

RAPPORT

PRAKTISERING AV BYGGTEKNISK FORSKRIFT OG PLANBESTEMMELSER PÅ TVERS AV LANDETS KOMMUNER



MENON-PUBLIKASJON NR. 12/2018

Av Heidi Ulstein, Ida Amble Ruge, Siri Voll Dombu (Menon)
Pål Erik Olsen (tegn_3)



Forord

På oppdrag for Kommunal- og moderniseringsdepartementet har Menon Economics og tegn_3, gjennomført en kartlegging av bruken av planbestemmelser og byggt teknisk forskrift for utforming av boliger og boområder på tvers av kommunene i Norge. Oppdraget var tredelt: 1) kartlegge variasjonen i bruken av planbestemmelser, både innad i og på tvers av kommuner, samt årsaker til variasjonen, 2) vurdere hvilke kostnader/ulempes dette medfører for utbyggersiden, og 3) vurdere bruk av ugyldige byggt tekniske krav i planbestemmelsene.

I kartleggingen har vi gjennomført både dybdeintervjuer og spørreundersøkelser med kommuner og utbyggersiden, og gjort kvantitative analyser av innsamlet data. I tillegg har vi gjennomført to workshoper, en med kommuner og en med utbyggersiden, for å kvalitetssikre foreløpige funn og hypoteser.

Heidi Ulstein (Menon) har ledet prosjektet, med Ida Amble Ruge (Menon), Siri Voll Dombu (Menon) og Pål Erik Olsen (tegn_3) som prosjektmedarbeidere. Berit Irene Nordahl (NIBR) og Karl Otto Ellefsen (AHO) har fungert som sparringspartnere og kvalitetssikrere.

Menon Economics er et forskningsbasert analyse- og rådgivningsselskap i skjæringspunktet mellom foretaksøkonomi, samfunnsøkonomi og næringspolitikk. Vi tilbyr analyse- og rådgivningstjenester til bedrifter, organisasjoner, kommuner, fylker og departementer. Vårt hovedfokus ligger på empiriske analyser av økonomisk politikk, og våre medarbeidere har økonomisk kompetanse på et høyt vitenskapelig nivå.

Menon og tegn_3 takker Kommunal- og moderniseringsdepartementet for et spennende oppdrag. Vi takker også Berit Nordahl og Karl Otto Ellefsen for god hjelp og sparring, samt alle intervjuobjektene og respondenter som har stilt opp og kommet med viktige innspill og nyttig informasjon.

Januar 2017

Heidi Ulstein
Prosjektleder
Menon Economics

Innhold

SAMMENDRAG	3
1. INNLEDNING OG BAKGRUNN	4
1.1. Kort om metode	4
1.2. Avgrensning av oppdraget	5
2. BRUK AV PLANBESTEMMELSER	6
2.1. Kort om bruken av planbestemmelser i kommunene	6
2.2. Variasjon i bruken av planbestemmelser	6
2.3. Forklaring på variasjonen i bruk av planbestemmelser	9
2.3.1. Forklaring på variasjon internt i en kommune	9
2.3.2. Forklaring på variasjon på tvers av kommuner	11
2.4. Hvor diskuteres planbestemmelsene?	12
2.5. Tiltak for å redusere usikkerheten som følger av variasjonen	14
2.5.1. Kommunenes tiltak for å redusere usikkerhet	14
2.5.2. Usikkerheten blant utbyggerne er stor på tross av kommunenes tiltak	16
3. KONSEKVENSER AV KRAV I PLANBESTEMMELSER	18
3.1. Konsekvenser som følge av variasjonen i krav	18
3.2. Konsekvensen av konkrete krav	20
3.3. Tar kommunene hensyn til kostnader ved krav?	23
3.4. Hvem finansierer?	24
4. BRUK AV BYGGTEKNISKE KRAV I PLANBESTEMMELSER	27
4.1. Omfang av byggt tekniske krav i planbestemmelser	27
4.2. Årsaker til bruk av byggt tekniske krav i plan	28
4.3. Hva dreier de byggt tekniske kravene i planbestemmelsene om?	31
4.4. Konsekvenser av bruk av byggt tekniske krav i planbestemmelsene	32
5. KONKLUSJONER	34
VEDLEGG A: REFERANSER	36
VEDLEGG B: OVERSIKT OVER INTERVJUOBJEKTER	37
VEDLEGG C: METODE FOR UTVELGELSE AV KOMMUNER	38
VEDLEGG D: METODE FOR SPØRREUNDERSØKELSER	39
VEDLEGG E: METODE FOR VURDERINGER AV FORSKJELLER PÅ TVERS AV KOMMUNER	41
Gjennomsnittsberegninger	41
Økonometriske beregninger	45
VEDLEGG F: RELEVANTE PARAGRAFER I PLAN- OG BYGNINGSLOVEN	48
§ 21-2. Søknad om tillatelse	48
§ 21-4. Behandling av søknaden i kommunen	48
§ 21-5. Den kommunale bygningsmyndighetens samordningsplikt	49
§ 12-7. Bestemmelser i reguleringsplan	49

Sammendrag

Formålet med denne rapporten er 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 byggt teknisk forskrift (TEK). Prosjektet er gjennomført på oppdrag for Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Våre funn viser at det er **betydelige variasjoner i bruk av planbestemmelser**. Det er ikke først og fremst variasjonen mellom kommunene som utmerker seg, det er variasjonen mellom prosjektene. De viktigste forklaringen til denne variasjonen er hvorvidt prosjektene ligger i urbane/komplekse områder, risikoutsatte områder eller i områder med behov for infrastruktur.

Vi testet økonometrisk om indikatorer som kommuneøkonomi, befolkningsstørrelse, størrelse på areal, befolkningsvekst, befolkningstetthet og befolkningstetthet i tettstedsareal kunne forklare variasjon i bruk av planbestemmelser mellom kommunene. Resultatene tyder ikke på at dette er viktige forklaringsvariabler. Tilbakemeldingene fra intervjuene indikerer at ulik organisering, kompetansenivå og politiske målsetninger kan forklare variasjonen mellom kommunene som ikke skyldes ulikhet i prosjektene.

Utbyggerne opplever at variasjonene i krav fører til økte kostnader i form av økt bruk av konsulenter og rådgivere, økt tidsbruk i planleggingsfasen og økt risiko. Unødvendig variasjon i krav ser dermed ut til å føre til unødvendige kostnader for utbyggerne. Tilbakemeldingene fra utbyggerne viser at det ikke er noen konkrete variasjoner som oppleves som spesielt kostnadskrevende. Det som oppleves som mest utfordrende knyttet til variasjonen, er usikkerheten den medfører.

Våre undersøkelser viser også at det ofte er uenigheter knyttet til ulike krav, spesielt knyttet til rekkefølgekrav, krav til infrastruktur og utnyttelsesgrad. Kostnadene ved kravene som utbyggeren er uenige i er av utbyggerne anslått til å være vesentlige. Flertallet av kommunene tar i liten grad hensyn til kostnader ved kravene, men delfinansierer i noen tilfeller kostnader knyttet til rekkefølgekravene.

Det er **overraskende stor bruk av byggt tekniske krav i planbestemmelsene**. Planbestemmelsene inneholder byggt tekniske krav først og fremst fordi kommunene ønsker å tydeliggjøre kravene i TEK, og fordi de ønsker å sette kravene i sammenheng med TEK der de går lenger enn TEK. Det har tidligere vært noe behov for å spesifisere krav på grunn av runde funksjonskrav i TEK10, men med endringene i TEK17 er det ikke lenger behov for slike spesifiseringer i planbestemmelsene. Flere respondenter argumenterer for at uklare grenser mellom plan og TEK skaper usikkerhet for hvor de ulike forholdene skal reguleres. Utbyggerne opplever også at plankravene kan være i direkte motstrid til TEK. Det stilles hyppigst byggt tekniske krav knyttet til universell utforming og tilgjengelighet i planbestemmelsene, men også radonsikring og støy nevnes. Den ugyldige kravstillingen kan føre til økt tidsbruk, usikkerhet, misforståelser og andre kostnader.

Kartlegging av hvordan planbestemmelsene tolkes, forstås og operasjonaliseres i byggesaksbehandlingen har ikke vært en del av dette prosjektet. Vi har heller ikke gjennomført en samfunnsøkonomisk analyse av om det lønner seg for samfunnet å endre på regelverk og/eller organisering.

I forbindelse med intervjuene vi gjennomførte i oppstarten av prosjektet fanget vi opp **indikasjoner på mistillit** mellom utbyggerne og kommunene. Vi inkluderte derfor noen spørsmål i spørreundersøkelsene for å kartlegge dette forholdet noe bredere. Det er bemerkelsesverdig mange utbyggere som mener at planprosesser i stor grad påvirkes av vurderinger/holdninger på individuelt saksbehandlernivå. Denne oppfatningen er i seg selv uheldig og kan gi grobunn for redusert tillit til kommunens rolle som forvaltningsorgan, selv om kommunene er uenig i dette virkelighetsbildet.

