsatt under KMD, mens ett ble igangsatt under KDD (Støre-regjeringen), og de relaterer seg til både plan- og bygningsloven og byggtekniske forskrifter. Selv om den siste rapporten er bestilt under Støre-regjeringen, bygger den på et ekspertutvalg som ble oppnevnt i 2018 under Solberg-regjeringen for å vurdere virkemidler som kan bidra til forsvarlig byggkvalitet.

3.1 Offentlige politikkdokumenter

3.1.1 Fornytt strategi for boligmarkedet

Rapporten inneholder en gjennomgang av eksisterende tiltak, hvilke som er gjennomført og hvilke som er under arbeid (eller lagt vekk), samt utforming av nye tiltak. Nedenfor ser vi først på eksisterende tiltak som ikke er gjennomført, men fortsatt under arbeid. Deretter går vi gjennom nye tiltak. For begge begreper vi oss til dem som synes relevante for vårt tema.

For *tiltak under arbeid* med relevans for tema i foreliggende notat:

- *Raskere planprosesser og styrking av lokaldemokratiet*
 - Regjeringen vil klargjøre bruken av rekkefølgebestemmelser og utbyggingsavtaler med sikte på å unngå forsinkelser etter at arealplanen er vedtatt.
 - Regjeringen vil samordne regelverket for å bidra til at plan- og eiendomsprosessene går smidigere og raskere, ikke minst ved at flere prosesser kan foregå parallelt.
- *Tiltak for økt produktivitet*
 - Regjeringen vil samarbeide med byggenæringen gjennom Bygg 21, for å utvikle en kunnskapsbasert, bærekraftig og produktiv næring.
 - Regjeringen vil satse på digitalisering og ser et stort potensial innenfor plan- og bygningsrettsområdet. Det ble bevilget 25 mill. kroner til IKT-satsingen i 2015.
- *Tiltak for økt boligbygging i pressområder*
 - For at byregionene skal kunne håndtere høy befolkningsvekst på en god måte, ønsker regjeringen å endre kommunestrukturen. Ansvaret for kollektivtransport er foreslått overført til de største kommunene. For å øke kommunenes insentiv til vekst, vil kommunenes inntektssystem bli vurdert endret.
 - Regjeringen vil inngå byutviklingsavtaler med de største byene som følger opp arealdimensjonen i bymiljøavtalene. De omfatter tiltak som gjelder arealbruk, boligbygging og infrastruktur. Avtalene vil bidra til en samordnet og effektiv planlegging av boligbygging og infrastruktur i storbyområdene.

Under *nye tiltak* og pågående prosesser, med relevans for temaet i foreliggende notat, er det fokus på effektive byggeprosesser, der det påpekes at produktivitetsveksten i byggenæringen, målt ved arbeidsinnsats i forhold til verdiskaping, har vært svak. Det understrekes at forenklet regelverk, raskere saksbehandling og økt effektivitet i prosjektfasen kan øke produktiviteten og bidra positivt på tilbudssiden i boligmarkedet. Hensynet til lavere kostnader må samtidig avveies mot hensynet til god kvalitet.

Regjeringen vil fortsette arbeidet med å forenkle plan- og bygningsloven og forskrifter, og legge til rette for digitale plan- og byggesaksprosesser. Samtidig er regjeringen oppmerksom på at stadige endringer, også forenklinger, har en kostnad for næringen.

- Digitalisering av byggesaksprosessene: Digitalisering er et løpende arbeid for å forenkle, forbedre og effektivisere byggesaksprosessene. Direktoratet for byggkvalitet (DiBK) har sammen med KS lagt til rette for nye digitale saksbehandlingssystemer i kommunene gjennom prosjektet eByggesak. DiBK har utviklet Fellestjenester BYGG, en tjenesteplattform for utvikling av digitale søknadsløsninger.
- Raskere planprosesser: Regjeringen vil se på hvordan det kan legges til rette for mer effektiv utbygging i kompliserte fortettings- og transformasjonsområder.
- Vurdere regelverket for utbyggingsavtaler: For regjeringen er det viktig at finansiering av offentlig infrastruktur ikke er til hinder for utvikling av utbyggingsområder. KMD har satt i gang et arbeid for å vurdere regelverket som gjelder for utbyggingsavtaler.
 - Utredning for å vurdere ulike måter å sikre samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer i infrastruktur og en hensiktsmessig fordeling av kostnadene. Arbeidet med å vurdere eventuelle endringer i regelverket påbegynnes i 2019.
 -
- Klargjøring av grensen mellom plankrav og byggteknisk forskrift: KMD har avdekket at kommuners bruk av planbestemmelser og byggteknisk forskrift for utforming av boliger og boområder varierer, og at dette fører til økte kostnader for utbyggere. Regjeringen vil vurdere tiltak for å klargjøre grensene mellom tekniske krav til bygg og planbestemmelsene.
- Sikre kvalitet og seriøsitet i byggenæringen: Regjeringen vil ha effektive verktøy for å sikre kvalitet og seriøsitet i byggevirksomheten. KMD har våren 2018 nedsatt et ekspertutvalg som skal evaluere den sentrale godkjenningsordningen og vurdere alternative virkemidler for å oppnå målsettingen om forsvarlig byggkvalitet, og kvalifiserte og seriøse aktører.
- Bygg21 – et samarbeid for økt produktivitet og bærekraft: Skal legge til rette for at næringen bedre kan løse utfordringer innen bærekraft, produktivitet og kostnadsutvikling. I 2018 har Bygg21 levert anbefalinger til KMD på (i) Næringens rolle i plan- og byggeprosesser, (ii) kunnskap om produktivitet og kostnadsutvikling, og (iii) kvalitet og bærekraft.
- Mikrohus: For å teste ut forenkling og digitalisering av plan- og bygningsloven, vil regjeringen vurdere et prosjekt om mikrohus.
- Forenkle og tydeliggjøre regelverk for endringer på eksisterende bygg: Det pågår et lovarbeid i KMD med å forenkle og tydeliggjøre regelverket som gjelder når man skal gjøre endringer i eksisterende bygg.
- Bedre organisering av eiendom i større utbyggingsprosjekter: Regjeringen vil legge til rette for at utbyggerne lager driftsenheter som er mer hensiktsmessige for de som skal bo i eierseksjonssameiet, og har satt ned et ekspertutvalg som skal tenke helhetlig rundt seksjonering av utbyggingsprosjekter.

3.1.2 Ekspertutvalg: Bedre regulering av større utbyggingsprosjekter

Bakgrunn, tematisk fokus og problemforståelse:

På side 4 i rapporten beskrives bakgrunnen for arbeidet: «Større utbyggingsprosjekter blir ofte gjennomført i flere byggetrinn. Mange utbyggere velger i utbyggingsfasen å organisere eiendommen på en måte som ikke nødvendigvis er den beste for de fremtidige sluttbrukerne. I Prop. 39 L (2016-2017) Lov om eierseksjoner varslet departementet opprettelse av et ekspertutvalg, som kan tenke helhetlig rundt utbygging som går over tid, med tanke på å avskaffe hindre for effektiv og god eiendomsdannelse og hensiktsmessig forvaltning av eiendommen.

