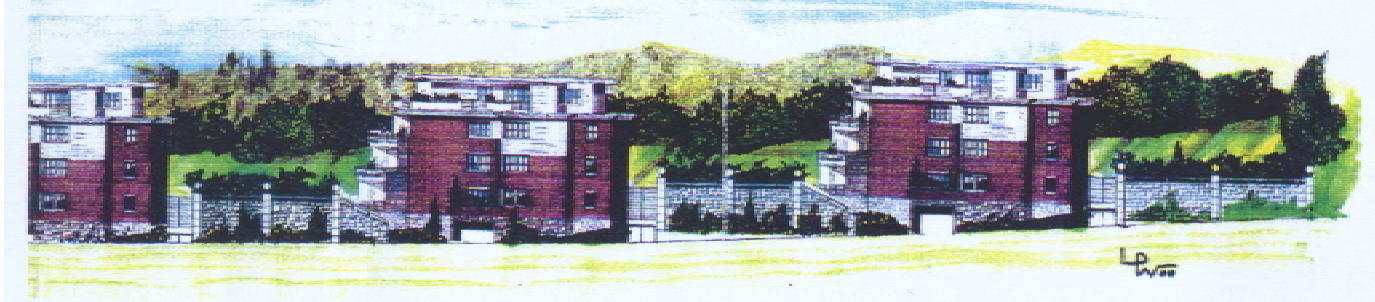


PLANLAGT PROSJEKT BLE SENDT TIL BEHANDLING I 1996



BEHANDLINGEN AV PLAN- OG BYGGESAKER

STORE INNSPARINGSMULIGHETER

RAPPORT FOR

PBL 2000

OLAV ISACHSEN
JONAS SANDGREN

KANENERGI AS
PROSJEKT NR. 0032
FERDIGSTILT 30.10.01

TIDLIGST KAN INNFLYTTING SKJE I 2004



Forord

KanEnergi AS fikk i oppdrag å gjennomføre dette delprosjekt av PBL 2000. Vi har samarbeidet med og innhentet informasjon fra utbyggerbedrifter, kommuner og fra foreliggende statistisk materiale som grunnlag for vurderingene. Cand oecon Stein Hansen fra Nordic Consulting Group har vært en verdifull rådgiver og kvalitetssikrer i arbeidet.

Dato 31.10.01

Underskrift

KanEnergi AS

Bærumsveien 473, 1351 Rud

Telefon: 67 15 38 50

Faks: 67 15 02 50

E-post: kanenergi@kanenergi.no

www.kanenergi.no

Bank: 6228.05.59046

F.nr: 965962964

Rapporten er utarbeidet etter Nivåmetodens prinsipper.

NIVÅMETODEN AS, Kapellveien 2, 1450 Nesoddtangen, tlf.: 66 91 01 52, faks: 66 91 60 51

Hovedrapport

Behandlingen av plan- og byggesaker

Store innsparingsmuligheter

Analyser viser at en ineffektiv plan- og byggesaksprosess medfører store samfunnsøkonomiske kostnader. De direkte merkostnadene anslås til 3 - 3,5 mrd. kr (rettet februar 2002) og andre ringvirkninger til minst 2 mrd. kr per år (se vedlegg 1.1, 1.2 og 1.3).

I byggeprosessen er det viktig å avklare prinsipielle spørsmål tidlig. For å forbedre prosessen foreslår vi å gjennomføre et felles prosjekt mellom myndigheter og utbyggere for å forbedre samspillet mellom partene.

Bakgrunn

Ved større utbygginger krever plan- og byggesaksprosessen betydelige ressurser både fra utbyggersiden og på den offentlige side, først og fremst kommunene. Dagens prosess blir ikke oppfattet som ideell og effektiv, og det er mange som arbeider for bedre samhandling og planleggingsredskaper og å endre lov og forskrifter.

Prosjektet PBL 2000 er startet etter initiativ fra seks store entreprenørbedrifter og med Jon Holt som leder. Prosjektets mål er å forenkle og effektivisere planleggingen av og beslutningsprosessen i utbyggingsprosjekter. Gruppen har fått tilslutning fra andre og har etablert samarbeid mellom 5 kommuner, (se vedlegg 2).

Bygge- og anleggsvirksomheten i Norge hadde i 2000 en omsetning på ca. 131 mrd. kr, inklusive vedlikeholds arbeider for 33 mrd. kr, dvs. 9 % av BNP. Hoveddelen av byggevirksomheten skjer i de store byene og tettstedene. Problemene som belyses i rapporten er derfor først og fremst relevant for pressområdene.

Kostnadsanalyse

Tilgangen på byggeklare tomter er avgjørende for boligtilbudet, og prisøkningen for omsatte boliger er et uttrykk for kostnaden som bl.a. skyldes en ineffektiv plan- og byggesaksprosess. Realprisøkningen for boliger i perioden 1996 - 2000 var på 55 % (ca. 25 mrd. kr). Det er flere faktorer som bidrar, men i disse årene har ineffektivitet spilt en stor rolle. Men fordi andre faktorer bidrar, kan man ikke konkludere med at ineffektiviteten alene gir så stort utslag. Vi har derfor forsøkt å kategorisere de mekanismer som fører til økte kostnader og å beregne noen av dem.

Type kostnader. Planlegging er en krevende prosess og må nødvendigvis ta tid, og når man identifiserer kostnadene skal det derfor bare tas hensyn til den ekstra tid som går med i forhold til en optimal prosess.

Noen av kostnadene lar seg måle i økonomiske størrelser, mens noen av kostnadene – i en vid forstand av begrepet – vanskelig lar seg beregne, jf. tabell 1 side 6. Tidsbruken medfører kostnader, dels direkte kostnader for saksbehandlere og konsulenter, dels rentekostnader for uvirksom kapital under prosessen. Disse er

det i prinsipp fullt mulig å måle i økonomiske termer. Vi har i drøftingen lagt opp til en beregning av disse kostnadene basert på konkrete eksempler. Disse eksemplene er hentet fra de deltakende bedriftene, og anses av disse som representative. Innføringen av moms på tjenester fra 2001 bidrar ytterligere til økte kostnader. Videre er det en lang rekke mer indirekte kostnader ved at prosessen er ineffektiv. Disse er vanskeligere å måle kvantitativt. For eksempel øker risikoen for at et prosjekt treffer behovene i markedet dårlig med den tiden det tar å utvikle prosjektet. Utilstrekkelig tilbud på boliger får også umiddelbare virkninger på bokostnader. Boligkjøperne merker dette i egen økonomi og offentlige myndigheter møter et økende behov for støtte til vanskeligstilte.