1. Innledning og bakgrunn

Prosjektet er avgrenset til bestemmelser i område- og detaljreguleringsplaner der bolig er eneste arealbruksformål eller en av flere andre formål. Vurdering av nyttesiden inngår ikke i prosjektet.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) er landets øverste myndighet for plan- og bygningspolitikk, mens kommunene iverksetter politikken i praksis. Ett av hovedmålene for boligpolitikken er raskere boligbygging og gode byggkvaliteter¹.

I utviklingen av oppdatert utgave av byggt teknisk forskrift, TEK17, er det gjennomført omfattende vurderinger av hva som er de store kostnadsdriverne og hva som kan forenkles for å oppnå en raskere boligbygging. I disse prosessene kommer det også frem at det er ulik praksis hos planmyndighetene i forskjellige kommuner, samt at det er noe overlapp mellom planbestemmelsene og TEKEN. Konkurransetilsynet vurderer ulik praktisering av plan- og bygningsloven i forskjellige kommuner som en flaskehals for en velfungerende tilbudsside i boligutviklermarkedet². Dette stemmer også overens med tilbakemeldinger Menon fikk av ulike aktører i gjennomføringen av den samfunnsøkonomiske analysen av forenklinger i byggt teknisk forskrift.³ Ulik praktisering av planbestemmelser kan også svekke hensynet til sikkerhet, miljø og tilgjengelighet i boliger og bygg.

I denne rapporten har vi, på oppdrag for KMD, kartlagt hvordan kommuner bruker planbestemmelser og byggt teknisk forskrift (TEK) for utforming av boliger og boområder. Vi undersøker omfang og variasjon i planbestemmelser, bakgrunnen for ulike planbestemmelser, kostnader forbundet med dette og i hvilken grad det er overlapp mellom planbestemmelsene og byggt teknisk forskrift. I **kapittel 2** redegjør vi for variasjonen i bruk av planbestemmelser og årsaker til dette. I tillegg beskriver vi hvor planbestemmelsene diskuteres, samt hva kommunene gjør for å redusere utbyggers usikkerhet knyttet til bruk av planbestemmelser. I **kapittel 3** diskuterer vi konsekvensene av variasjonen i bruk av planbestemmelser, samt av konkrete krav. Vi drøfter også i hvor stor grad kommunene tar hensyn til kostnadene av kravene de stiller, samt hvem som finansierer kravene. I **kapittel 4** diskuterer vi omfang og årsaker til bruk av byggt tekniske krav i planbestemmelser, og hvilke konsekvenser dette har. Vi avslutter deretter med en kort konklusjon og presiseringer i **kapittel 5**.

1.1. Kort om metode

Denne kartleggingen er basert på en rekke ulike informasjonskilder. Vi har gjennomført 10 **intervjuer** med ledere, og andre, i planavdelingen i ulike kommuner. I tillegg har vi gjennomført 7 intervjuer med ulike utbyggere. Vi har også gjennomført tre **spørreundersøkelser**, for å kartlegge bruken av planbestemmelsene i kommunene: En til alle kommunene i Norge (130 svar), en til utbyggere (40 svar), og en til arkitekter og rådgivere (51 svar). Vi **analyserte deretter datasettene** fra spørreundersøkelsene, og gjennomførte økonometriske beregninger for å kartlegge forskjeller på tvers av kommuner.

For å kvalitetssikre foreløpige funn fra spørreundersøkelsen, gjennomførte vi to **workshoper**: En med kommuner, og en med utbyggere. Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Direktoratet for Byggkvalitet (DIBK) deltok på begge disse workshopene. For mer detaljert beskrivelse av metode, se vedlegg C, D og E.

¹ Prop. 1 S (2016-2017)

² (Konkurransetilsynet, 2015).

³ (Menon Economics, 2016).

1.2. Avgrensning av oppdraget

I prosjektet har vi kun undersøkt bestemmelser i område- og detaljreguleringsplan. Det vil si at vi ikke har undersøkt hva som skjer i prosessen etter vedtak, for eksempel med hensyn til dispensasjoner.

Prosjektene er også begrenset til **boliger**, det vil si reguleringsplaner der bolig er eneste arealbruksformål eller en av flere andre formål.

Vi presiserer også at oppdraget har gått ut på å kartlegge **kostnadene/ulempene** ved ulik bruk av planbestemmelser. Vi har derfor ikke gått grundig inn på eventuelle nytteeffekter bruken av planbestemmelsene har. Disse kan være betydelige, og for å kunne vurdere den samfunnsøkonomiske kostnaden/gevinsten av bruken av planbestemmelser, må nyttesiden også vurderes.

I intervju og spørreundersøkelse har vi i hovedsak kartlagt hvilke overordnede kategorier under pbl. § 12-7 som benyttes i planbestemmelsene, og ikke hvilke konkrete krav som stilles innenfor hver av disse kategoriene.

I tillegg er dette et svært komplekst tema, og kostnadene av både konkrete krav og variasjonene i krav, avhenger av hvilke krav det er snakk om, størrelsen på og type prosjekt, samt en rekke andre omkringliggende faktorer. Det er derfor utfordrende å kvantifisere gjennomsnittskostnader av bruken av planbestemmelser. I samråd med oppdragsgiver har vi derfor valgt å ikke prioritere dette i prosjektet, og heller vektlegge en kvalitativ drøfting og diskusjon av de største utfordringene.

2. Bruk av planbestemmelser

Det er betydelige variasjoner i bruk av planbestemmelser mellom kommuner. Vi finner også at det er betydelig variasjon i bruk av planbestemmelser mellom ulike prosjekter internt i kommunene. De viktigste forklaringene til variasjonen er i hvilken grad prosjektet ligger i urbane/komplekse områder, risikoutsatte områder og i områder med behov for infrastruktur. I tillegg er det noe variasjoner mellom kommunene som kan skyldes andre årsaker, som ulik organisering, kompetansenivå og politiske målsetninger.

2.1. Kort om bruken av planbestemmelser i kommunene

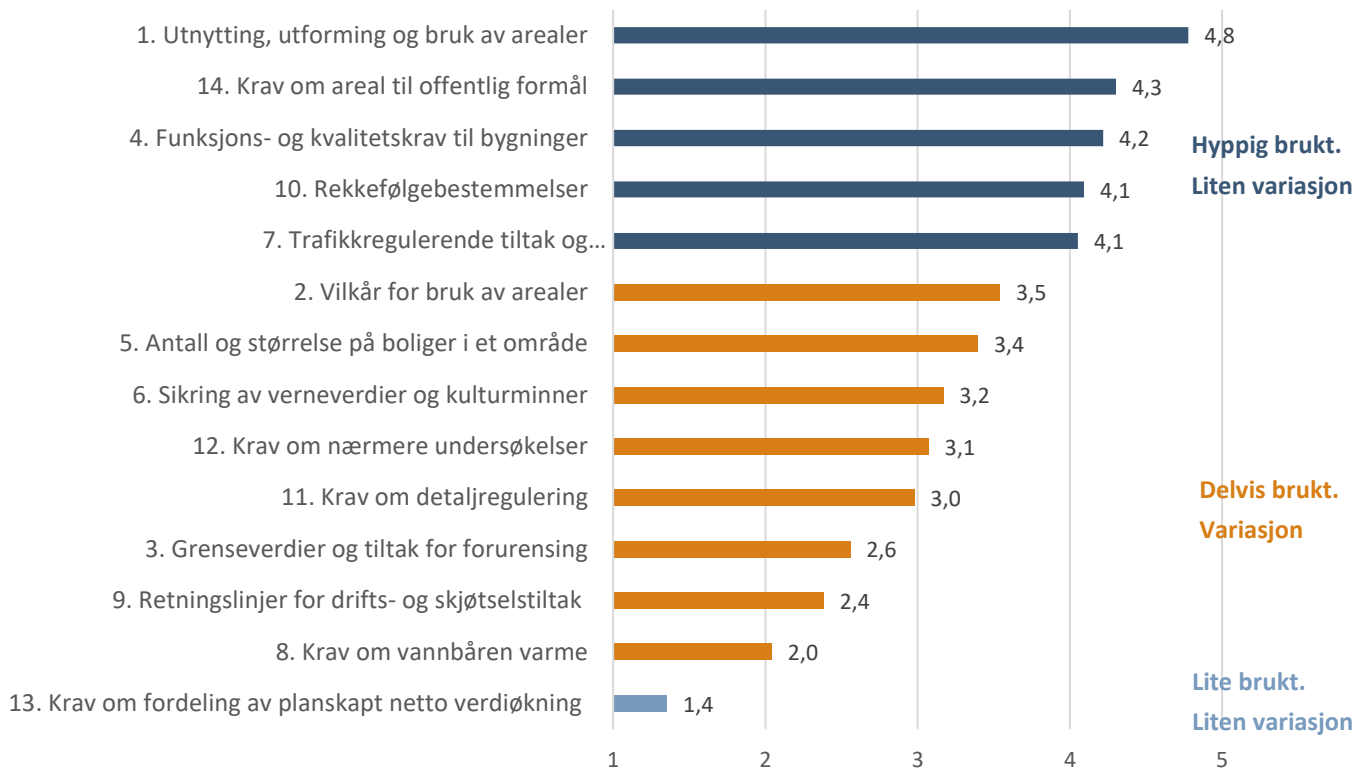
Plan- og bygningsloven § 12-7 angir hvilke forhold det kan lages bestemmelser om ved utarbeidelsen av reguleringsplan. Bestemmelsen angir dermed hvilke juridiske muligheter og begrensninger som foreligger både for forslagsstillere og kommunale planmyndigheter i reguleringsplanprosessen. I planprosesser er det normalt at omfang og detaljering av reguleringsbestemmelser utarbeides i samarbeid mellom kommune og forslagsstiller. Kommunale mal-dokumenter, kommuneplanens arealdel, overordnede planer og føringer samt andre offentligrettslige føringer er bestemmende for hvordan bestemmelsene ender opp med å bli.