Utvalget bes på denne bakgrunn om å fremme forslag til hvordan organisering av eiendom i større utbyggingsprosjekter kan lovreguleres på en bedre måte enn i dag. Utvalgets mandat er først og fremst å foreslå endringer i eierseksjonsloven. Utvalget kan imidlertid også foreslå endringer i andre relevante lover, dersom det er nødvendig for å avskaffe hindre for effektiv og god eiendomsdannelse. Andre relevante lover kan for eksempel være plan- og bygningsloven, matrikkellova, bustadoppføringslova, tinglysningsloven og panteloven.»

Utvalget ble bedt om å foreslå lovendringer, og i den sammenheng spesielt se nærmere på tre forslag i NOU 2014: 6 *Revisjon av eierseksjonsloven*: (i) Innføre regler etter mønster av borettslagsloven § 2-13, (ii) innføre «utbyggingsseksjon» som seksjonstype., og (iii) enklere regler om sammenslåing av eierseksjonssameier.

I tillegg skulle ekspertutvalget vurdere om (i) det bør innføres regler for omdanning av boligaksjeselskap til eierseksjonssameie, (ii) det bør innføres regler som sikrer en ryddigere og mer troverdig grunnbok i forbindelse med oppløsning av eierseksjonssameier, (iii) kravet om å slå sammen eierseksjonssameier bør senkes, og (iv) det bør være et krav om egen inngang når garasjeareal seksjoneres til næringsformål.

Konklusjoner og forslag, med relevans for tema:

Det meste som tas opp av utvalget er ikke relevant for vårt tema, men under eierseksjonsloven kan endring i § 22 om kommunens rett til å kreve reseksjonering ha interesse. Utvalget skriver på side 76:

«Bestemmelsen får et nytt femte ledd som regulerer kommunens rett til å gripe inn ved stillstand i et utbyggingsprosjekt med utbyggingsseksjon. Kommunen kan i disse tilfellene pålegge fradeling av en utbyggingsseksjon dersom det ikke er søkt om ny byggetillatelse for utbyggingsseksjonen eller deler av denne innen fem år etter at siste brukstillatelse for eiendommen ble gitt. Hensikten bak regelen er å sikre at utbyggingsseksjonen reelt blir en midlertidig ordning og et virkemiddel for å kunne bygge større eierseksjonssameier. (---) Utvalget har valgt å holde fast på en femårsfrist, slik den også fremkommer i bestemmelsens første ledd. Men for utbyggingsseksjoners del, mener utvalget at fristens utgangspunkt bør være tidspunktet for siste brukstillatelse. Det vil normalt sammenfalle med tidsperioden rundt innflytting (---).»

Dette er et forslag som potensielt kan bidra til å øke tilgangen på boliger i markedet, med fokus på utfordringer knyttet til bygging gjennom fortetting og transformasjon, der det er mange grunneiere og stor grad av sammenheng mellom eiendommene.

3.2 Utredninger og konsulentrapporter

3.2.1 Menon Economics: Praktisering av byggteknisk forskrift

Bakgrunn, tematisk fokus og problemforståelse:

Oppdateringen av byggteknisk forskrift (TEK17) omfattet en vurdering av hva som er de store kostnadsdriverne, og hva som kan forenkles for å oppnå raskere boligbygging. Det framkom også at det er ulik praksis hos planmyndighetene i forskjellige kommuner, samt at det er noe overlapp mellom planbestemmelser og TEKene. I forlengelsen av dette er formålet med rapporten å identifisere hvordan planbestemmelser for utforming av boliger og boområder praktiseres på tvers av landets kommuner, i hvilken grad det er forskjeller mellom planbestemmelser, og hvilken grad det er uklare grenser mellom planbestemmelser og krav til boliger i byggteknisk forskrift (TEK).

Konklusjoner og forslag:

Rapporten avdekket betydelige variasjoner i bruk av planbestemmelser. Kommuneøkonomi, befolkningsstørrelse, størrelse på areal, befolkningsvekst og befolkningstetthet er ikke viktige forklaringsvariabler for disse variasjonene. De viktigste forklaringene er hvorvidt prosjektene ligger i urbane/komplekse områder, risikoutsatte områder eller i områder med behov for infrastruktur. Intervjuene antyder at ulik organisering, kompetansenivå og politiske målsetninger kan forklare variasjonen mellom kommunene som ikke skyldes ulikhet i prosjektene.

Rapporten viser en overraskende stor bruk av byggtekniske krav i planbestemmelsene, og dette skyldes i hovedsak at kommunene ønsker å tydeliggjøre kravene i TEK, og fordi de ønsker å sette kravene i sammenheng med TEK der de går lenger enn TEK. Flere respondenter framhever at uklare grenser mellom plan og TEK skaper usikkerhet for hvor de ulike forholdene skal reguleres, og utbyggere opplever at plankrav kan være i motstrid til TEK. Det kan gi opphav til økt tidsbruk, usikkerhet, misforståelser og andre kostnader.

Utbyggerne opplever dermed at variasjoner i krav fører til økte kostnader gjennom mer bruk av konsulenter og rådgivere, økt tidsbruk i planleggingsfasen og økt risiko. Videre er det forholdsvis mange utbyggere som mener at planprosesser i stor grad påvirkes av individuelle vurderinger og holdninger på saksbehandlernivå, noe som kan gi opphav til redusert tillit til kommunens rolle som forvaltningsorgan.

Rapporten inneholder ingen forslag til hvordan situasjonen kan endres.

3.2.2 Rambøll og Samfunnsøkonomisk Analyse: Kommunenes boligreserver

Bakgrunn, tematisk fokus og problemforståelse:

Et viktig mål i den norske boligpolitikken er at flest mulig skal ha mulighet til å bo i sin egen bolig. For å oppnå dette har myndighetene et mål om at det skal bygges nok boliger, og at boligene skal ha god kvalitet. Tilbudet av boliger bør være variert både med tanke på lokalisering, størrelse og utforming for å møte innbyggernes behov: Myndighetene skal legge til rette for et velfungerende boligmarked og gjennom sin boligpolitikk blant annet bidra til bedre og raskere prosesser i utbyggingen av boliger, fra planfase til ferdig utbygde bolig.

Rapporten er knyttet til KMD-prosjektet «Fortetting og transformasjon» hvor målsettingen er at: «Kommunen, utbyggere og grunneiere skal kunne gjennomføre planprosesser, omdanne eiendommer, fordele kostnader og gjennomføre andre relevante forberedelser til byggestart i fortetting- og transformasjonsområder, på en raskere, mer effektiv og forutsigbar måte enn i dag.» Utredningen peker på de særlige utfordringene for boligbygging i transformasjonsområder, spesielt detaljeringsgraden og rekkefølgebestemmelser.

Konklusjoner og forslag:

På grunnlag av (i) kartleggingen av boligreserven i de sju kommunene Oslo, Stavanger, Sandnes, Bergen, Trondheim, Bodø og Tromsø, og (ii) kartlegging og gjennomgang av byggesaker der endelig godkjent prosjekt avviker fra reguleringsplanen, foreslår Rambøll og Samfunnsøkonomisk Analyse følgende tiltak i prioritert rekkefølge, med antatte effekter:

- 1) Transformasjonsprosjekter bør være gjenstand for utredning/ vurdering av økonomisk gjennomførbarhet.
 - *Konsekvenser:* Økt ressursbruk i reguleringsprosessen, men unngå å vedta reguleringsplaner som ikke er økonomisk gjennomførbare. Færre søknader om dispensasjon fra reguleringsplan, og økt fortetting og raskere boligbygging.
- 2) Kommunen bør jevnlig sette et mål for regulerte og ferdigstilte antall boenheter og boligtyper i kommunens delområder.
 - *Konsekvenser:* Potensielt større forutsigbarhet og bedre samsvar mellom boligbehov og boligbygging, samt økt fortetting.