Hovedfokus i drøftingen er lagt på boliger, men også næringsbygg og anlegg er omtalt. Rammen er dermed all byggevirksomhet som omfattes av kommunal plan- og byggesaksbehandling etter plan- og bygningsloven.

Kapitalkostnadene. Kapitalkostnadene som er den tyngste faktoren avhenger av tomtens pris og tiden for planlegging frem til innflytting. Raskere utvikling av byggeprosjektet vil bety lavere kostnader i det det fører til økt tilbud, og bedre tilpasning til endringer i markedet. Vi anslår merkostnaden, og dermed effektiviseringspotensialet, til 2,5 – 3 mrd. kr pr. år (rettet februar 2002). For boliger betyr dette en merkostnad på ca. 700 kr pr. kvm. Dette alene gir et godt argument for alle parter til å streve etter å redusere tiden som prosessen krever.

Kapitalkostnadene gir ikke noen direkte kostnad for kommunen, men den representerer unødig ressursbruk og indirekte kostnader for samfunnet. Se for øvrig vedlegg 1.1.

Planarbeidet. Personalkostnadene for administrasjon, saksbehandling, planlegging og prosjektering anslås forsiktig til 250 mill. kr på offentlig og privat side i prosessen, samlet altså ca. 500 mill. kr pr. år for den profesjonelle delen av byggemarkedet. Dette anslaget er noe mer usikkert enn anslaget for kapital-kostnadene. Se for øvrig vedlegg 1.2.

Andre virkninger. Lang behandlingstid utsetter utbyggeren for høy risiko. Usikkerhet om når og om i det hele tatt prosjektet kan realiseres, men også om prosjektet må omarbeides pga. krav fra kommunen eller nye markedsforutsetninger er en kostnad for prosjektet. Lang behandlingstid kan også medføre valg av foreldede løsninger eller at redusert vekt på tidlig planlegging fører til dårlige løsninger. Uforutsigbarheten gir dessuten mindre kontinuitet og problemer med å beholde kompetanse innen både kommuner og utbyggerbedrifter.

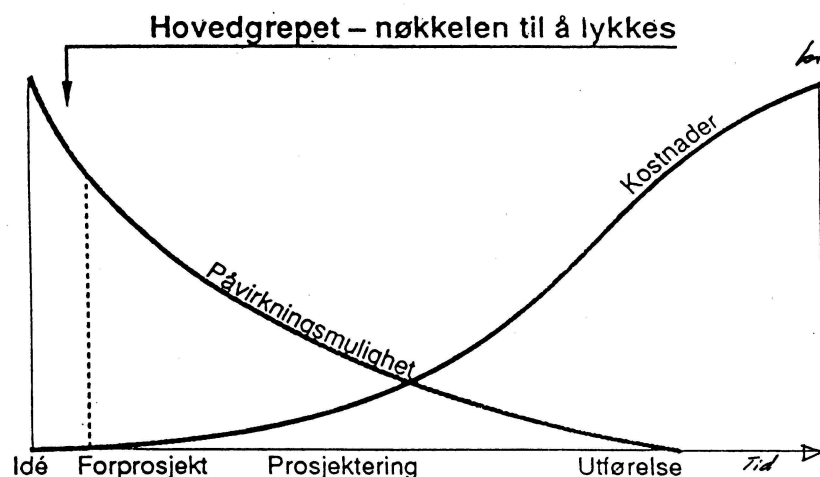
Forsinket boligbygging vil redusere mobiliteten og forsinke omstruktureringen av økonomien. Presset i boligmarkedet bidrar dessuten til høyere bokostnader som igjen fører til redusert mangfold lokalt både når det gjelder bomiljø og næringssammensetning.

Utbyggernes kostnader blir overført til forbrukerne. Dyrere nybygging driver prisene opp i brukmarkedet og leiemarkedet. Dette gir høyere bo- og leiekostnader og flere i samfunnet får økonomisk problemer. Ca. 100 000 husholdninger fikk i 2000 innvilget til sammen 1,6 mrd. kr i bostøtte. I tillegg kommer annen sosialhjelp som anslås av Norges Byggeforskningsinstitutt til 2,2 mrd. kr i 1998. Både bostøtte og ordinær sosialhjelp vil kunne reduseres dersom tilbudet av boliger øker og gir reduserte priser. Reduksjonspotensialet anslås til 2 mrd. kr per år. Vi viser til vedlegg 1.3 for en nærmere drøfting.

Tiltak

Forbedring av behandlingen for utbyggingsprosjekter innebærer at tiden mellom initiering av et prosjekt og byggestart blir redusert. Kapitalkostnaden er så stor at selv økt ressursbruk i planleggingen kan være både privat- og samfunnsøkonomisk fornuftig.

Det er avgjørende at avklaring av alle prinsipielle spørsmål skjer tidlig i prosessen. Påvirkningsmuligheten reduseres med tiden mens kostnadene øker.



Figur 1. Påvirkningsmuligheten i et prosjekt er størst ved initiering og avtar senere. Samtidig reduseres muligheten for å påvirke kostnadene jo lenger ut i prosessen man kommer.

Det er de offentlige etatene, i første rekke kommunene, som legger premissene for utbyggingsprosessen. Kommunal- og regionaldepartementet har fremhevet behovet for å innføre mer hensiktsmessige planformer og forenkle byggesaksbehandlingen, /12/ side 18.

Samarbeidsprosjekt. Både kvalitet på bygninger og tiden det tar å realisere et prosjekt er avhengig av samspillet mellom utbyggere, kommunene og andre offentlige etater. Vi mener at det er viktig å forbedre dette *samspillet* mellom aktørene. Vi foreslår derfor et felles prosjekt mellom offentlige etater og private utbyggere om kvalitet i plan- og beslutningsprosessen. Prosjektet bør trekke på erfaringer fra det såkalte Grenlandsprosjektet og andre relevante prosjekter. Finansiering bør søkes fra Planlovutvalget eller Norges forskningsråd.