Kommunene skal bruke planbestemmelsene for å sikre at prosjektene oppfyller ulike kvalitets- og dokumentasjonskrav, av hensyn til omgivelsene og for å ivareta forholdet til infrastruktur.

2.2. Variasjon i bruken av planbestemmelser

I reguleringsplaner for prosjekter med boligformål, utarbeides bestemmelser om en rekke ulike formål. Våre spørreundersøkelser og intervjuer viser at det er betydelige variasjoner i bruk av planbestemmelser, både internt i kommuner og på tvers av kommuner. Figur 2-1 viser kommunenes svar på hvor ofte de bruker krav under hvert enkelt ledd i pbl. § 12-7 i reguleringsplaner knyttet til boligprosjekter i sin kommune. Disse resultatene samsvarer med utbyggerens og rådgivernes vurderinger.

Figur 2-1: Oversikt over hvor ofte kommunene bruker krav fra ulike ledd i pbl. §12-7, i reguleringsplaner knyttet til boligprosjekter. Skala fra 1 (aldri) til 5 (alltid). N=130.



Figuren viser følgende:



Krav til utnytting, utforming og bruk av arealer, stilles i nærmest alle reguleringsplaner, i nærmest alle kommuner. På en skala fra 1 til 5, der 1 er aldri og 5 er alltid, scorer dette leddet gjennomsnittlig 4,78. Dette indikerer at de fleste kommunene stiller krav knyttet til dette i nærmest alle saker, og at variasjonen på tvers av kommunene i bruk av krav knyttet til utnytting, utforming og bruk av arealer er liten.

Dette funnet er som forventet, ettersom det er vanskelig å forestille seg en reguleringsplan med boligformål uten bestemmelser knyttet til disse forholdene. Disse bestemmelsestypene også helt grunnleggende virkemidler for kommunene, for å kunne styre by-, steds- og arealutviklingen i tråd med overordnede føringer.



Videre **stilles det hyppig krav til areal til offentlig formål, samt funksjons- og kvalitetskrav til bygningene, og rekkefølgebestemmelser.** Det er med andre ord relativt liten variasjon også i bruk av krav knyttet til disse tre leddene i pbl. § 12-7. Disse bestemmelsestypene har til felles at de i større eller mindre grad dreier seg om kommunens mulighet til å ivareta offentlige oppgaver og interesser, eller til å påvirke by- og stedsutvikling.



Krav om fordeling av planskapt netto verdiøkning brukes svært lite i de kommunene som har svart på vår spørreundersøkelse. Det bør nevnes at kommuner som er blitt intervjuet oppgir et ønske om å bruke urbant jordskifte som et virkemiddel, spesielt i transformasjons- og byutviklingsområder. Det oppgis at ordningen er så lite brukt at selv kommunene med omfattende fagressurser tilgjengelig hos planmyndighetene vegrer seg for å benytte urbant jordskifte.



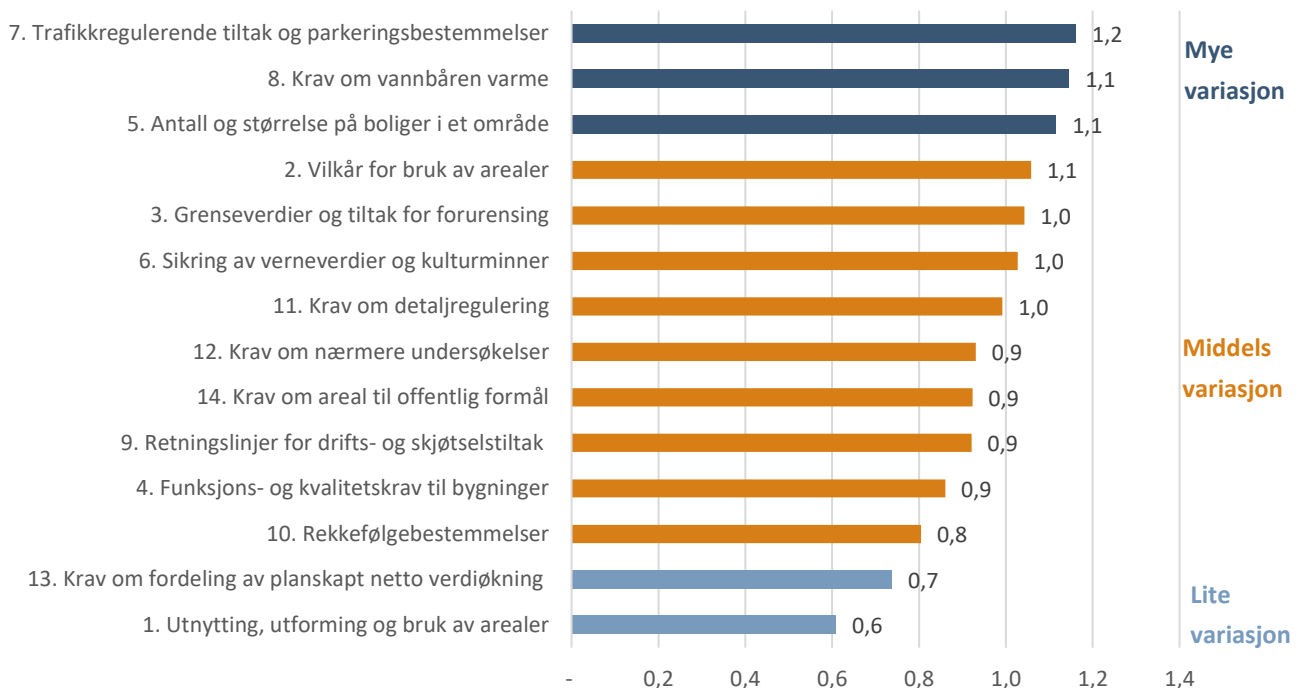
Bruken av de øvrige bestemmelsene internt i kommunene varierer mer. Dette er krav som brukes av og til, men ikke alltid.

De kravene som er svært mye eller svært lite brukt (markert med mørkeblått eller lyseblått i Figur 2-1 er det liten variasjon i bruken av, både internt i kommuner og på tvers av kommuner. De øvrige oransje søylene er det mer variasjon i bruken av, og brukes i gjennomsnitt mellom «sjeldent» (2) til «ofte» (4). Dette dreier seg om krav knyttet til vilkår for bruk av arealer, antall og størrelse på boliger, sikring av verneverdier, krav om detaljregulering, grenseverdier og tiltak for forurensing, retningslinjer for driftstiltak, samt krav om vannbåren varme.

Funnene fra spørreundersøkelsen understøttes av informasjon fra dybdeintervjuer med kommuner. Her oppgir samtlige respondenter at bestemmelser benyttes for å avklare arealbruk i boligprosjekter, samt sørge for at overordnede samfunnshensyn ivaretas. Respondentene oppgir at sistnevnte som regel innebærer at utbygger bidrar til oppfyllelse av kommunale oppgaver. Dette gjelder opparbeidelse av trafikkarealer, uteoppholdsområder, barnehager eller annen teknisk infrastruktur.

Ulikheten i besvarelsene mellom kommunene er en indikasjon på variasjonen på tvers av kommunene, og måles ut fra standardavviket. Enkelt forklart er standardavviket forventet avvik fra gjennomsnittet. De leddene kommunene svarer ulikt for, får dermed høyt standardavvik. Motsatt får de leddene hvor kommunene svarer likt, og dermed også bruker likt, et lavt standardavvik. Standardavvikene i kommunenes besvarelser illustreres i figur 2:3. Den viser at det er størst variasjon i bruk av krav knyttet til trafikkregulerende tiltak, krav om vannbåren varme samt krav om antall og størrelser på boliger i et område. Minst variasjon er det rundt krav om utnyttelsesgrad, utforming og bruk av arealer, samt krav om fordeling av planskapt netto verdiøkning. Disse brukes med andre ord relativt likt i kommunene. Dette stemmer godt overens med figur 2:2, som viser at disse to kravene er henholdsvis hyppigst og mest sjeldent brukt.

Figur 2-2: Kommunenes bruk av ledd i paragraf 12-3, og standardavvik i besvarelsene for hvert ledd. N=130.



2.3. Forklaring på variasjonen i bruk av planbestemmelser

Forklaringen på variasjon i bruk av planbestemmelser mellom kommuner og internt i kommunene, kan deles inn i to overordnede kategorier:

- **Ulike stedlige forhold**, som om planområdet har urban/kompleks beliggenhet eller ikke.
- **Andre særtrekk** som ulike politiske målsetninger, ulike arkitektoniske ambisjoner, ulik organisering og ulikt kompetansenivå.