- 3) Bestemmelsene i reguleringsplanen bør kun gjelde det som er spesifikt for reguleringsplanområdet.
 - *Konsekvenser:* Økt ressursbruk ved kommuneplanarbeid, men forutsigbarhet for eiendomsutviklere. Redusere antall dispensasjonssøknader og raskere boligbygging.
- 4) Det bør unngås detaljerte plankart i reguleringssaker for transformasjonsprosjekter.
 - *Konsekvenser:* Redusere antall dispensasjonssøknader, raskere boligbygging, samt liten effekt på kommunens samlede ressursbruk.
- 5) Plan for etappevis gjennomføring legges til grunn for tidspunkt for rekkefølgekrav.
 - *Konsekvenser:* Redusere ressursbruk mht. dispensasjonssøknader, og noe raskere utbygging av boligprosjekter.
- 6) Prioritere statlige midler/tilskuddsordninger til å finansiere teknisk, sosial og blå-grønn infrastruktur/rekkefølgekrav for transformasjonsområder.
 - *Konsekvenser:* Redusere fortrinnet ved å bygge utenfor tettsted, og dermed gi mer fortetting.

3.2.3 Asplan Viak: Systematisering av planbestemmelser i reguleringsplaner

Bakgrunn, tematisk fokus og problemforståelse:

Prosjektet springer ut av et ønske om ved hjelp av digitalisering/IKT-teknologi å utvikle en mer effektiv og bedre planprosess. Rapporten (side 7) slår fast at «digitalisering av planprosessen har kommet et stykke på vei, men [for] digitale reguleringsbestemmelser gjenstår det fortsatt å finne gode løsninger for. Målet er at digitaliseringen skal forenkle tilgjengeligheten av vedtatte reguleringsplaner for brukeren» (dvs. for eksempel byggesaksbehandlere, grunneiere, naboer og planleggere).

En utfordring er at lovverket gir vide rammer for utforming av bestemmelser, at praksis dermed varierer mye, og at bestemmelsene i liten grad er standardisert, georeferert eller maskinlesbare. Dette gjelder til tross for at det er blitt utarbeidet nasjonal mal for planbestemmelser, og flere store kommuner har selv utarbeidet maler og rutiner.

Rapporten skulle ikke gi konkrete løsninger for etablering av data og digitale løsninger, men begrenser seg til å starte en klargjøring av bestemmelser for utvikling av økt digitalisering og standardisering. Rapportens presenterer en kategorisering for systematisering av bestemmelser som kan brukes i arbeidet med standardisering og forenkling.

Konklusjoner og forslag:

Rapporten foreslår å dele planbestemmelsene inn i seks bestemmelsestyper («klasser»), og disse går på tvers av lovbestemmelse og formål:

1) Utstrekning og formgivning:

- **Utnyttelse:** Tallverdier som egner seg for parametrisering.
- **Høyde:** Potensiale for økt grad av parametrisering.
- **Plassering og orientering:** Varierer fra plan til plan og er vanskelig å parametrisere.
- **Volum:** Det kan arbeides med parametrisering som angir takform/takvinkel.
- **Materialbruk:** Kan arbeides med å gjøre beskrivelsen så konkret som mulig.
- **Bygningers interne utforming:** Noen bestemmelser kan muligens egne seg for parametrisering.
- **Uteområder:** Noen bestemmelser kan egne seg for parametrisering.
- **Teknisk infrastruktur:** Kontekstavhengig
- **Parkering:** Kan i stor grad parametriseres.
- **Hensyn- og restriksjonsbestemmelser:** Kontekstavhengig.
- **Juridisk bindende illustrasjoner:** Kontekstavhengig

- 2) Funksjon og bruk deles inn i fem kategorier, der det i noen situasjoner kan være behov for å konkretisere:
 - Spesifisering av formål.
 - Spesifisering av boligtype og eventuelt antall boliger.
 - Nærmere angitt bruk.
 - Forbud mot bruk.
 - Orientering av funksjon – hvilken retning en bestemt funksjons skal henvendes mot.
- 3) Miljøkvalitet – ofte tiltak som vurderes i planprosessen, og som sikres under krav til utstrekning og formgivning i planen, eller som tema i et dokumentasjonskrav (støy/luft, sol/belysning, forurensing, skjøtsel, energi og overvann).
- 4) Dokumentasjon:
 - Bestemmelser som for eksempel på grunnlag av Byggesaksforskrift (SAK10) og Byggeteknisk forskrift (TEK17) krever detaljering før tiltaket kan gjennomføres.
- 5) Rekkefølge:
 - Bestemmer rekkefølgen i gjennomføringen av tiltak med hensyn til tidsrekkefølge og utbyggingsrekkefølge. Det skilles videre mellom opparbeidet (tiltak gjennomført) og sikret opparbeidet (finansieringsavtale inngått før rammetillatelse)
- 6) Eierform: Offentlig areal ligger i kartfila, men for fellesareal må bestemmelsene angi hvilket felt arealet er felles for.

Rapporten anbefaler et trinnvis arbeid i samarbeid med kommunene for å finne gode og brukervennlige grensesnitt for digitale løsninger. Et første skritt kan være en katalog basert på kategoriseringssystemet, samtidig som det arbeides med parametrisering av bestemmelser som egner seg for dette. Konkret forslås det å jobbe videre med følgende temaer:

- Forholdet mellom reguleringsplaner og overordnede planer/normer.
- En gjennomgang av § 12-7 i plan- og bygningsloven for å presisere hjemmelen til å fastsette bestemmelser tydeligere, noe som også kan bidra til forenkling av praksis.
- Gjennomgang av forholdet mellom reguleringsplaner og byggesaksforskriften (SAK10) og byggeteknisk forskrift (TEK17).
- Avklare krav til, og innhold i, krav som f.eks. utomhusplan og landskapsplan.
- Vurdere om bestemmelser skal deles opp i «byggefase» og «driftsfase».

En slik digitalisering kan effektivisere prosessen ved raskt å lukke en del beslutninger, og dermed gjøre at man i større grad kan konsentrere seg om de forholdene i reguleringen som krever skjønn.

3.2.4 Oslo Economics og Holth & Winge: Tilsyn og uavhengig kontroll i pbl

Bakgrunn, tematisk fokus og problemforståelse:

En effektiv planprosess for boligbygging vil balansere flere hensyn, blant annet krav til standard og kvalitet i forhold til hvor lang tid det offentlige bruker på å behandle utbyggingsforslag. Fokus for rapporten *Tilsyn og uavhengig kontroll i plan- og bygningsloven* dreier seg om regulering og kontroll av byggesaker og hvordan man kan ivareta målsettingen om forsvarlig byggkvalitet. Rapporten går dermed direkte inn i balansen mellom ulike hensyn.

Byggkvalitetsutvalget av 2018 leverte sin rapport i 2020, og rapporten foreslo flere tiltak for den samlede reguleringen og kontrollen av byggesaker, og som kan ivareta målsettingen om forsvarlig byggkvalitet. Utvalget vurderte følgende seks tiltak:

- 1) Mer risikobasert og digitalisert tilsyn eller kontroll ved nærmere angitte milepæler, særlig i utførelsen.