Temaer i slike prosjekter kan være:

- en omforenet forståelse av hva som er "akseptabel kvalitet og nødvendig tidsforbruk" i plan- og byggesaksprosessen
- hvordan introdusere realistiske fremdriftsplaner, forpliktende tidsfrister osv.
- sortering av temaer etter viktighet og for de ulike faser
- konkretisering av dokumentasjonskrav
- samordning av plan- og byggesaksbehandling
- tillitsfull kommunikasjon gjennom hele plan- og byggesaksprosessen på beslutningsdyktig nivå, gjennom kontinuerlige prosjektmøter. Etablering av

kontakt med politisk nivå på tidlig stadium. Utbyggingsavtaler og forhåndskonferanser er viktige deler av dette.

Andre tiltak. Vi mener i tillegg at kommunene bør fokusere mer på å etablere et overordnet planverk som legger de politiske premissene for utbygginger. Overordnede planer med klare politiske rammer vil gi forutsigbarhet og virke avklarende.

Det bør også vurderes å endre plan- og bygningsloven. Med de variasjoner som finnes mellom kommuner og den frihet man ønsker å gi den enkelte kommune, er det grenser for hvor langt loven kan regulere prosessen. Men i dagens situasjon mangler tiltakshaver mulighet til å kreve avklaring dersom en sak f.eks. blir liggende urimelig lenge. Kommunal- og regionaldepartementets ønske om å redusere adgangen til å gjenta klager er derfor et skritt mot å endre på dette, /12/ side 18.

<i>Kostnadstype</i>	<i>Kostnader hos ulike grupper</i>			<i>Konsekvenser for:</i>	
	<i>Utbygger</i>	<i>Kommune, fylkeskommune og stat</i>	<i>Anslått innsparingsmulighet</i>	<i>Bruker/kjøper</i>	<i>Samfunnet generelt</i>
Direkte kostnader	Kapitalkostnader	Ubrukte muligheter og reduserte skatteinntekter	2,5 - 3 mrd. kr (rettet februar 2002) i kapitalkostnad hos utbygger		
Ressursbruk i planlegging og saksbehandling	Administrasjon, planlegging og prosjektering Fokus skyves fra effektivisering og kvalitet til systemtilpasning	Politisk behandling, administrasjon, planlegging og saksbehandling	0,5 mrd. kr samlet hos utbygger og kommune	Økt prisnivå og økte driftskostnader gir økte bokostnader	Arbeidskraft bindes i saksbehandling Tapt mangfold i bomiljø
Dårlig tilpassede løsninger	Økte utbyggingskostnader gjennom omarbeiding.	Dårlig utnyttelse av lokale ressurser (energi, miljø).	Ikke anslått	Redusert bruksverdi	Forringelse av bygningsmiljøet. "Overforbruk" av begrensede ressurser m.m.
Andre samfunns-messige virkninger	Forsterkede markedssvingninger, ujevnt behov for arbeidskraft.	Bostøtte og annen sosialhjelp Omfordelte skatteinntekter Dårlig arbeidsmiljø Ikke-optimal arealdisponering	2 mrd. kr for sosiale kostnader inkl. bostøtte, øvrig ikke anslått	Redusert kvalitet i bomiljø Økte byggekostnader og mangel på ferdigstilte boliger virker prisdrivende på bruktmarkedet.	Økende regionale forskjeller Lavere økonomisk vekst pga. lav mobilitet Vanskelig å utvikle kompetanse

Tabell 1. Ulike kostnadstyper knyttet til en ineffektiv plan- og byggesaksprosess, og hvordan kostnadene gir seg utslag hos ulike aktører. De kostnadsslag som er kvantifisert er merket med fete typer.

Vedlegg 1: Ulike typer kostnader

Vedlegg 1.1

Uvirksom kapital

Analyse av hvilke kapitalkostnader som påløper ved ineffektiv plan- og byggesaksbehandling.

Fra kjøp av uregulert boligtomt til salg av bygg vil det typisk ta 6-8 år. Lang saksbehandlingstid vil også medføre flere risikofaktorer med tilhørende kostnader.

Vi legger 2 års redusert planbehandlingstid til grunn.

Summen av de beregnede merkostnadene for boligprosjekter viser en årlig kapitalkostnad på 1,5 - 2 mrd. kr per år.

For næringsbygg er innsparingspotensialet ca. 1 mrd. kr.

Tidsbruk i plan- og byggeprosessen fører til at kapital bindes over lang tid. En utbygger vil normalt kjøpe eller på annen måte sikre seg en tomt tidlig i et prosjekts utvikling. Denne kapitalen vil være bundet gjennom hele planfasen og byggeperioden. Først ved salg av bygget kan utbygger realisere verdien og eventuell fortjeneste. Lang saksbehandlingstid har derfor en kostnad i form av høye kapitalkostnader.

En annen side ved behandlingen av slike saker er den uforutsigbarhet og dermed risiko som aktørene opplever. Uforutsigbarheten skyldes først og fremst uavklarte overordnede planforutsetninger. Den kan også skyldes mangelfull kommunikasjon mellom det administrative og politiske nivået i kommunen eller at de politiske prioriteringene endres. Dette medfører dels at ting tar lenger tid enn nødvendig, dels at det oppstår usikkerhet om når og om man faktisk kommer i gang med byggingen, og i hvor stor grad planene må omarbeides.

En annen betydelig risikofaktor er hvordan markedet er når prosjektet er klart til realisering. Det er betydelige fluktuasjoner i markedet som gjør at behov og etterspørsel kan være helt endret innen et prosjekt er ferdig behandlet. Risikoen for at prosjektet må endres, at prosjektet ikke lar seg selge til de priser som var forutsatt, eller at prosjektet med investert tid og kapital må skrinlegges helt, øker i takt med behandlingstiden.

Et prosjekt som stopper opp eller blir lagt til side i prosessen må erstattes av et annet dersom utbyggeren skal opprettholde et noenlunde stabilt utbyggingsvolum. Dette er viktig for ham siden dette er direkte knyttet til arbeidsplasser og kompetanse i virksomheten. Svikt i utbyggingsvolum kan føre til både økonomiske tap og permittering av arbeidskraft. Uforutsigbarheten medfører økte kapitalkostnader ved at utbyggeren må investere i en stor tomteportefølje for å holde jevnt volum på byggetakten. Flere utbyggere bekrefter at dette er en realitet.