Kombinasjonen av disse to punktene gjør at det er vanskelig å kartlegge en systematisk variasjon i bruken av planbestemmelser. Områder som har relativt like stedlige forhold, kan likevel behandles ulikt på grunn av ulike kommunale administrative eller politiske karakteristikk. Vi har likevel prøvd å forklare de viktigste faktorene som påvirker variasjonen i bruk av planbestemmelser, på tvers av og internt i kommuner.

2.3.1. Forklaring på variasjon internt i en kommune

Det er spesielt tre forhold som ser ut til å forklare hvorfor det er variasjon i bruk av planbestemmelsene internt i kommunene:



Hvorvidt planområdet ligger i urbane/komplekse eller landlige områder, er den vanligste årsaken. Kommunene stiller ulike krav til byområder og mer spredtbygde strøk.



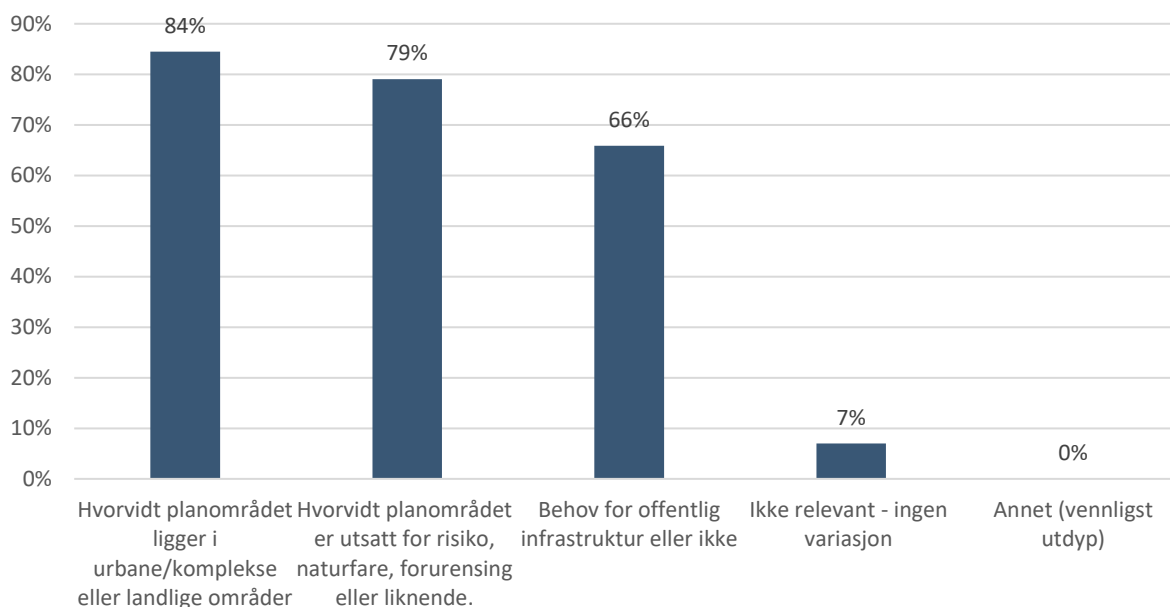
Om planområdene er utsatt for risiko, naturfare, forurensing eller lignende. Dette kan skape behov for ekstra reguleringer fra kommunens side, blant annet av sikkerhetshensyn.



Behovet for offentlig infrastruktur. 65 prosent av kommunene mener at dette påvirker hvilke krav de stiller i planbestemmelsene. Dette har en klar sammenheng med prinsippet om at utbyggere må dekke opparbeidelse av nødvendig infrastruktur i forbindelse med byggeprosjekter, slik det blant annet er beskrevet i plan- og bygningsloven § 18-1. Kommunene stiller krav til opparbeidelse av offentlig infrastruktur som rekkefølgekrav, i utbyggingsavtale etter plan- og bygningslovens kapittel 17 eller i en kombinasjon av disse. Hovedinntrykket er at større kommuner er mer tilbøyelige til å koble kravstillelse til utbyggingsavtaler, men at rekkefølgebestemmelser er viktige for alle kommuner som virkemiddel for å få utbyggerne til å dekke sin andel av nødvendig infrastruktur.

Dette kommer frem fra spørreundersøkelsen til kommunene og illustreres i figur 2-3.

Figur 2-3: Kommunenes svar på «Hva er årsaken(e) til variasjon i bruk av enkelte krav?» Mulig å krysse av for flere svar. N=129



Svarkategoriene i spørreundersøkelsen var forhåndsdefinerte, men basert på tilbakemeldinger fra intervjuene. Samtidig åpnet vi for at andre årsaker til variasjon kunne beskrives under «annet». Figuren viser at ingen av de nesten 130 respondentene mente at det var andre forklaringer enn de tre forhåndsdefinerte. Det indikerer at de tre forhåndsdefinerte kategoriene er de viktigste forklaringene for variasjonen i en kommune.

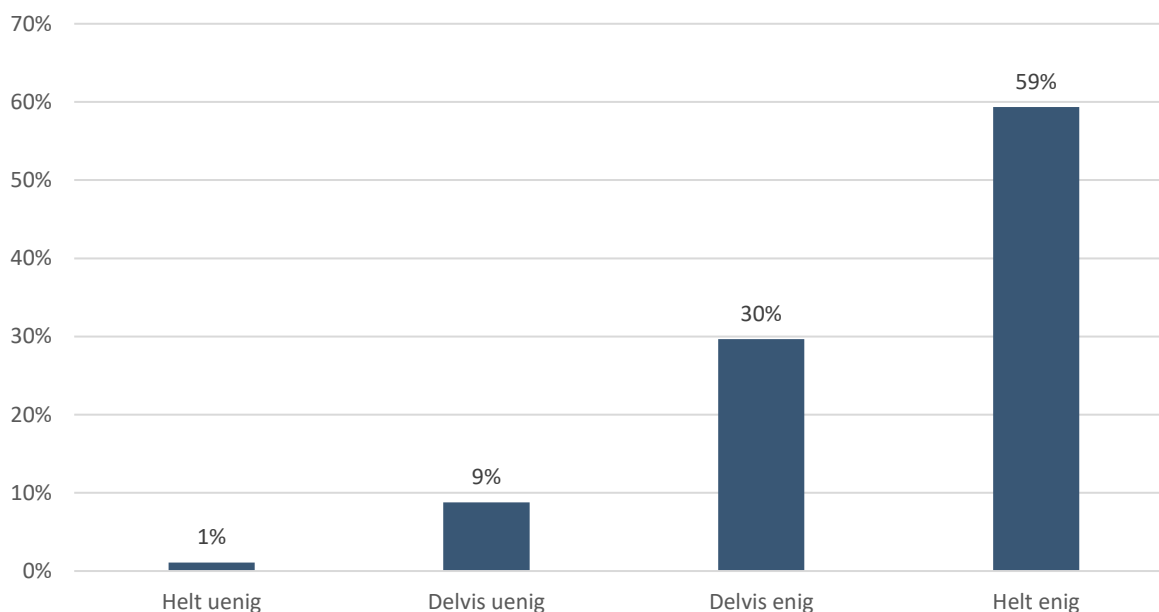
Resultatene fra spørreundersøkelsen bekreftes gjennom intervjuene. Både utbyggere og kommuner oppgir at transformasjonsområder (områder der nye byområder utvikles på arealer som tidligere har hatt annen arealbruk, for eksempel havn, industri eller liknende) har klart høyest kompleksitet og at dette gjenspeiles i omfattende bruk av bestemmelser, spesielt knyttet til rekkefølgekrav, bymessig kvalitet og infrastruktur. Ulike arkitektoniske ambisjoner i ulike områder nevnes også som en årsak til variasjon innad i kommunen. Ofte stilles det høyere krav til arkitektur, estetikk og bymessig sammenheng i sentrumsområder. Dette forklares med at byområder som hovedregel er mer sammensatte. I mer sammensatte områder må man ta mer hensyn til omkringliggende bebyggelse (for eksempel høyder, utnyttelse, arkitektoniske uttrykk og bevaringsverdi), eksisterende infrastruktur, allmennhetens interesser, krav til offentlige rom/byliv/strøkssammenhenger og andre kompliserende forhold i utarbeidelsen av nye prosjekter.

Det er også verdt å nevne at flere av kommunene nevner i intervjuene at det har foregått en utvikling over tid, med økt detaljeringsgrad i reguleringsplaner av nyere dato. Spesielt gjelder dette områder med befolkningsvekst/utbyggingspress. Kommunene oppgir at økt kravstillelse gjenspeiler et ønske om å styre utviklingen av området i tråd med politiske og administrative målsetninger.

Variasjon som følge av ulike saksbehandlere

Hele 90 prosent av utbyggerne og arkitektene/rådgiverne er helt eller delvis enige i at hvem som er saksbehandler påvirker hvilke krav som stilles. Dette illustreres i figur 2-4. De mener med andre ord at årsaken til variasjonen i bruk av krav også er personavhengig.

Figur 2-4: Utbyggere, arkitekters og rådgiveres vurdering av «om planavdelingen i kommunen(e) der de opererer stiller forskjellige krav ut fra hvem som er saksbehandler». N= 91 (Utbyggere, arkitekter og rådgivere)



Funn fra intervjuene med utbyggere bekrefter bildet som spørreundersøkelsen tegner. 5 av 7 utbyggere vi har snakket med sier at hvilken saksbehandler man får, har vesentlig betydning for hvordan planprosessen forløper.