- 2) Tydeligere ansvarsdeling mellom kommunalt tilsyn og uavhengig kontroll, og økt ansvar for uavhengig kontrollør.
- 3) Innføre «førstelinjekontroll» som en del av kommunens tilsyn.
- 4) Dokumentasjon av gjennomføringsevne ved søknad, for eksempel ved tegnet forsikring og fremlagt skatteattest («seriøsitetsskrav»).
- 5) Innføring av plikt til å registrere arbeider som ikke er søknadspliktige i ROT-markedet.
- 6) Innføring av *krav til koordinator* for prosjektering og utførelse.

De fem første tiltakene er foreslått i Byggkvalitetutvalgets rapport, mens det sjette tiltaket er ønsket videre utredet av Kommunal- og distriktsdepartementet.

Oslo Economics og Holth & Winge trekker fram fire hovedutfordringer ved dagens kontrollregime:

- Når det kontrolleres.
- Hva som kontrolleres (dokumenter).
- Hvem som skal ha ansvar for å kontrollere hva (kompetanse og kapasitet).
- Hvordan uavhengig kontroll og kommunalt tilsyn gjennomføres i praksis.

Konklusjoner og forslag:

Anbefalingene til Oslo Economics og Holth & Winge gjelder kontroll innenfor rammene av dagens system i plan- og bygningsloven. Det legges til grunn at ansvarsrettssystemet *beholdes*, mens Byggkvalitetutvalget har anbefalt å avvikle dette. Rapporten forholder seg først til de seks anbefalingene fra utvalget:

Tiltak 1 – Mer risikobasert og digitalisert tilsyn eller kontroll ved nærmere angitte milepæler, særlig i utførelsen

- Basert på informasjonsgrunnlaget og analyser mener de det er fornuftig å både målrette og styrke dagens kontroll av byggesaker.
- Kontroll bør i første rekke målrettes mer mot arbeider tidlig i byggeprosessen og knyttet til utførelse, og kontrollen bør gjennomføres av uavhengig kontrollører som har byggteknisk kompetanse.
- Egenerklæringer fra ansvarlige foretak og tiltakshaver videreføres, men med styrket kontroll og større grad av stedlig kontroll på en byggeplass til angitte tider.
- Faste milepæler. Valg av milepæler bør gjøres ut fra en kvalitativ vurdering av når og hvor det er stor sannsynlighet for byggfeil og sannsynlighet for store negative samfunnskonsekvenser. De foreslår at
 - Kontroll målrettes mot milepæler knyttet til a) tillatelsen (kontroll etter at tillatelse er innvilget), b) byggegrop, c) plassering av bygg og d) konstruksjon, og at flere av disse er stedlige kontroller.
- Med hensyn til tiltaket om digitale løsninger foreslår rapporten to supplerende tiltak: Kartlegging av søknadsprosessen i kommunene og bruk av digitale løsninger, samt anskaffe eller utvikle et digitalt rapporteringsverktøy for byggfeil.

Tiltak 2 – Tydeligere ansvarsdeling mellom kommunalt tilsyn og uavhengig kontroll, og økt ansvar for uavhengig kontrollør

Samlet sett anbefales en bredere og ytterligere forsterkning av insentivene for å unngå byggfeil enn det Byggkvalitetutvalget har gjort. Dette betyr styrking av kommunens tilsynsplikt ved at kommunen skal føre tilsyn der uavhengig kontroll har avdekket feil og mangler og varslet kommunen og der dette ikke rettes, jf. forslaget om milepæler.

Tiltak 3 – Innføre «førstelinjekontroll» som en del av kommunens tilsyn

Grunnlaget for tiltaket synes å være en forståelse av at arbeidslivskriminalitet reduserer byggkvaliteten. Forfatterne mener at hvis dette er noe regjeringen mener bør være et prioritert område, kan relevante offentlige instanser sammen øke sin kontrollvirksomhet rettet mot mistanke om slik aktivitet.

Tiltak 4 – Dokumentasjon av gjennomføringsevne ved søknad, for eksempel ved tegnet forsikring og fremlagt skatteattest («seriøsitetsskrav»)

Rapporten skriver at dette er et spørsmål om hvorvidt enkle dokumentasjonskrav vil ha effekt på forsvarlig byggkvalitet og om et dokumentasjonskrav er treffsikkert for dette formålet. Det konkluderes at at dette hører under andre rettsområder enn plan- og bygningsloven, og andre oppgaver enn det kommunene skal utføre som plan- og bygningsmyndighet.

Når det gjelder det foreslåtte tiltaket om tydeliggjøring av kommunens mulighet til sikkerhetsstillelse mener de at dette i særlige tilfeller kan bidra til å redusere noen transaksjonskostnader, og at det kan være fornuftig å tydeliggjøre dette i lovverk.

Tiltak 5 – Innføring av plikt til å registrere arbeider som ikke er søknadspliktige i ROT-markedet

Byggkvalitetutvalget mener at en stor del av arbeidslivskriminaliteten i byggebransjen er knyttet til markedet for rehabilitering, ombygging og tilbygg (ROT-markedet). Forfatterne oppfatter at den foreslåtte registreringsordningen i all hovedsak har som intensjon å rette seg mot kriminalitet i markedet, og i mindre grad være rettet mot forsvarlig byggkvalitet. Det ligger dermed noe på siden av temaet for foreliggende notat.

Tiltak 6 – Innføring av krav til koordinator for prosjektering og utførelse

Byggkvalitetutvalget mener at dagens ansvarsregler, der mange aktører må påta seg ansvar overfor myndighetene, bidrar til uklårheter og kan føre til «ansvarspulverisering». Forfatterne anbefaler derfor at det innføres krav til at ansvarlig søker skal påse at det er én aktør som har ansvar for koordinering innen prosjektering, én aktør som har ha ansvar for koordinering innen utførelse, og én aktør som har ansvar for koordinering innen uavhengig kontroll.

Samhandling, kommunikasjon og koordinering mellom prosjektering og utførelse er også en kilde til byggfeil. Forfatterne er imidlertid usikre på hensiktsmessigheten av å innføre en koordinator på tvers av ansvarsområder. Det skyldes at det potensielt er svært krevende med tanke på å sikre kompetanse til å påta seg et slikt ansvar, og at en slik rolle i praksis vil måtte følge et byggeprosjekt over svært lang tid.

Pbl. § 23-4 andre ledd sier at ansvarlig søker skal «samordne de ansvarlige prosjekterende, utførende og kontrollerende, og påse at alle oppgaver er belagt med ansvar». Forslaget er en konkretisering av dette ved at ansvarlig søker skal påse at det er en koordinator innen områdene prosjektering, utførelse og kontroll når det er flere ansvarlige foretak innenfor et område og ansvaret for slik samordning ikke er særskilt angitt i gjennomføringsplanen eller erklæring om ansvarsrett.

På grunnlag gjennomgangen av de seks tiltakene fra Byggkvalitetsutvalget, oppsummerer Oslo Economics og Holth & Winge sine kommentarer i tre større endringer innenfor dagens kontrollregime.

- Økt kontroll ved faste milepæler i utførelsesfasen, økt innslag av stedlig kontroll og kommunal tilsynsplikt når avvik ikke rettes.
- Økt ansvar til uavhengig kontrollør gjennom utvidelse til å bekrefte at området som kontrolleres tilfredsstiller kravene i byggeteknisk forskrift på kontrolltidspunktet, og ikke bare avgrenses til å bekrefte at det er gjennomført kontroll.
- Innføre krav om at ansvarlig søker skal påse at det er én aktør som har ansvar for koordinering innen prosjektering, én aktør som har ha ansvar for koordinering innen utførelse, og én aktør som har ansvar for koordinering innen uavhengig kontroll.