Boliger

I 2000 ble det investert ca. 32 mrd. kr i bygging, inkl. rehabilitering, av boliger i Norge. Et byggeprosjekts utvikling går normalt gjennom flere faser og milepæler. Et område må avsettes for bolig- eller næringsformål i kommuneplanens arealdel for at videre prosjektutvikling skal skje. Oftest vil et utbyggingsprosjekt etableres

først etter at kommuneplanen er vedtatt. Men det vil også finnes prosjekter som blir identifisert og bearbeidet før kommuneplan-behandling.

Etter at et område er disponert til f.eks. boligformål, vil den typiske utvikling være at en utbygger eller annen interessent sikrer seg et område gjennom å kjøpe tomten, eventuelt gjennom å betale for en opsjon på den, og starter arbeidet med prosjektet. På et tidlig stadium vil det formelle arbeidet med reguleringsplan bli startet, normalt i regi av utbygger, og munne ut i et konkret forslag. Deretter gjenstår kommunens behandling av forslaget og eventuelle endringer. For noen prosjekters del kommer kommunedelplan og eventuell bebyggelsesplan i tillegg. Det er fasen fra prosjektet er etablert med tanke på regulering, til planarbeidet er ferdig, som er den mest tidkrevende og uforutsigbare del av prosessen. I denne fasen vil normalt investering i tomt ha skjedd, og selv om så ikke er tilfelle vil verdien normalt ha økt. Hele denne fasen kan ta fra to til mer enn fem år i pressområdene.

Siste fase før byggingen kan starte er byggesaksbehandlingen, som starter med utarbeiding av rammesøknad og slutter med igangsettingstillatelse. Tiden for denne behandlingen innebærer også uproduktiv binding av kapital. Behandlingstid fra innsendt søknad er typisk 1 - 1,5 år.

Byggefasen frem til bygget er ferdigstilt utgjør siste fase hvor tomtekapitalen er bundet. Typisk byggetid er 1 år. Hele fasen fra kjøp av tomt til salg av bygg vil typisk være 6-8 år.

Under behandlingen av kommuneplanen kan det være gode grunner til å bruke tid. I denne fasen er det viktige overordnede og politiske avgjørelser som skal gjøres både om arealdisponering, utbyggingstempo, boligpolitikk og næringsutvikling. Utbyggere og tomteeiere kan ikke forvente at kommunen skal ha det samme ønske om tempo i beslutninger i behandlingen av kommuneplanen som utbyggerne har. Etter kommuneplan-behandling må man derimot anta at utbygger og kommune har sammenfallende interesser i at utbyggingsprosjekter blir realisert uten unødvendige forsinkelser. Planprosessen som følger etter kommuneplanen tar imidlertid lengst tid og er derfor mest interessant ved at det er et betydelig effektiviseringspotensial.

Byggesaksbehandlingen har også et betydelig effektiviseringspotensial. Det er fremfor alt et betydelig forbedringspotensial knyttet til en bedre samordning av plan- og byggesaksbehandling.

Kapitalkostnadene i et byggeprosjekt kan i prinsipp beskrives slik:

Tomtepris $\times$ rentefaktor(rente, tid) = kapitalkostnad

Tid er summen av planarbeid og planbehandling, byggesaksbehandling, klagebehandling og bygging.

Kapitalkostnadene vil først og fremst variere med tomtepriser og behandlingstid i den enkelte kommune. Tomtekostnaden vil variere regionalt etter bl.a. utbyggingspresset. Behandlingstiden vil variere med en rekke faktorer i den aktuelle kommune, f.eks. lokal praksis, utbyggingspress, hvor sterke interessekonflikter som finnes, og hvordan samspillet mellom utbygger og kommune er.

Vi vil i det følgende gi noen eksempler på boligprosjekter og tilhørende kapitalkostnader for planbehandlingen. Tre boligprosjekter i Osloregionen beskriver et intervall for denne type kostnader:

Prosjekt	Boareal	Tomtepris	Planleggingstid
Prosjekt 1	48 000 kvm i nabokommune	60 mill.kr	3 år bebyggelsesplan-behandling
Prosjekt 2	7000 kvm i Oslo	20 mill.kr	6 år bebyggelsesplan-behandling
Prosjekt 3	35 000 kvm i Oslo	52 mill.kr totalt	Tre ulike faser, til sammen 8 års behandling av kommunedelplan og reguleringsplan og tilpasning av bebyggelsestype til nye markedsbetingelser.

Ved en rentesats på 9 % gir dette en samlet kapitalkostnad på hhv. 17,7 mill., 13,5 mill. og 44,6 mill. kr. Hensyn tatt til planlagt boareal gir dette en kostnad per kvm på hhv. 370, 2000 og 1300 kr bare for den tiden behandling og tilpasning av planen tok. Den kostnaden som kan tilskrives en ineffektiv planprosess er bare merkostnaden i forhold til en optimal prosess. Vi anser at en effektivisering av denne behandlingstiden på to år er et forsiktig beregningsgrunnlag. Merkostnaden pr. kvm vil i så fall være hhv. 185, 1000 og 650 kr.

Et annet prosjekt i en av Oslos omegnskommuner kan tjene som eksempel på god prosess. Prosjektet omfattet 17 000 kvm, tomten kostet 8 mill. kr og behandlingen av bebyggelsesplan og byggesak tok 2 år.

Et anslag for en samlet nasjonal merkostnad for sen planbehandling kan gjøres ved å legge til grunn en redusert behandlingstid på to år – i regnestykket fra fire til to år. Videre antar vi en pris på råtomt, dvs. ekskl. vann, vei, kloakk m.m., på kr 1400 (rettet februar 2002) pr. kvadratmeter boareal (ECON). I 2000 ble det ferdigstilt ca. 3 mill. kvm boareal (BNL). Samlet tomtekostnad for ferdigstilte boliger blir dermed 4,2 mrd. kr (rettet februar 2002). Kapitalkostnaden over fire år for dette ved en rente på 9 % blir ca. 1,7 (rettet februar 2002) mrd. kr. Merkostnaden knyttet til at planbehandling tar fire i stedet for to år, blir ca. 0,9 (rettet februar 2002) mrd. kr pr. år.