Dette står i sterk kontrast til det kommunene forteller. I intervjuene argumenterer de fleste for at enkeltpersoner ikke har mulighet til å påvirke kravene i planbestemmelsene. Maldokumenter, styringssystemer, rutiner med dialog og kvalitetssikring internt før oppstartsmøter samt politisk behandling skal sørge for samordning og konsistens internt. En kommune vedgår at det kanskje er forskjeller i hvordan saksbehandlere opptrer i prosessen og måter å forholde seg til planer og utbyggere på, men at den interne kvalitetssikringen sørger for at resultatet blir noenlunde likt uansett.

I intervjuene argumenterer flere av kommunene for at prosjektenes egenart og karakter, samt arkitektoniske vurderinger, medfører at håndhevingen av regelverket blir ulik. For utbyggere som fremmer flere planforslag kan slike variasjoner fortone seg som forskjellsbehandling av prosjekter, når det egentlig dreier seg om ulik behandling av ulike prosjekter.

Like fullt ser det ut til å være en svært utbredt oppfatning blant utbyggerne at saksbehandlers kompetansenivå, faglige bakgrunn og personlige preferanser påvirker saksbehandlingen. Et slikt inntrykk vil i seg selv være skadelig for tillitsforholdet mellom kommune og utbygger, og skape større usikkerhet for utbygger.

2.3.2. Forklaring på variasjon på tvers av kommuner

Variasjonen i bruk av planbestemmelser på tvers av kommunene forklares i stor grad med det samme som variasjonen internt i kommunene. Det vil si i hvor stor grad kommunene har planområder i urbane/komplekse eller landlige områder, som er utsatt for risiko, naturfare, forurensing eller lignende, og med behov for offentlig infrastruktur.

I tillegg har vi testet om indikatorer som kommuneøkonomi, befolkningsstørrelse, størrelse på areal, befolkningsvekst, befolkningstetthet og befolkningstetthet i tettstedsareal kan forklare variasjon i bruk av planbestemmelser mellom kommunene. Resultatene gir noen indikasjoner på hvordan ulike kommunetyper

bruker planbestemmelser. For eksempel ser det ut til at: 1) Kommuner med høy befolkningsvekst stiller hyppigere krav til utnyttelsesgrad, men sjeldnere krav om vannbåren varme og verdiskaping, 2) kommuner med høy befolkningstetthet stiller oftere krav til utnyttelsesgrad og rekkefølgebestemmelser og 3) kommuneøkonomi har ikke en signifikant effekt på bruken av planbestemmelser.

Til tross for disse unntakene er det overordnede bildet at både folkemengde, befolkningsvekst, befolkningstetthet i kommunen/tettstedene og kommuneareal i liten grad samvarierer med bruken av planbestemmelser.⁴ Vi finner med andre ord liten systematikk i variasjonen i bruk av planbestemmelser på tvers av kommunene.

Dette bekreftes også gjennom intervjuene med både utbyggersiden og kommunene. Flere av respondentene oppgir at andre lokale forhold, i tillegg til de stedlige, kan påvirke arealforvaltningen. Dette kan være politiske målsetninger, planmyndighetenes organisering/bemanning og kompetanse, initiativer fra utbyggersiden, og særegne lokale forhold (bevaringsverdig bebyggelse, historisk bakgrunn). I sum fører disse faktorene til stor variasjon i bruken av planbestemmelsene, uten særlig systematikk. Eksempelvis kan to områder i to ulike kommuner ha relativt like stedlige forhold, men likevel detaljreguleres svært ulikt på grunn av ulike politiske målsetninger, kommunal praktisering av lovverket eller ulik historisk bakgrunn.

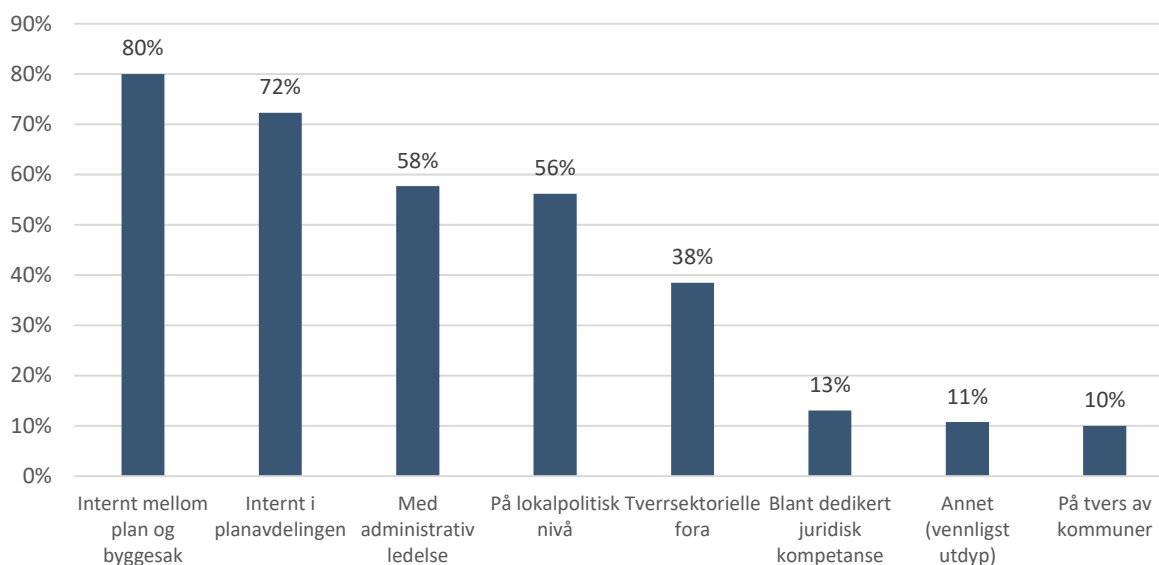
I intervjuer oppgir i tillegg både utbyggere og kommuner at større kommuner har et bredere spekter av faglige ressurser som gir innspill til og påvirker utforming av bestemmelser. Dette kan også skape variasjoner på tvers av kommunene, og at bestemmelsene diskuteres i flere fora i større kommuner enn i små.

2.4. Hvor diskuteres planbestemmelsene?

Ulike kommunale organiseringer kan altså påvirke variasjoner i bruk av planbestemmelser. Noen kommuner har flere instanser som påvirker utformingen av bestemmelsene, jamfør funnene i kapittel 2.3. Hvor planbestemmelsene diskuteres kan dermed varierer fra kommune til kommune, som igjen kan forklare noe av ulikheten i planbestemmelsene. For å undersøke om det er store ulikheter i hvor planbestemmelsene diskuteres, har vi spurt kommunene om nettopp dette. Figur 2-5 illustrerer kommunenes besvarelse på hvor planbestemmelsene diskuteres.

⁴ De rapporterte funnene er signifikant forskjellige fra null på minimum 90 prosentnivå. Siden datasettet er et tverrsnitt av kommuner er det begrenset hvor avanserte økonometriske metoder som kan benyttes. Det kan også være skjevheter i hvilke kommuner som har valgt å svare, noe som kan bidra til forventningsskjevhet, samt at relevante forklaringsvariabler kan være utelatt. Disse forholdene bidrar til å øke usikkerheten rundt resultatene.

Figur 2-5: Kommunenes svar på «Hvor diskuteres utformingen av krav og planbestemmelser?» Mulig å kryse av for flere svar. (N = 130)



Figuren viser at en høy andel av kommunene diskuterer utformingen av krav og planbestemmelser internt i planavdelingen, og mellom plan og byggesak. Det varierer mellom kommuner om man har en felles plan- og byggesaksavdeling, eller om saksområdene ligger under to forskjellige avdelinger i kommunen. Samtidig svarer over halvparten av kommunene at de diskuterer utformingen til krav og planbestemmelser med administrativ ledelse og på lokalpolitisk nivå. Dette er en relativt høy andel, men det viser også at over 40 prosent av kommunene ikke diskuterer planbestemmelsene med administrativ ledelse eller på lokalpolitisk nivå.

38 prosent av kommunene diskuterer krav og planbestemmelser i tverrsektorielle fora. Fra intervjuene har vi at dette kan være med andre kommunale sektormyndigheter, innbyggerrepresentanter eller med statlige aktører som for eksempel Statens vegvesen. I henhold til plan- og bygningsloven § 5-3 er det i tillegg stilt krav om et regionalt planforum der statlige, regionale og kommunale interesser kartlegges og søkes samordnet i forbindelse med regionale og kommunale planer. En liknende ordning benyttes også for vurdering av større reguleringsplaner, noe som later til å være utbredt flere steder i landet; blant annet i Hordaland, Akershus og Buskerud fylkeskommune (Akershus Fylkeskommune (2017), Buskerud fylkeskommune (2017), Hordaland fylkeskommune, (2017)).