Forslagene til de seks temaene fra Byggkvalitetsutvalget og de tre sistnevnte, større endringene kan bidra til både å forlenge og forkorte planprosessen. I lys av dette gir Oslo Economics og Holth & Winge noen supplerende anbefalinger som mer entydig går på tidsdimensjonen.

- Kommunene pålegges en plikt til å kunne motta og behandle digitale byggesøknader, etter en kartlegging av byggesøknadsprosesser i kommuner for å kvalitetssikre at dette ikke byr på særlige utfordringer

- Staten får i oppgave å utvikle et digitalt rapporteringsverktøy for byggfeil der ansvarlig kontrollør blir pålagt å rapportere på samtlige avvik som er avdekket ved en uavhengig kontroll.
- Rettsregel om sikkerhetsstillelse tydeliggjøres og det iverksettes pedagogiske tiltak for å informere kommuner om mulighetene for bruk av sikkerhetsstillelse som forutsetning for midlertidig brukstillatelse.

Selv om utredningen har fokus på byggesaksdelen og byggkvalitet, har den en indirekte effekt på den samlede prosessen fra idé til ferdig bygg gjennom et fokus på byggesak og samarbeidet mellom byggesak og planavklaring.

3.2.5 NBBL – Boligpolitisk program

I dokumentet *Boligpolitisk program* presenterer NBBL organisasjonens posisjoner. Der framgår det blant annet:

- Ved oppdatering av teknisk forskrift (TEK) må effektene på kostnad/prisøkning vurderes, samtidig som man ser på muligheter for effektivisering/forenklinger slik at man sikrer en kostnadseffektiv boligproduksjon.
- Kun være mulig å fremme innsigelse i spørsmål av nasjonal eller vesentlig regional betydning, sektormyndigheter må ha samme tidsfrister for uttale- og innsigelsesrett i planbehandlingen, redusere antallet sektormyndigheter med innsigelsesadgang.
- Etablere snarvei for erfarne og (pre)kvalifiserte plansøkere, prioritere konsentrert bebyggelse nært knutepunkt for kollektivtransport og «grønne prosjekter».
- Lik behandling av privat utbygging av infrastruktur og offentlige prosjekter, for eksempel når det gjelder betaling av MVA.

3.3 Innspill fra bransjeaktører

I tillegg til gjennomgang av dokumenter har NIBR gjennomført samtaler med nøkkelaktører i bransjen, fra interesseforeningene og fra utbyggere².

Større klarhet og tydelighet i definisjoner vil gi et mer konstruktivt offentlig ordskifte:

Ordsiftet om boligbygging er preget av motstridende posisjoner og 'påstand-mot-påstand'. Det pekes på ønskeligheten av klare begrepsdefinisjoner, blant annet for 'boligreserver', der det i dag ikke er noen felles forståelse mellom offentlige og private aktører om hva som faktisk inngår i begrepet *boligreserve*. Som et ledd i mer omforente forståelser, kan faste fora mellom kommune og utviklere være viktig.

Klare måltall fra statlig hold og målrettet plansystem for økt bygging lokalt:

Det grunnleggende problemet sies å være at staten ikke setter seg måltall for hvor mange boliger de ønsker å få bygd i en bestemt periode og derfor heller ikke har noen «bestilling» til hva kommunene skal «svare ut». Det pekes på at kommunene i for liten grad utfordres til å bidra til å nå nasjonale mål, og at det på lokalt nivå trengs et plansystem som støtter opp om boligbygging og gir større forutsigbarhet for utbyggere om at konkrete, utpekte områder blir bygd ut. Det tas også til orde for at alle ledd i en planprosess må ha klare tidsfrister.

Digitalisering og standardisering:

Digitaliseringstiltak vurderes som positivt, blant annet fordi det gir klarhet i hvordan bestemmelser skal forstås, og bestemmelser og retningslinjer til kommuneplaner kan bli mer ensartet på tvers av kommuner. Informantene mener dette gjør det enklere for bedrifter å lese seg opp på situasjonen

² Vi har intervjuet representanter fra Entreprenørforeningen Bygg og Anlegg, Boligprodusentene og Norsk Eiendom og aktive utbyggere fra JM og USBL. Informantene har også deltatt i diskusjoner og kommentert på utkast til rapport.

i forskjellige kommuner. Systematisering og standardisering vil også lette arbeidet for planleggere, og dette kan igjen forbedre samarbeidet mellom byggesak og plansak, samt at planbestemmelser harmoniserer med TEK som designmanual. I tillegg vil det effektivisere byggesak og gjøre prosjekter mindre avhengig av dispensasjon for å bli gjennomført slik planbeskrivelsen beskriver. På den annen side, informantene er usikre på om stordata og kunstig intelligens kan bidra her, men ser klart potensiale i økt standardisering, ikke minst i forhold til større likhet i hvordan krav forstås på tvers av kommuner.

Prosjektavklaring – bedre samarbeid og samforståelse mellom plan og byggesak:

Samhandling mellom plansak og byggesak framheves som et grunnleggende problem i forhold til en effektiv planprosess. Informanten mener at det er for lite flyt av kompetanse mellom de to ledd, og at plan i liten grad er kjent med byggetekniske forskrifter og TEK som designmanual, samtidig som reguleringsplanene ofte er svært detaljerte. Det pekes også på at det er manglende kompetanse hos 'plan' i å beregne økonomiske kostnader for utbygginger utover de tekniske kravene. Dette fører til problemer underveis i prosessen med reguleringsplaner. Standardisering vil gjøre det enklere og mer effektivt å utarbeide forslag, samt forstå og følge opp byggesak etterpå, dvs. dette er nært knyttet til foregående punkt om digitalisering.

Saksbehandling og saksbehandlere i kommunene:

Det vektlegges at saksbehandlingen må bli raskere, blant annet ved at oppstartsmøter kommer tidligere, referater kommer raskere, sørge for at saksbehandlingen ikke stopper opp ved å ha interne svarfrister i kommunen, strengere svarfrister ved dispensasjoner, men også at det bør holdes flere dialogmøter med planmyndighetene. I tillegg kan detaljeringen i reguleringsplaner føre til mange dispensasjoner overfor egen reguleringsplan, med påfølgende økt ressursbruk og forsinkelser – mer robuste planer vil kunne gi en smidigere plan og -byggesak

Det pekes også på at hyppige skifter av saksbehandlere i kommunene oppleves som 'tidstyver' i behandlingen av utbyggingsprosjekt fordi nye saksbehandlere må sette seg inn i tidligere saksgang og kan vektlegge og prioritere annerledes i forhold til overordnede normer og retningslinjer. Det pekes på at det er uholdbart at ny saksbehandler kan kreve en annen prioritering enn det tidligere saksbehandler gjorde. Viktigheten av stabil saksbehandlerkapasitet vektlegges, samt at en saksbehandler bør ha myndighet til å ta raske avgjørelser og være tilgjengelig for utbyggere.