I tillegg til effektivisert planlegging og -behandling forutsetter vi at det er mulig å effektivisere byggesaksbehandlingen med 0,5 år. Dette innebærer en besparelse på ca. 250 mill. kr.

De samlede kapitalkostnadene omfatter også kostnaden for utbygger ved å sitte med en unødvendig stor tomtereserve. Anslag fra utbyggere på kostnaden ved uregulert tomtereserve er kr 200 - 500 pr. kvm boligareal. Vi antar at halvparten av denne tomtereserven kan tilskrives uforutsigbarhet i planbehandlingen og kommer dermed til en merkostnad på 100 - 300 kr pr. kvm.

Kostnaden knyttet til høy tomtereserve for å kunne holde jevn utbyggingstakt kan da anslås til ca. 200 kr pr. kvm boligareal, og får da 600 mill. kr pr. år.

Summen av disse tre kostnadselementene knyttet til boligprosjekter gir en årlig kapitalkostnad pr. år på ca. 1,5 – 2 mrd. kr (rettet februar 2002).

Næringsbygg

I 2000 ble det investert ca. 43 mrd. kr i bygging og rehabilitering av yrkesbygg. Planbehandlingen av slike bygg vil ofte være noe enklere enn boligprosjekter. Dette skyldes at kravene sjelden er like strenge når et område først er avsatt til næringsformål og at det er en del spesielle plankrav knyttet til boligprosjekter. På

den annen side kan næringsprosjekter bli svært kompliserte når de ligger inntil boligområder eller er belastende for miljøet på andre måter.

Vi har ikke et tilsvarende grunnlag av eksempler som for boliger, men for å anslå et tilsvarende potensial har vi forutsatt:

⇒ Tomtekostnaden for næringsbygg er 75 % av den tilsvarende for boliger, dvs. 1050 kr pr. kvm bruksflate (rettet februar 2002).

⇒ Samlet effektiviseringspotensiale for redusert plan- og byggesaksbehandling er satt til to år.

⇒ Nybygging; 3,5 mill. kvm pr. år.

Dette gir et innsparingspotensial på ca. 1 mrd. kr pr. år.

Samlet anslår vi dermed en merkostnad - knyttet til boliger og næringsbygg - knyttet til kapital på 2,5 – 3 mrd. kr pr. år (rettet februar 2002).

Anlegg

I 2000 ble det investert 23 mrd. kr i bygging og rehabilitering av ulike typer anlegg, bl.a. innen samferdsel, men ekskl. offshore-anlegg. I anleggssektoren kan behandlingstiden for plan- og byggesaker være svært krevende, og trolig i gjennomsnitt lenger enn for bolig og næringsbygg. Vi har ikke grunnlag for å anslå et effektiviseringspotensial i denne sektoren.

Merarbeid med plan- og byggesaker

Redegjørelse for hovedårsakene til merarbeidet og hvilke kostnader som påløper.

Opplysninger fra private utbyggere og kommunale etater tyder på at unødvendig tidsbruk særlig skyldes

- Dårlig koordinering og uklar styring
- Mangelfull saksbehandlingskapasitet
- Mangler i saksdokumentene fra utbygger
- Omfattende klagebehandling

Merkostnadene anslås til ca. 150 mill. kr per år for boligbygg og 100 mill. kr per år for næringsbygg. Disse kostnadene påløper begge sider i prosessen. Totalt er derfor kostnadene ca. 500 mill. kr per år.

På grunn av ufullstendig registrering av bruk av ressurser, dels hos utbygger, men særlig hos kommunene, har det vært vanskelig å kvantifisere hvor mye ressurser i form av arbeidstid som medgår i plan- og byggesaksbehandling. Anslag både fra utbygger og kommune tyder imidlertid på at det brukes mye tid som kunne vært spart ved en mer optimal prosess. Unødvendig tidsbruk som er blitt rapportert kan grovt sett henføres til følgende forhold:

- Dårlig koordinering av prosessen, som fører til at ting ikke blir gjort i optimal rekkefølge. Dette kan skyldes både uklar styring fra politisk ledelse i kommunen og at organiseringen av arbeidet i kommunen og i forhold til andre offentlige etater kan ikke fungerer godt nok.
- For liten oppmerksomhet i kommunen på overordnede planer og politiske prioriteringer som kan forenkle behandlingen av reguleringsplaner. Dårlig koordinering mellom administrasjon og folkevalgte organer bidrar til det samme.
- For liten saksbehandlingskapasitet pga. underbemanning. Ustabilitet i bemanningen fører likeså til manglende kompetanse.
- Mangelfulle saksdokumenter fra utbygger. Kommunene viser til at man ofte mottar utredninger og saksdokumenter som ikke utgjør et godt nok grunnlag for beslutning. Konsekvensen blir at man må forlange kompletteringer, noe som fører til merarbeid og forsinker prosessen. Det kan også være dårlig kvalitet på de krav til dokumentasjon som kommunen stiller til utbygger.
- Klager på beslutninger i plan- og byggesaksprosessen. Adgangen til å klage på vedtak i prosessen kan føre til alvorlige forsinkelser. Det er bred enighet om at mulighetene til gjentatte klager går lenger enn det som er rimelig. Planlovutvalget har anbefalt å innskrenke retten til å klage, i den forstand at det ikke skal være mulig å klage på vedtak flere ganger, på det samme grunnlaget, i ulike trinn av plan- og byggeprosessen.

På grunn av at det ikke eksisterer relevante registreringer er det kun mulig å anslå faktisk "ekstra" tids- og ressursbruk på begge sider i prosessen ved skjønn. De begrensede data om hvor store merkostnader i form av lønn som utbygger har på grunn av "unødvendig" tidsbruk antyder at kostnadene kan være i størrelsesorden 100 000 – 200 000 kr per prosjekt¹. For små prosjekter og eneboliger kan kostnadene per boenhet bli svært høye, mens de per boenhet for større prosjekter vil være av underordnet betydning. Vi anslår at merarbeid pga. ekstra tidsbruk knyttet til boligprosjekter kan utgjøre en kostnad på ca. 150 millioner kr pr. år. Med et tilsvarende potensial for næringsbygg vil vi ha en samlet innsparingspotensial på 250 mill. kr.