Bare 10 prosent av kommunene svarer at de diskuterer utforming av krav og planbestemmelser på tvers av kommuner. Interkommunalt samarbeid på planområdet kan dermed se ut til å være begrenset, selv om det kan være at man i slike fora arbeider med andre saker enn akkurat planbestemmelser. Samtidig finnes det eksempler på formalisert, interkommunalt samarbeid i plansaker; herunder den såkalte Grenlandsstandarder der seks kommuner har gått sammen om krav til fremstilling av og innhold i reguleringsplaner.⁵ Ved bruk av slike ordninger vil nødvendigvis ikke enkeltsaker diskuteres på tvers av kommunene, men det benyttes i stedet felles formkrav til fremstilling av plandokumentasjon.

Blant de som svarte «annet», nevnes i utbyggingsavtaler, med Fylkesmannen, med planfaglig konsulent, med forslagsstiller og i regionalt planforum.





⁵ (Grenlandssamarbeidet, 2017)

2.5. Tiltak for å redusere usikkerheten som følger av variasjonen

2.5.1. Kommunenes tiltak for å redusere usikkerhet

De fleste kommunene vi har snakket med, har gitt uttrykk for at de er bevisste på at usikkerheten i forbindelse med en planprosess kan medføre utfordringer for forslagsstillerne. Noen av kommunene har satt inn tiltak som kan bidra til å redusere denne usikkerheten. Det som oppleves som det viktigste for å redusere usikkerheten, er å være konsistent med *når* kravene stilles, og *hvilke* krav som stilles.

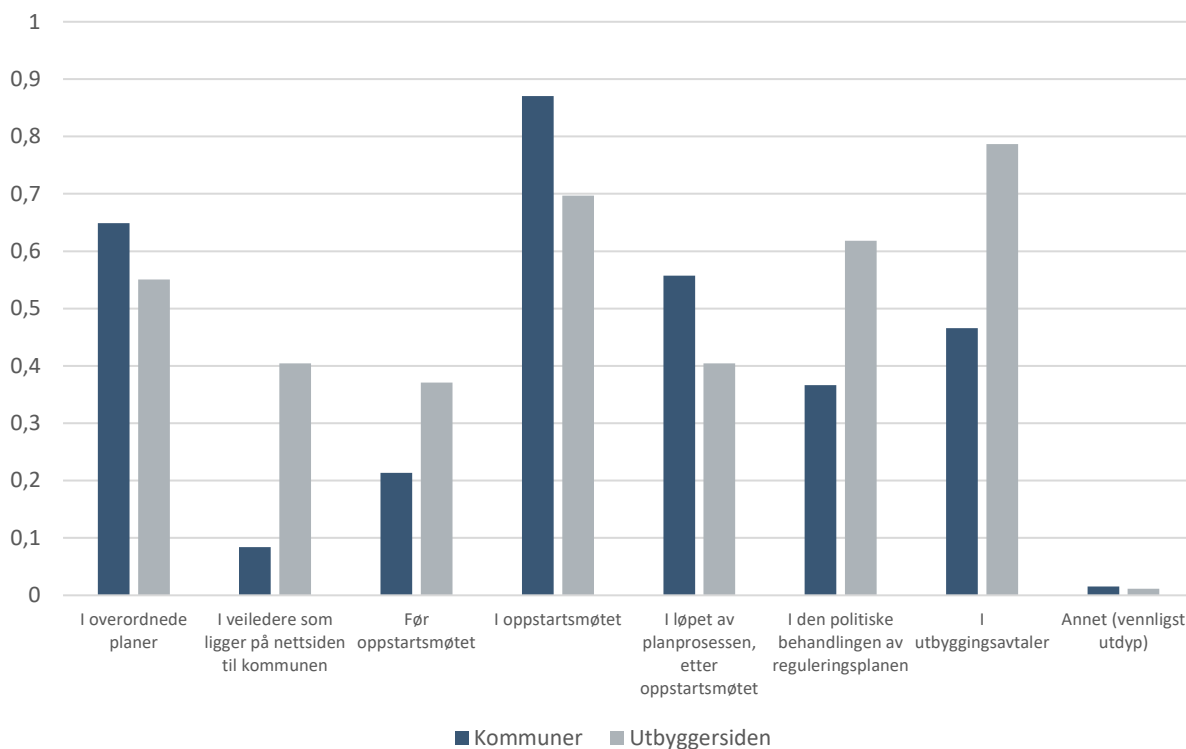
I tråd med dette, er de vanligste tiltakene for å redusere usikkerhet følgende:

-  Beskrive planbestemmelser i overordnede planer
-  Stille kravene så tidlig som mulig i prosessen
-  Bruke veiledningsmateriale
-  Være tydelige og konsistente med hensyn til når i prosessen kravene i hovedsak stilles

Figur 2-6 illustrerer når i planprosessen kommunen fremmer hvilke krav som stilles overfor forslagsstillere, sortert etter kronologisk rekkefølge. Den viser at 65 prosent av kommunene og 55 prosent av utbyggerne svarte at kommunene fremmer hvilke krav som vil stilles «i overordnede planer». Det viser at en høy andel av kommunene ønsker å gi et bilde av hva utbygger kan vente seg i et konkret prosjekt. Samtlige utbyggere oppgir i intervjuene at det som regel er forholdsvis enkelt å danne seg et inntrykk av hvilke overordnede retningslinjer som gjelder for en eiendom på bakgrunn av overordnede planer. Dette indikerer med andre ord at de overordnede planene bidrar til å veilede utbygger i hvilke krav som kan forventes i et prosjekt, og dermed redusere usikkerheten noe.

Resultatene fra spørreundersøkelsen viser også at kravene fremmes i oppstartsmøtet i de fleste kommunene. Kommunene er pålagt å holde et oppstartsmøte i en planprosess med privat forslagsstiller, jamfør plan- og bygningsloven. På dette møtet skal planspørsmålet legges fram, og kommunen kan gi råd om hvordan planen bør utarbeides.

Figur 2-6: «Hvor i planprosessen fremmer kommunen hvilke krav som stilles overfor forslagsstillere/utbyggere?» Mulig å krysse av for flere svar. N=131 (kommuner) N=89 (utbyggere og rådgivere)⁶

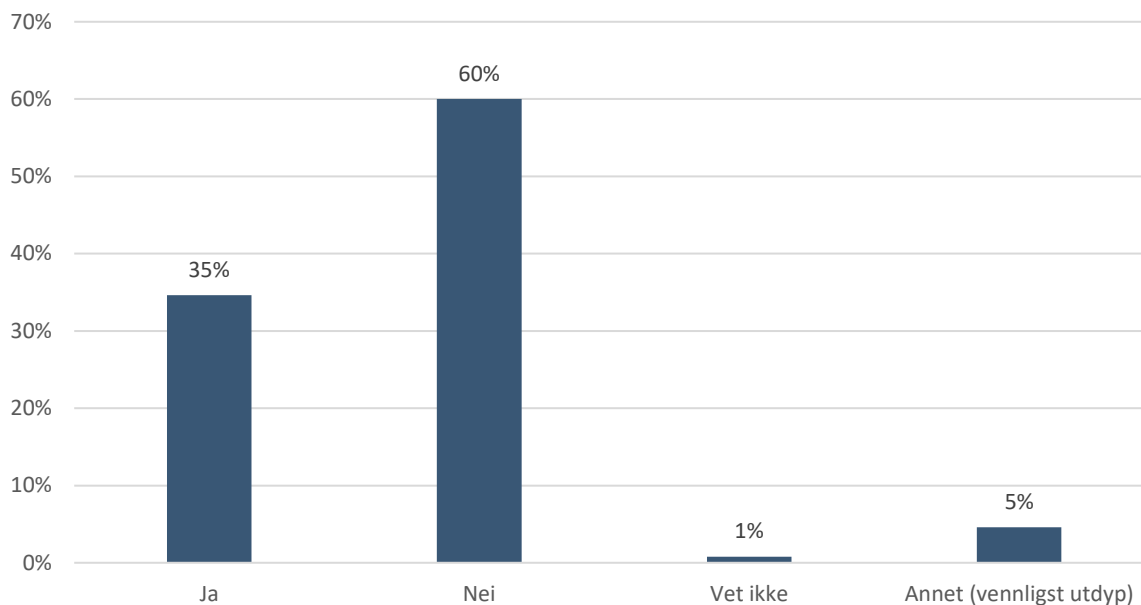


Som et ytterligere tiltak for å kunne gi viktige signaler tidlig i prosessen, legger noen kommuner inn sonderingsmøter i forkant av oppstartsmøtet. 21 prosent av kommunene oppgav i undersøkelsen at de fremmer krav overfor forslagsstillere/utbyggere før oppstartsmøtet.

Noen kommuner har også veiledere og ikke-juridisk bindende planer som i ulik grad legger føringer for boligbyggingen. Disse er i utgangspunktet utarbeidet for å klargjøre retningslinjer for utbygger, i arbeidet med planprosesser. Figur 2-7 viser kommunenes svar på spørsmålet om de har ikke-juridisk bindende planer, som legger føringer for boligbyggingen. Dette kan være normdokumenter, politiske prinsippvedtak, kommunedelplaner, samfunnsmessige planer og temaplaner. Disse kan i noen tilfeller forankres i juridisk bindende planer som kommuneplanens arealdel.