Prioritering av overordnede normer og retningslinjer i plansaker:

Utbyggere opplever at de færreste kommuner har klare og entydige retningslinjer i overordnet planverk med hensyn til samfunnsutviklingen i egen kommune, dvs. det er ofte åpent for at saksbehandlers fortolkninger. Det utarbeides også ofte normer og veiledere for god byutvikling, og disse lever et liv på utsiden av kommuneplanen, og det kan ofte gi motsatte plangrep for de enkelte utbyggingsprosjekter. Informantene peker på behovet for en klarere prioritering mellom normer og veiledere, dvs. hvilke normer eller veiledere skal ha forrang dersom det skapes motsatte plangrep?

Balansere ulike krav og hensyn – regionale myndigheters rolle enkeltvis og sammen:

Det pekes på at regionale myndigheter tidvis opptre med liten respekt for betydningen av planprosessens lende. Uten at omfanget kan belegges, rapporteres det om hyppige situasjoner der regionale myndigheter varsler innsigelse på forhold som ligger utenfor deres kompetansefelt. Det framheves at det tidligere var en optimalisering der ulike krav ble sett i sammenheng, mens hvert krav i dag «lever sitt eget liv» og kjøres hver for seg, for eksempel krav knyttet til støy, sol og romlighetsnorm. I sum fører det til en betydelig reduksjon i hva som kan bygges, og ingen vektning av alle hensyn. Deres klare inntrykk er at de er «et stort apparat som inntar en kritisk rolle til utbyggingsplaner», og få som snakker fram boligforsyning som en viktig samfunnsoppgave. De ser et stort potensial for at det bygges tillit ikke bare mellom utbygger og kommunen, men også mellom ulike regionale etater, om betydningen av tilstrekkelig nybygging med tilstrekkelig kvalitet.

Administrativ avvisning av reguleringsforslag tidlig i prosessen:

Det er ulike oppfatninger om dette er positivt eller negativt. Skepsis bunner i en frykt for at en slik ordning kan misbrukes av kommunen. På den annen side vektlegges også at by-/riksantikvar må gi en tidlig avklaring for om eksisterende bygg kan rives eller må beholdes. Samtidig, er det også

et problem at fagektorer i det offentlige forfølger egne, snevre ansvarsområder på bekostning av en optimal helhetsvurdering.

Økt fokus på bærekraft – FNs bærekraftsmål (SDG) internaliseres i bransjen:

Ingen av informantene opplever bærekraftmålene som direkte problematisk for dem. Bransjen er innovativ og tar nye målsettinger mht. ulike aspekter av bærekraft inn over seg. Den delen av bærekraftmålene som omhandler bygging gjennom fortetting og transformasjon, medfører mer kostbar utbygging og en bruk av utbyggingsavtaler som favner videre enn teknisk infrastruktur. Dette ser de som en utfordring dersom det ikke gjennomføres kalkyler over totale utbyggerbidrag og hensyn ikke koordineres. Det grønne skiftet er utfordrende på grunn av betydelig krav om dokumentasjon, for eksempel ulike typer regnskap (arealregnskap, grønt regnskap, regnskap over vannoverflater) mm. Utfordringen er at utredningene dels er overlappende, men at bestillerne er lite koordinert. De peker på potensiale for mer effektive måter å organisere nødvendig miljømessig dokumentasjon. De mener også at behovet for dokumentasjon er omtrent uendelig: «*jo mer en ser, jo mer ser en at en burde ha sett*». Det er likevel stor forståelse i bransjen for dokumentasjonskrav, men det bør kunne løses mer effektivt, og at nasjonale myndigheter bør gripe fatt i dette.

Ny områdemodell:

Det nye forslaget til områdemodell omtales som positivt. Modellen inneholder en avtalemødel som bransjen støtter nettopp fordi det gir økt forutsigbarhet. I dag er det en praksis hvor de som bygger ut først bekoster infrastruktur, mens de som kommer etterpå er 'gratispassasjerer', og det oppleves som urettferdig. En områdeprosess vil bidra til å endre dette, og man får startet tidligere med kartlegging av kostnader til infrastruktur. Finansiering og forskuttering er et viktig moment her, men hvis dette ordnes vil modellen trolig bidra til raskere planavklaring av reguleringsplaner i transformasjonsprosjekter. Store utbyggere som kan forskuttere vil få økt trygghet for at de får inn midler, mens de små vil kunne dra nytte av hhv. innbetaling til fond, eller at kommunen har forskuttert. Bransjen peker på at det er gevinster å hente i større transformasjonsprosjekter i de store byene og i fortetting i mindre (stasjons)byer. På den annen side, områdemodellen greier ikke å løse problemene med fordeling av infrastrukturelementer innenfor området, dvs. hvem som får veikrysset og liknende, og planen beskriver ikke denne fordelingen.

3.4 Ny regjering

Politikken til regjeringen Støre bygger på 'Hurdalsplattformen', og siden det er gått forholdsvis kort tid, er det lite konkret som er kommet. Likevel, Hurdalsplattformen har enkelte punkter under temaene boligpolitikk, arealpolitikk og planlegging og offentlig sektor som kan ha relevans for foreliggende notat.

- Under boligpolitikk: Koordinere offentlige innsigelser i byggeprosessen bedre.
- Under arealpolitikk og planlegging: (i) en mer differensiert forvaltning av strandsonen, økt handlefrihet i spredtbygd strøk, (ii) praktisere planretningslinjene for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging (BAT) slik at de er tilpasset regionale og lokale forhold, (iii) evaluere BATP og sikre vekst og utvikling i 'utkantstrøk', (iv) forenkle plan- og bygningsloven slik at planprosesser går raskere og vurdere å redusere antall søknadspåltige byggetiltak, (v) ivareta hensynet til natur og klima i plan- og bygningsloven, og (vi) påse at statsforvalteren samordner innsigelser godt nok, på en måte som sikrer åpenhet, forutsigbarhet og effektive prosesser.
- Under offentlig sektor: Gjennomføre et taktskifte i digitalisering av offentlig sektor

Dette er generelle politiske målsettinger, og det er ikke mulig å si noe konkret om hvilke tiltak som vil eventuelt vil bli utformet og iverksatt.

4 Oppsummerende betraktninger

4.1 Hva er gjort og hva gjøres?

I 2018 publiserte Solberg-regjeringen en 'fornyhet strategi for boligmarkedet', der man gikk gjennom foreslåtte tiltak i 2015-planen og foreslo nye tiltak. Generelt konkluderte regjeringen slik:

«Den forrige strategien la vekt på å bidra til en mer effektiv tilbudsside i boligmarkedet og en bærekraftig utvikling i boligpriser og gjeld. I forbindelse med strategien la regjeringen frem en rekke tiltak og planer. De fleste tiltakene er fulgt opp, mens noen fortsatt er under oppfølging. Tiltakene har virket. Regelverksforenklinger har gjort det mulig å bygge både rimeligere og raskere, og siden 2015 har boligbyggingen tatt seg kraftig opp.»

Som forventet konkluderer regjeringen med at tiltakene har virket, men om dette er tilfellet eller i hvor stor grad tiltakene har virket kan vi ikke entydig fastslå. Vi begrenser oss til å akseptere at tiltak er gjennomført, samt hvilke tiltak som foreslås for deretter å se på hva som senere er gjort. Regjeringen skriver i samme publikasjon at de vil «fortsette å forenkle regelverket for plan- og byggeprosessene», dvs. erkjenner at tidligere tiltak ikke har vært tilstrekkelige i forhold til hva man har ønsket seg.