De kommuner vi har vært i kontakt med har ikke noe system for å registrere tidsbruk som gjør det mulig å skaffe seg oversikt over hvor mye tid de bruker på "unødvendig" arbeid i saksbehandlingsprosessen. Det er imidlertid åpenbart at den manglende forutsigbarhet i prosessen som utbyggersiden har pekt på (bl.a. pga. klagesaker, kompetanse, skiftende saksbehandlere, innsigelser i forhold til kulturminner, verneverdige bygninger etc.), i stor grad også rammer kommunen og fører til at allerede utført arbeid i kommunen blir "uaktuelt" og må gjøres på ny. Vi har mottatt signaler som tyder på at opp til 50 % av kommunenes arbeid på plan- og byggesaker kan henføres til merarbeid som skyldes dårlig koordinering og ineffektiv prosess mellom kommune og utbygger. På den annen side er det ofte små, uprofesjonelle byggherrer som skaper mest bry for kommunen. På bakgrunn av dette antar vi, uten at det har vært mulig å dokumentere dette, at unødvendig ressursbruk i kommunene er av samme størrelsesorden som hos utbygger.

Samlet får vi da en merkostnad eller effektiviseringspotensiale på ca. 500 mill. kr.

Den ressursinnsatsen som kommuner og utbyggersiden bruker i prosessen har også en annen side, nemlig å binde arbeidskraft til arbeid som kunne vært frigjort til konstruktivt arbeid.

¹ Vi har kun innhentet opplysninger om større utbygginger, der hvert prosjekt omfatter mange boenheter. De prosjekter som er nærmere studert er i størrelsen 7 000 til 48 000 kvm boligareal.

Ringvirkninger og andre merkostnader

Redegjørelse for hva en ineffektiv plan- og byggesaksbehandling medfører for samfunnet.

Boligprisene blir unødvendig høye. Økt behandlingstid gir økt risiko for at prosjektet ikke lenger er tilpasset etterspørsel og behov, og reduserer muligheten for god lokal tilpasning. Ringvirkningene av høye boligpriser er mange:

- Redusert kvalitet
 - Redusert mangfold i befolkningssammensetningen
 - Endret næringsstruktur
 - Økt transportbehov/pendling
 - Økt behov for sosialhjelp og bostøtte
-

Redusert kvalitet

Det er størst mulighet til å påvirke de grunnleggende bygge- og energitekniske løsningene tidlig i et byggeprosjekts utvikling. Det samme gjelder estetikk og forhold som har med bruksverdi og boligkjøpernes driftskostnader å gjøre. Usikkerheten som utbyggere opplever i planfasen mht. muligheten og tidsperspektivet for å gjennomføre prosjektet, og hvilke krav planmyndigheten vil stille, kan føre til at utbyggeren legger mindre vekt på slike avveininger enn hva som ellers ville være tilfelle. Tiden det tar fra planlegging til bygging innebærer også risiko for at bygget er mindre tilpasset etterspørsel og behov enn det var da planleggingen startet. Et tett samarbeid mellom kommune og utbygger, og forutsigbarhet i prosessen synes å være viktige faktorer for å gi de samfunnsmessig beste løsningene.

Redusert vekt på planfasen i et byggeprosjekt kan ha betydning for hvor gode løsninger som blir funnet over et bredt felt. Noen konkrete eksempler kan være etablering av lokale systemer for fjernvarme og –kulde, som utvilsomt krever mer planlegging og høyere byggekostnader, men som kan redusere driftskostnadene. Videre kan utforming av bebyggelsen for å ta vare på lokale miljøforhold (vannspeil og vassdrag, vegetasjon) og estetikk, terrengtilpasning, tilrettelegging for å effektivisere lokal transport, være konkrete eksempler på noe som kan bli bedre ved en solid planinnsats.

Redusert vekt på planfasen i et byggeprosjekt vil bety et samfunnsøkonomisk tap i form av lavere kvalitet eller høyere driftskostnader gjennom byggets levetid enn hva som ellers ville være tilfelle. Dette er en ringvirkning hvor kommunen på samfunnets vegne kan legge andre vurderinger til grunn enn utbyggeren. En optimal realisering av mulighetene kan derfor avhenge av kommunens engasjement og evne til samarbeid.

Redusert mangfold

Prisøkningen for boliger på 90-tallet beskriver et marked hvor tilbudet av boliger ikke har holdt tritt med etterspørselen. I perioden 1990 til 2000 steg boligprisene i hht. NEF/ECON med 102 %. Tilsvarende tall for perioden 1996 til 2000 var 65 % (realvekst på henholdsvis 65 og 55 %). Disse tallene gjelder det totale

boligmarkedet. En av faktorene bak denne utviklingen er manglende effektivitet i den offentlige behandling av plan- og byggesaker. ECON har studert mulige årsaker til at boligbyggingen har holdt seg lav selv om boligprisene har økt kraftig. For Oslo kommune (ECON 2000) er deres hovedkonklusjon at den svake veksten i boligbyggingen langt på vei kan forklares ved forhold ved behandlingen av reguleringsplaner. Andre mulige årsaker til prisveksten som ble vurdert i ECONs prosjekt, men som ble forkastet, var utviklingen i tomtepriser og byggekostnader. Mer spesielt viser undersøkelsen at kommunen ikke har maktet å behandle veksten i innleverte reguleringsplanforslag i slutten av 90-årene. Det er ikke grunnlag for å si hvordan dette er på nasjonalt plan.

Det var lav boligbygging i perioden 1995 – 99, trolig på grunn av at det ikke var mulig å oppnå tilfredsstillende fortjenestemarginer før prisene i bruktmarkedet hadde nådd høyt nok. Dersom byggekostnadene hadde vært lavere, kan man anta at nybyggingen ville ha skutt fart tidligere og redusert prispresset i bruktmarkedet.