⁶ Svarene fra kommunene og utbyggeren kan ikke tolkes helt likt, siden kommunene kun svarer for seg selv, mens utbyggeren svarer på vegne av sin aktivitet på tvers av kommuner. Dette blir tydelig i svaralternativet «I utbyggingsavtaler», der forskjellen på besvarelsene er stor. Dette kan trolig forklares med at ikke alle kommuner har utbyggingsavtaler. En større andel av utbyggerne kan derfor ha jobbet i kommuner med utbyggingsavtaler.

Figur 2-7: Kommunenes svar på om de har «Bruk av ikke-juridisk bindende planer, som legger føringer for boligbyggingen». N=130 (Kommuner).



35 prosent av kommunene sier at de bruker ikke-juridisk bindende planer som legger føringer for boligbyggingen. I dybdeintervjuene med kommunene kom det fram at flere av dem har egne planer/veiledere utenfor plan- og bygningslov-systemet som legger føringer for kravstillelsen i reguleringsplaner for boligutbygging. Blant det som nevnes er boligsosial handlingsplan, komunedelplan for kulturminnevern, utomhusnormal, bydesignprogram og parkeringsveileder. Mange av disse har blitt forankret i kommuneplanens arealdel, men noen kommuner nevner også at de bruker planer og veiledere som ikke har juridisk bindende status (eksempler i Oslo: VPOR⁷, balkongveileder, parkeringsnorm etc.).

2.5.2. Usikkerheten blant utbyggerne er stor på tross av kommunenes tiltak

Selv om kommunene jobber for å redusere usikkerheten for utbyggerne, er over 70 prosent av utbyggersiden (utbyggere, arkitekter og utbyggere) helt eller delvis enige i at kommunene er uforutsigbare med hensyn til når i prosessen krav vil stilles. Våre undersøkelser viser at det er flere årsaker til dette:



På tross av at kommunene stiller så mange krav som mulig så tidlig som mulig i prosessen, stilles det også ofte en rekke krav i løpet av planprosessen etter oppstartsmøtet. Dette illustreres i figur 2-6. Mange aktører (både offentlige instanser og berørte private parter) kan komme på banen og foreslå endringer når planforslaget sendes på høring og til offentlig ettersyn. Alt kan derfor ikke avklares i oppstartsmøtet. Samtidig er en del avklaringer i prosjektet ikke aktuelle før prosjektet er utviklet til et visst detaljeringsnivå, som for eksempel utvikling av arkitektonisk uttrykk, rekkefølgekrav, høyder og tomteutnyttelse. Likevel kan dette føre til usikkerhet blant utbyggersiden.



Flere av utbyggerne som opererer i større kommuner oppgir også i intervju at det er en tendens til at kommunen går bort fra opplevd enighet/overenskomst i oppstartsmøtet i tidsrommet mellom oppstartsmøtet og utsendelse av referat fra møtet. Dette kan skyldes at kommunen endrer sitt faglige

⁷ Oslo kommune arbeider for tiden med å gi VPOR juridisk virkning som del av planprogram.

ståsted som følge av grundigere vurderinger/interne avklaringer, men bidrar samtidig til usikkerhet hos utbyggerne.



Ut fra funn fra intervjuer og workshop, ser det også ut til å være en del variasjon i krav til detaljeringsgrad i planforslaget som kommunene forventer av utbyggerne til oppstartsmøtet. Inntrykket fra intervjuer med utbyggerne er at større bykommuner generelt stiller langt strengere krav til dokumentasjon enn småkommuner. Høye krav til detaljeringsgrad kan bidra til at mer kan avklares tidlig i planprosessen, men kan også gi unødvendig merarbeid hvis det uansett må gjøres store endringer i planen fram til politisk vedtak.

I tillegg til usikkerhet knyttet til *når* kravene stilles, er over 70 prosent av utbyggerne, arkitekter og rådgiverne helt eller delvis enige i at kommunene er uforutsigbare med hensyn til *hvilke* krav som stilles. Vi finner følgende årsaker til dette:



Med ulike stedlige forhold, ulike saksbehandlere, samt ulike politiske og administrative karakteristikk på tvers av kommunene, kan kravene variere fra prosjekt til prosjekt. Dette gjør det vanskelig for utbygger å forutse hvilke krav som stilles, og skaper dermed usikkerhet.



Utbyggerne oppfatter i hovedsak kommunenes veiledere og ikke-juridiske planer som nyttige verktøy i arbeidet med planprosesser. Samtidig kommenterer flere av utbyggerne fra intervjuene at omfanget av veiledere kan føre til forvirring, motstridende krav og «lag-på-lag» med føringer som til sammen vanskeliggjør gjennomføringen av planprosesser. Flere utbyggere påpeker dessuten at det er prinsipielle problemstillinger knyttet til bruken av ikke-juridisk bindende planer ettersom slike planer ikke nødvendigvis har vært utarbeidet i henhold til formelle og lovfestede prosesskrav til høring, administrativ saksfremstilling og politisk behandling.



Noen ganger gjøres endringer i planforslagene i forbindelse med den politiske behandlingen, hvis politikerne ønsker et annet utfall enn hva innstillingen fra rådmannen/administrasjonen legger opp til. 37 prosent av kommunene og 62 prosent av utbyggerne svarer at krav fremmes i den politiske behandlingen av reguleringsplanen. Samtidig er nesten 70 prosent av utbyggerne og rådgiverne helt eller delvis uenige i at planavdelingen i kommunen er godt samkjørt med den politiske ledelsen i kommunen. Dette stemmer relativt godt overens med tilbakemeldingene fra kommunene, som viser at over 40 prosent av kommunene ikke diskuterer utformingen av planbestemmelsene med politisk ledelse. Dette øker usikkerheten rundt hva som blir det endelige utfallet i planbestemmelsene, og øker sannsynligheten for at mange krav endres eller tilføres mot slutten av prosessen. I intervjuene gir utbyggerne uttrykk for at det er vanskelig å forutsi hvilke endringer som kan oppstå i politisk behandling. De oppgir at endringene like gjerne kan gå i utbyggers favør som ufavør.

3. Konsekvenser av krav i planbestemmelser

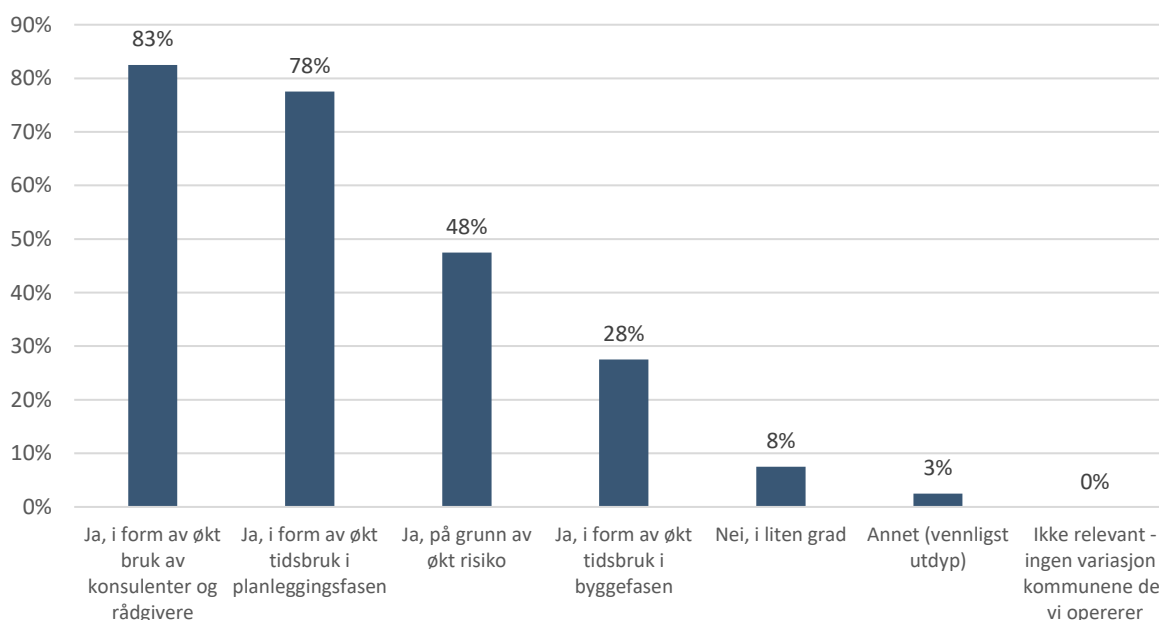
Utbyggerne opplever at variasjonene i krav fører til økt bruk av konsulenter og rådgivere, økt tidsbruk i planleggingsfasen og økt usikkerhet. Våre undersøkelser viser også at det ofte er uenigheter knyttet til ulike krav, spesielt knyttet til rekkefølgekrav, krav til infrastruktur og utnyttelsesgrad. Kommunene tar i liten grad hensyn til utbyggenes kostnader ved kravene, men delfinansierer i en del tilfeller kostnader knyttet til rekkefølgekravene.

3.1. Konsekvenser som følge av variasjonen i krav

Variasjonen i bruk av krav både internt og på tvers av kommuner, er kostnadsdrivende på grunn av økt tidsbruk for å tilpasse seg prosjektene. Tilbakemeldingene fra utbyggerne viser at det ikke er noen konkrete variasjoner som oppleves som spesielt kostnadskrevende. Det som oppleves som mest utfordrende knyttet til variasjonen, er *usikkerheten* den medfører.