Under *tiltak for raskere planprosesser og styrking av lokaldemokratiet*, noteres det at det er blitt enklere å gjennomføre mindre endringer i planer, skapt større forutsigbarhet i planleggingen og dermed sikret bedre framdrift i planprosessen, og begrenset kommunens adgang til å gjøre nye arealplaner og bygge- og deleforbud til 12-ukersfristen. Under samme overskrift skrives det at bruken av rekkefølgebestemmelser og utbyggingsavtaler, sammen med samordning av regelverket for å få til en raskere plan- og eiendomsprosess, er under arbeid i KMD, mens adgangen for kommunen til å kreve gebyr for behandling av områderegulering der private har utarbeidet planforslag ikke følges opp.

Under *tiltak for økt produktivitet* skrives det at både samarbeidet med byggenæringen gjennom Bygg 21 og satsingen på digitalisering er under arbeid. For digitalisering er E-tinglysning for profesjonelle gjennomført, mens man arbeider med en publikumsløsning for tinglysning, samt at ByggNett-strategien for en fulldigital byggsektor følges opp av direktoratet.

Under *forenkle byggtekniske krav*, er det gjennomført forenklinger i regelverk gjennom TEK17 og erstatter TEK10, men endringene er av byggteknisk karakter og ikke relatert til planprosess.

Flere utredninger har forslag som går betraktelig lenger enn de endringene som ble gjort før 2018. Det gjelder utredningen fra Norsk Eiendom, der det er forslag rettet mot (i) planhierarki, for eksempel slå sammen områderegulering og detaljregulering til én plantype, (ii) planprosess, for eksempel standardisering av den innledende fasen av en planprosess, samt nasjonale maler for framstilling av planinitiativ, framstilling av steds- og mulighetsanalyser som vedlegg til planinitiativ, referat (sjekklister) fra oppstartsmøte, varsel og kunngjøringsannonse, planforslag inkludert plankart, planbestemmelser, planbeskrivelse, ROS-analyse, annen plandokumentasjon, (iii) planinnhold, for eksempel lov eller forskrift fastsettes en uttømmende liste over hva som kan bestemmes i reguleringsplan, samt nasjonal veileder/mal for planbestemmelser som gjør at samme forhold blir beskrevet på samme måte i hele landet, (iv) gjennomførbarhet med fokus på rekkefølgekrav.

Mens endringene fra TEK10 til TEK17 i hovedsak dreide seg om byggtekniske forhold, omfattet rapporten Kartlegging av utfordringer i plan- og byggesakprosessen fra DiBK også tiltak rettet mot planprosess, blant annet (i) økt tilgang på rettskilder i form av tolknings- og prinsipputtalelser fra KMD, (ii) lovbestemmelser som legger til rette for digitalisering og automatiske regelsjekkere, (iii) formalisering av hvordan saksframlegg og/eller planbeskrivelse skal se ut, samt planforskrift med

veiledning for alle aktører i planprosessen, og (iv) bedre samarbeid internt i kommunene, for eksempel ved at byggesaksbehandler er med i hele planprosessen.

Regjeringens 2018-publikasjon *Fornytt strategi for boligmarkedet* foreslo nye tiltak under overskriften *mer effektive byggeprosesser*. For temaet i foreliggende notat framstår følgende tiltak som mest relevante: (i) digitalisering av byggesaksprosessen, (ii) raskere planprosesser i kompliserte fortetnings- og transformasjonsområder, (iii) regelverket for utbyggingsavtaler, og (iv) klargjøring av grensen mellom plankrav og byggeteknisk forskrift.

KMD har også lagt ut høringsnotater, der notatet *Forslag til endringer i plan- og bygningsloven om fortetting, transformasjon, utbyggingsavtaler mv.* (under KMD) peker seg ut som relevant. Bakgrunnen er utbygging i mange større byer i mindre grad skjer på ubebygget areal, men heller skjer i eksisterende bebygd miljø gjennom fortetting og transformasjon. I den sammenheng etableres det utbyggingsavtaler mellom utbygger og det offentlige om bidrag til bygging av fysisk og sosial infrastruktur. Av forslagene i høringsnotatet er følgende forslag mest interessante for temaet i foreliggende notat: (i) Mer effektiv områdeutvikling ved bruk av hensynssoner som et helhetlig virkemiddel som omfatter byggegrenser, utbyggingsvolum, funksjonskrav i tillegg til tekniske løsninger og rekkefølgekrav, og med det øke forutsigbarhet for utbyggere slik at de tidlig kan ta hensyn til infrastrukturbehovet i området i sin egen planlegging, (ii) innføre og definere eiendomsomdanning som sakstype i matrikkelloven og på den måten legge til rette for å håndtere opprettelse og sammenslåing av matrikkelenheter, arealoverføring og grensejustering i samme sak, og (iii) finansiering av offentlig infrastruktur, med en 'områdemodell' som på et tidlig stadium i arealplanen fastlegger nødvendig infrastruktur og hvordan kostnadene skal fordeles på grunneiendommer i området, samt unntaksvis utbyggingsavtaler for områder der det ikke er vedtatt hensynssone med områdemodell. I tillegg er det forslag som berører avfallshåndtering, tomtestørrelse, utgifter til arkeologiske undersøkelser, statlige arealplaner og rett til foreleggelse for kommunestyret av forslag til endring i plan.

Et annet relevant høringsnotat er *Forslag til endring i forskrift om byggesak og byggeteknisk forskrift* som søker å møte målet om å forenkle krav til saksbehandling og redusere antall søknadspålegg gjennom å gjøre regelverket enklere å forstå og følge, og tolkning og praksis skal bli mer forutsigbar, og redusere tidsbruken og dermed kostnader. Forenklingene omfatter (i) unntak for terrasser og plattinger, der høyden over ferdig planert terreng økes fra 0,5 meter til 1,0 meter for søknadspålegg, (ii) tillate at mindre tilbygg på 15 m² uten søknad, men uten at det gir opphav til en ny boenhet, (iii) tiltakshaver skal melde fra til kommunen om tiltaket og plassering senest fire uker etter ferdigstilling, med definerte data, (iv) definere frittliggende bygninger til å ligge minst 1.0 meter fra andre bygninger,

I tiden etter 2018 har KMD/KDD fått utarbeidet flere konsulentrapporter. Av disse peker *Systematisering av planbestemmelser i reguleringsplaner* (Asplan Viak) og *Tilsyn og uavhengig kontroll i plan- og bygningsloven* (Oslo Economics og Holth & Winge) seg ut som mest relevante. Førstnevnte ser på hvordan digitalisering/IKT-teknologi kan bidra til en mer effektiv og bedre planprosess. Selv om digitalisering av planprosessen har kommet et stykke på vei, gjenstår det ifølge rapporten å finne gode løsninger for digitale reguleringsbestemmelser. Rapporten diskuterer muligheten for 'parametrisering' innenfor seks bestemmelsestyper som går på tvers av lovbestemmelse og formål. Som et første skritt foreslår rapporten å lage et kategoriseringssystem og parametrisering av egnede bestemmelser. I første omgang kan det jobbes videre med: (i) Forholdet mellom reguleringsplaner og overordnede planer/normer, (ii) gjennomgang av § 12-7 i plan- og bygningsloven for å presisere hjemmelen til å fastsette bestemmelser tydeligere, (iii) forholdet mellom reguleringsplaner og byggesaksforskriften (SAK10) og byggeteknisk forskrift (TEK17), (iv) avklaring av krav til f.eks. utomhusplan og landskapsplan, og (v) vurdering av om bestemmelser skal deles opp i «byggefase» og «driftsfase».