Veksten i boligpriser generelt fører til høyere bokostnader. Over tid vil høyere bokostnader i et område få en rekke følger:

- Høye boligpriser gjør at bare folk med høy inntekt eller andre økonomiske ressurser kan kjøpe bolig. En rekke yrkeskategorier, som er nødvendige for at samfunnet skal fungere, får store vanskeligheter med å finne egnede boliger, hvilket får betydning for befolkningssammensetningen. Personlige gjeldskriser følger ofte stigende bokostnader. For de økonomisk vanskeligstilte vil høyere bokostnader ofte bety et tilsvarende høyere behov for sosialstøtte. En annen gruppe som rammes når boligprisene stiger er nyetablerere. Dersom det ikke er spesielt lagt til rette for små og rimelige boliger, vil nyetablerere søke til andre steder.
- I den grad folk blir avhengig av en høy inntekt, mister de i noen grad valgfrihet når det gjelder å bruke tid til andre formål, sammen med barn eller annet (f.eks. lokalpolitisk engasjement, foreninger). Reduksjon av befolkningens engasjement i hverdagen, fører til et tap for lokalmiljøet.
- Både dyre næringslokaler og vanskene med å få tak i arbeidskraft (som ikke kan betale boligene med den lønn de kan påregne), medfører at visse typer virksomhet får problemer med å etablere seg.
- Mangel på overkommelige boliger øker sannsynligvis behovet for transport fordi folk må bosette seg lenger fra arbeidsplassen. Dette fører til press på trafikksystemet med behov for investeringer, økt tidsbruk i trafikken, og flere miljøproblemer.

Som en illustrasjon av disse forholdene kan nevnes en undersøkelse av konsekvensene av et stramt boligmarked i Bærum kommune (KanEnergi (2000)). Der ble det, basert Statens institutt for forbruksforskning's beregninger av levekostnader, beregnet at en enslig med leilighet på 60 kvm trenger brutto årsinntekt på ca. kr 290 000 og at to voksne med ett barn i et rekkehus trenger brutto årsinntekt på kr 525 000. Disse beregningene ble så holdt opp mot inntekter for noen yrkesgrupper: En nyutdannet lærer (adjunkt, 4 år) ca. kr 240 000, en bakeriarbeider ca. kr 280 000, en bussjåfør ca. kr 230 000 og et postbud kr 175 – 220 000.

For flere virksomheter (Posten, kommune og sykehus) var det økende etterspørsel etter tjenesteboliger, og for noen virksomheter var dette en nødvendighet for å kunne rekruttere personell. Mange bekreftet bildet av at en økende andel av de ansatte pendler inn til kommunen. Og flere bedrifter som ikke av markedsgrunner

eller annet var spesielt knyttet til Bærum, bekreftet at flytting ut av kommunen var eller kunne bli aktuelt. Ansattes bokostnader var i så fall bare ett av flere forhold som trakk i samme retning.

Den langsiktige effekten for Bærum av et stramt boligmarked ble i ovennevnte rapport beskrevet som redusert mangfold når det gjelder innbyggere – deres bakgrunn, inntektsforhold og dermed yrke. Man kunne også spore en tendens til redusert mangfold i næringsstruktur, selv om denne endringen pga. pendlingsmuligheter skjer langsommere.

Det er usikkert hva et redusert mangfold i befolkningen vil bety, og umulig å kvantifisere. Det er likevel grunn til å anta at det vil være et bredt politisk ønske om å bevare et mangfold innen de ulike kommuner og bo-områder. Negative eksempler på redusert mangfold er boligområder som har fått stor andel sosialhjelpsmottaker, skjev alderssammensetning eller at et område mangler representanter for viktige samfunnsfunksjoner.

Høye bokostnader er også en viktig faktor bak økende utgifter til sosialhjelp. Bokostnadene er på sin side et resultat av balansen mellom tilbud og etterspørsel i boligmarkedet. Over statsbudsjettet ble det i 2000 utbetalt bostøtte med 1,6 mrd. kr. For 1998 har Byggforsk (Prosjektrapport nr. 288, år 2000) anslått sosialhjelp begrunnet i høye boutgifter til 2,2 mrd., i tillegg til 1,4 mrd kr i bostøtte – i alt 3,6 mrd. kr. Det er rimelig å anta at en vesentlig del av denne støtten – her anslått til 2 mrd. kr - ville bortfalle med et bedre tilbud av boliger.

Regionale forskjeller

Det er regionale forskjeller i boligprisutviklingen. Disse forskjellene kan skyldes både forskjeller i etterspørsel, og forskjeller i kommunal og regional utbyggingspolitikk og saksbehandling. De regionale forskjellene har i seg selv noen viktige effekter. Ved hjelp av transport kan arbeidstakere bo i ett område og arbeide i et annet. Denne tilpasningen fører bl.a. til utvidelse av pressområdene, økt luftforurensing og endret sammensetning av befolkningen i ulike regioner,

Ulik utbyggingspolitikk og saksbehandlingspraksis har utviklet seg til å bli et område hvor kommunene konkurrerer seg i mellom. Selv om utbyggingspresset er stort, kan en lite effektiv saksbehandling slå negativt ut i en konkurranse om de mest attraktive prosjektene.

For den enkelte kommune vil forsinket ferdigstilling av boligprosjekter ha betydning i form av tapte skatteinntekter fra de som er innflyttere til kommunen. Dette tapet er samtidig en gevinst for en annen kommune og dermed ikke en faktor i regnestykket nasjonalt. På den annen side vil innflytting i de fleste pressområder utløse behov for investering i infrastruktur som veier, skoler m.m. Den økonomiske effekten vurderes derfor ofte som negativ. Lav mobilitet har også en negativ effekt for nasjonaløkonomien gjennom langsommere omstrukturering og lavere økonomisk vekst enn det som ellers ville skje. Staten vil ha et inntektstap gjennom redusert dokumentavgift ("flytteskatt"). Husholdningenes sparte avgift kan likevel ikke anses som en gevinst i og med at de ut fra en samlet vurdering ønsker å flytte. Inntektstapet ved redusert dokumentavgift blir dermed bare en del av den kostnaden som er knyttet til lavere vekst og redusert omstrukturering av økonomien.

Problemenes omfang og samfunnsutviklingen peker på behovet for regionalt samarbeid på myndighetsnivå. Det er behov for samarbeid om overordnede planer for arealbruk og samferdsel, og å utvikle en enhetlig arbeidsform i forhold til de konkrete utbyggingsprosjektene.

Lite effektiv bruk av arbeidskraft og kompetanse i kommunal administrasjon

Den ressursinnsatsen som kommuner og utbyggersiden bruker i prosessen binder arbeidskraft. I en situasjon hvor kommunene spesielt og samfunnet generelt, trenger kvalifisert arbeidskraft er det uheldig å binde ressurser som kunne vært frigjort til andre viktige oppgaver. Frigjort arbeidskraft ville også bidra til å dempe etterspørselen i arbeidsmarkedet og indirekte påvirke kostnadsnivået i samfunnet.

I mange kommuner er det et problem å få rekruttert og beholde kompetanse, både innen planlegging og byggesaksbehandling. Dagens situasjon, med høyt arbeidspress og til dels negativt omdømme for denne delen av offentlig forvaltning, er ikke et godt utgangspunkt for å få til forbedringer. Snarere er dette en ond sirkel som det er vanskelig å komme ut av.

Situasjonen har adskillig oppmerksomhet i kommunene, og det settes i verk tiltak for å effektivisere saksbehandling og samspill med utbyggersiden. Det faktum at noen kommuner erfarer mindre problemer enn andre, tilsier også at det er mulig å finne konstruktive løsninger innenfor dagens lovverk.

Også utbyggersiden har en utfordring i å rekruttere medarbeidere og utvikle kompetanse. Langsiktighet, stabilitet og meningsfulle oppgaver er viktige forutsetninger for å sikre den langsiktige rekrutteringen til bransjen. Mer effektiv behandling av plan- og byggesaker er dermed også et viktig bidrag i utviklingen av hele næringen.

Hvem bærer kostnadene ved en ineffektiv prosess ?

Den mest åpenbare effekten av en ineffektiv plan- og byggeprosess er høyere kostnader for nye bygg. Dette illustreres tydelig av de store kapitalkostnadene som er forbundet med den lange tiden det tar å realisere prosjekter. En effektivisering av plan-, regulerings- og byggesaksbehandlingen vil kunne føre til betydelige økonomiske gevinster i form av reduserte kapitalkostnader for utbygger og redusert arbeidsinnsats i planleggingen. Til dette kommer innsparing på kommunens side og andre gevinster som er vanskeligere å kvantifisere.

Det kan argumenteres med at utbygger uansett vil kreve høyest mulig pris, og at gevinsten av en effektivisering derfor i første hånd vil havne i utbyggernes lommer. Det lange tidsrommet og usikkerheten som hefter til mange av byggesakene pga. mangelfull koordinering av plan- og byggesak og andre etaters uttalelser, medfører imidlertid ikke bare økte *kostnader* for utbygger, men også økt *risiko*. Dersom det lykkes å etablere en bedre prosess ville det føre til at utbyggere kan tilpasse sin virksomhet bedre til markedets behov, og dette ville redusere spriket mellom tilbud og etterspørsel, samtidig som risikoen for at utbygger rammes av tap (som skjedde ved krakket i slutten av 80-årene) reduseres.

Vår totalvurdering er at en bedre prosess ikke bare kan redusere utbyggingskostnadene, men også bidra til å redusere ubalansen i markedet. Dette medfører lavere priser for boligkjøperne, og dermed lavere boligkostnader, også i bruktmarkedet.

Prosjekt PBL 2000

Prosjektet PBL 2000 er startet etter initiativ fra seks store utbyggerbedrifter og Holt Eiendom AS, for å rette fokus på måter å forenkle og effektivisere planlegging og beslutningsprosess i forbindelse med byggeprosjekter. Gruppen har senere fått tilslutning fra flere andre typer deltakere, og har etablert direkte kontakt og samarbeid med 5 kommuner i et kommuneforum.

PBL 2000 har gjennom denne rapporten ønsket å få belyst de kostnader som er knyttet til dagens praksis og hvilket potensial det er for forbedring. Initiativtakerne har forsøkt å se problemet fra flere sider og ønsker at det legges et bredt samfunnsperspektiv til grunn. I dette ligger det bl.a. respekt for at det er viktige samfunnsinteresser som skal ivaretas i plan- og beslutningsprosessen. Prosjektets fokus er derfor hvordan prosessen kan forbedres og forenkles, men *uten å redusere muligheten til å ivareta disse brede interessene på en god måte.*

Deltakere i PBL 2000:

NCC Eiendom AS

Avantor ASA

AS Selvaagbygg

Statens bygningstekniske etat

AF Ragnar Evensen AS

OBOS

Backe Prosjekt AS

Eiendomsspar AS

Veidekke ASA

Linstow AS

Selmer ASA

Møller Eiendomspartner AS

Holt Eiendom AS

- - - -

Kommuneforum:

Asker kommune

Drammen kommune

Oslo kommune

Ski kommune

Ullensaker kommune

Referanser

- /1/ NOU 2001:7, Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven. Planlovutvalgets første delutredning
- /2/ Hva er konsekvensene av et fortsatt stramt boligmarked i Bærum? Rapport for Bærum næringsråd, KanEnergi AS, 2000.
- /3/ Boligprisstatistikk, Norges eiendomsmeglerforbund/ECON, Oslo 2001
- /4/ Jensen, R.H. og U. Tellefsen, PBL 2000 – Effektivitet og forutberegnelighet. Forslag til forbedringer, Oslo, 2001.
- /5/ Reguleringsplaner og boligbygging i hovedstaden, ECON Rapport 37/2000.
- /6/ Bygge- og tomteknader, ECON Rapport 36/2000.
- /7/ Bruce, E. og J. Vatnaland, Byggesaksbehandling og boligbygging – en analyse av to storbyer, Forskningsrapport 67/99, ECON, Oslo, 1999.
- /8/ Hva er konsekvensene av et fortsatt stramt boligmarked i Bærum. Rapport for Bærum Næringsråd, KanEnergi AS, Bærum, 2000.
- /9/ Byggenæringens Landsforening: Utkast til prognoserapport, 2001
- /10/ Forholdet mellom bostøtte og sosialhjelp, Prosjektrapport nr. 288, Norges Byggforskningsinstitutt, 2000.
- /11/ St.prp. nr.1 (2000-01) Kommunal- og regionaldepartementet, Statsbudsjettet 2001.
- /12/ Bygningspolitikk for framtida. Kommunal- og regionalminister Sylvia Brustad. Kommunal- og regionaldepartementet publikasjonsnummer H-1224. Juli 2001.

- o0o -