Rapporten *Tilsyn og uavhengig kontroll i plan- og bygningsloven* (Oslo Economics og Holth & Winge) foreslår tre større endringer innenfor dagens kontrollregime, og to av disse har relevans for prosess: (i) Økt kontroll ved faste milepæler i utførelsesfasen, økt innslag av stedlig kontroll og

kommunal tilsynsplikt når avvik ikke rettes og (ii) innføre krav til at ansvarlig søker skal påse at det er én aktør som har ansvar for koordinering innen prosjektering, én aktør som har ansvar for koordinering innen utførelse, og én aktør som har ansvar for koordinering innen uavhengig kontroll. I tillegg anbefaler rapporten at kommunene skal kunne motta og behandle digitale byggesøknader, samt at staten skal utvikle et digitalt rapporteringsverktøy for byggefeil, der avvik avdekket ved uavhengig kontroll rapporteres.

4.2 Aktuelle temaer og aktuelle tiltak

Med utgangspunkt i gjennomgangen foran vurderer vi følgende temaer som mest relevante for arbeidet med å forbedre planprosessen for boligbygging:

- Digitaliseringstiltak ble formulert i boligstrategien fra 2015 og også under den fornyete boligstrategien fra 2018. I tillegg var det tema for Asplan Viak-rapporten fra 2021, og nåværende regjering vektlegger et taktskifte i digitalisering i offentlig sektor. Det kan derfor argumenteres for at digitalisering kan være ett av temaene NBBL fokuserer på.
 - Dette kan dreie seg om automatiske regelsjekkere slik det er presentert i tidligere dokumenter og med den type parametrisering som Asplan Viak foreslår.
 - Det kan knyttes opp til de nasjonale malene og veilederne som Norsk Eiendom foreslo i rapporten fra 2015.
 - Det kan i tillegg knyttes til sentrale elementer under det som betegnes «Industry 4.0», dvs. bruk av stordata, maskinlæring, algoritmer i behandlingen av byggesøknader – i form av støtte for saksbehandlere og/eller automatiserte «AI»-beslutninger. Et slikt system krever et betydelig utredningsarbeid, der blant annet tilgangen på data og ansvar for å levere og vedlikeholde nødvendige databaser, geografisk nivå for saksbehandling, samt planprosess må inngå. Et slikt system må testes på gjennomførte utbyggingsaker for å sammenlikne «AI-beslutninger» med tradisjonelle vedtak, både mht. tidsbruk og resultat.
 - Digitalisering i form av standardisering og automatiske regelsjekkere kan gjøre det lettere for ferske saksbehandlere å gå inn i nye og ta opp tråden i pågående prosjekter, og det kan bidra til at det ikke innføres nye prioriteringer mellom normer og overordnede retningslinjer.
- Urbane transformasjonsområder
 - Utbygging i (større) byer er generelt utfordrende, både fordi det ofte omfatter mange grunneiere og funksjoner/arealbruk, samtidig som (deler av) områdene kan ha blitt forurenset som følge av tidligere aktiviteter («brownfield», Nordahl et al. 2019).
 - Fordelingen av kostnader til infrastruktur osv. mellom private og offentlige aktører har blitt satt på dagsordenen de siste årene, og KMD sendte i 2021 ut et høringsnotat der en 'områdemodell' ble skissert, dvs. en prosedyre for å på et tidlig stadium fordele kostnader og på den måten skape forutsigbarhet for utbyggere/grunneiere.
 - Imidlertid, høringsuttalelsene til forslaget spriker. Flere større bykommuner, blant annet Oslo og Trondheim, er forholdsvis kritiske fordi de mener at ordningen fører til at kommunene vil erfare en uforholdsmessig stor økonomisk risiko, dvs. økt forutsigbarhet for utbyggere kommer på bekostning av kommunen.
- Samarbeid mellom byggesak og plansak i kommunene
 - Forholdet mellom byggsak og plansak er berørt i flere av bidragene, som for eksempel den nylige utredningen fra Oslo Economics og Holth & Winge, noe som indikerer at temaet står på det politiske kartet i tiden som kommer. Det er også understreket av informantene.
 - De som sitter med plansak, kan ha manglende kunnskap om byggtekniske forskrifter og beregning av økonomiske kostnader ved utbygginger, noe som kan føre til stopp i

framdriften av utbyggingsprosjekter fordi byggesaksansvarlig ikke i tilstrekkelig grad har vært involvert i planprosessen. Dette er spesielt kritisk i forhold til harmonisering av planbestemmelser og TEK som designmanual, et forhold som kan forsterkes ved skifte av saksbehandlere.

- Dokumentasjon knyttet til det 'grønne skiftet'
 - Det 'grønne skiftet' gjør seg stadig mer gjeldende for næringslivet, både som svar på klimaendringer og i forhold til det pågående tapet av biodiversitet. Samtidig er FNs 17 bærekraftsmål gjort til en sentral bæreplanke i Nasjonale forventninger til kommunal og regional planlegging for perioden 2019–23. I dette ligger det mange utfordringer for kommuner og næringslivet, også i forhold til boligbygging og kommunenes planlegging.
 - For utbyggere representerer kravet om dokumentasjon en utfordring, for eksempel diverse regnskaper (areal, vannoverflater, 'grønt' mm.). Denne dokumentasjonen er også viktig for kommunenes saksbehandling. Standardisering av måten regnskaper blir utført og bedre rutiner for samordning vil lette arbeidet for både utbyggere og kommuner.

Litteraturliste

Offentlige dokumenter – departementer og direktorat:

Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging for perioden 2015–19

Nasjonale forventninger til kommunal og regional planlegging for perioden 2019–2023

Prop. 149 L (2015–2016) Endringer i plan- og bygningsloven

Fornytt strategi for boligmarkedet 2018

Ekspertutvalg. 2018. Bedre regulering av større utbyggingsprosjekter

DiBK. 2017. Kartlegging av utfordringer i plan- og byggesakprosessen

DiBK . 2017. Sentrale endringer fra TEK10 til TEK17

Utredninger:

Asplan Viak. 2016. Samordning gjennom planlegging etter plan- og bygningsloven

Asplan Viak. 2021. Systematisering av planbestemmelser i reguleringsplaner

Boligvekstutvalget for Oslo. 2016. Økt boligvekst i Oslo

Bygg 21. 2016. Enklere grep – raskere fra behov til bygg

Grønn Byggallianse og Norsk Eiendom. Eiendomssektorens veikart mot 2050

Menon Economics. 2018. Praktisering av byggteknisk forskrift

NBBL. 2021. Boligpolitiske program

Norsk Eiendom. 2015. Effektive planprosesser – på vei mot et paradigmeskifte

Oslo Economics og Holth & Winge. 2022. Tilsyn og uavhengig kontroll i pbl

Rambøll og Samfunnsøkonomisk Analyse. 2021. Kommunenes boligreserver

Vista Analyse. 2016. Raskere planlegging – hvordan komme raskere til mål?

Annet:

AP/SP. 2021. Hurdalsplattformen

Nordahl, B., Johansen, S., Orderud, G.I. and Skogheim, R., (2019), Urban områdetransformasjon – en gjennomgang av internasjonal litteratur, NIBR notat 2019:107