Over 90 prosent av utbyggerne vi har snakket med, mener at variasjonen i bruk av krav er kostnadsdrivende. På spørsmål om hva som er den kostnadsdrivende faktoren, sier 83 prosent at det er økt bruk av konsulenter og rådgivere, som illustrert i Figur 3-1. I intervjuene med utbyggere forklares dette med behovet for å revidere konsepter, justere dokumentasjon eller foreta tilleggsutredninger og annet ekstraarbeid som følge av tilbakemeldingene fra kommunen. I underkant av 80 prosent sier også at det fører til økt tidsbruk i planleggingsfasen. (Disse svaralternativene er overlappende, fordi økt bruk av konsulenter og rådgivere slår ut i økt tidsbruk i planleggingsfasen.)

Figur 3-1: Utbyggenes svar på «Medfører variasjonen i bruk av planbestemmelsene, og uforutsigbarheten dette eventuelt medfører, ekstrakostnader for utbyggerne?» N=40

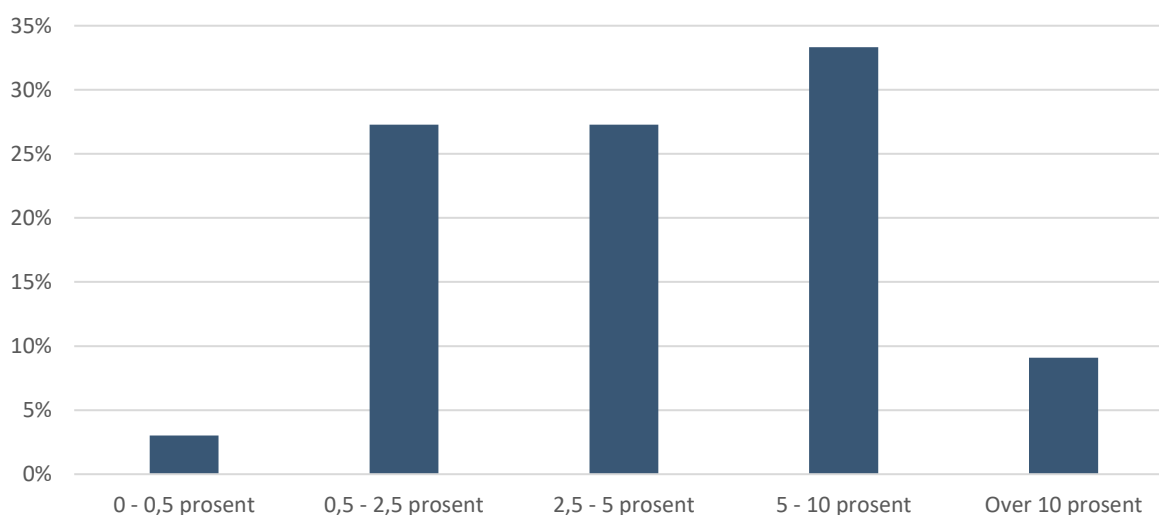


48 prosent av utbyggerne svarer også at kostnadene øker på grunn av økt risiko. Når variasjonene i bruk av planbestemmelser er store, er det større usikkerhet knyttet til hvilke prosjekter som kan gjennomføres og ikke, og det er vanskelig for utbygger å vite hva som godkjennes på forhånd. Dette kan føre til økt tidsbruk, blant annet på grunn av større behov for avklaringer og forhandlinger med kommunen.

28 prosent av respondentene sier også at variasjonen i bruk av planbestemmelser kan medføre økt tidsbruk i byggefasen. Siden planbestemmelsene i utgangspunktet kun påvirker prosjekteringsarbeidet, er ikke dette like innlysende. Dersom variasjonen i planbestemmelsene varierer i så stor grad at utbygger stadig må sette seg inn i nye måter å løse kravene på, vil det påvirke tidsbruken i utbyggingsfasen. Resultatene i Figur 3-1 viser at dette ikke er et like stort problem som i planleggingsfasen, men at det likevel er en relevant problemstilling. Det er også mulig at respondentene har forstått spørsmålet som at krav kommunen har stilt har ført til utvidelser/endringer av prosjektet som har medført økt tidsbruk. Eksempelvis ved at kommunen har stilt krav om veiopparbeidelse eller spesiell tilrettelegging av anleggsfasen. Oppfatningen av økt tidsbruk i utbyggingsfasen kan potensielt også knytte seg til ytre faktorer som påvirker tidspunkt for realisering av prosjektet, herunder krav til tilstrekkelig skole- og barnehagekapasitet eller at eksterne infrastrukturprosjekter skal være ferdigstilt før planen kan realiseres. Eksterne forhold som påvirker tidspunkt for oppstart av prosjekter fremholdes som kompliserende av flere av de intervjuede kommunene og utbyggerne.

For å få en ide om hvor store kostnadene som følge av variasjon i krav kan være, har vi bedt utbyggerne gi oss et grovt estimat. Fordelingen av disse kostnadsestimatene illustreres i Figur 3-2. I gjennomsnitt svarer de at kostnadene kan ligge på i underkant av 5 prosent av et gjennomsnittlig boligprosjekt⁸.

Figur 3-2: Utbyggerne svar på spørsmålet "Hva utgjør omtrent disse kostnadene av variasjonen, målt som andel av den totale størrelsen på et gjennomsnittlig eller typisk prosjekt?". N=33



Vi understreker at dette er grove estimat, og svarene må tolkes med forsiktighet av flere grunner. Antall respondenter er relativt lavt, og figuren viser at det er relativt stor spredning i svarene. Dette kan muligens forklares med at utbyggerne jobber med ulike prosjekttypene eller at de har opplevd ulike variasjoner. Samtidig kan spredningen være et resultat av usikkerhet rundt den faktiske kostnaden. Likevel indikerer figuren at variasjonen i seg selv er svært kostnadsdrivende. Som en illustrasjon, oppgir utbyggerne at kostnadene knyttet til variasjonen i gjennomsnitt er nesten like stor som kostnaden av konkrete krav det ofte er uenigheter rundt, som krav til infrastruktur, rekkefølgekrav og krav til utnyttelsesgrad.

⁸ Beregnet med et punktestimat i midten av hvert prosentintervall i figuren. Eksempel: Punktestimatet for intervallet 0,5-2,5 prosent er 1,5 prosent.

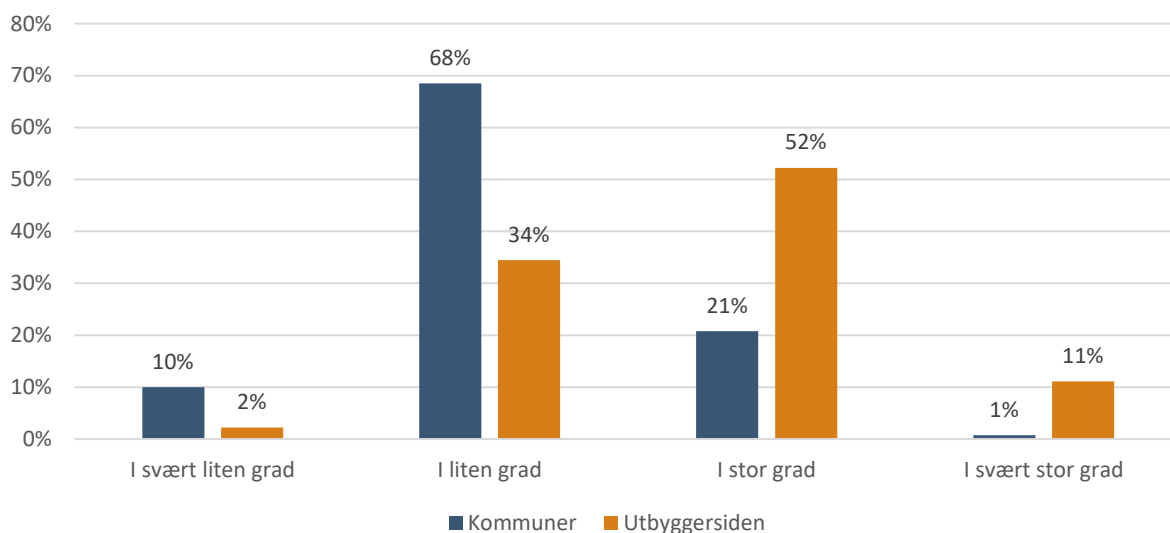
3.2. Konsekvensen av konkrete krav

Utbyggerne som er intervjuet peker i liten grad på en enkelt kravtype som det mest krevende i prosjektene. De uttrykker eksempelvis forståelse for at de må bidra til opparbeidelse av infrastruktur, selv om dette ofte er svært kostnadskrevende krav. Flere utbyggere beskriver innfrielsen av slike krav som en viktig del av sitt samfunnsansvar i utviklingen av prosjekter. Dette bekreftes også gjennom spørreundersøkelsen til kommunene. Den viser at kommunene er relativt enige i at utbygger viser forståelse for behovet for kvalitet, som planbestemmelsene skal sikre.

Utbyggerne peker på at det ofte er summen av flere krav som gir suboptimale løsninger i prosjektet. De trekker blant annet frem eksempler der kommunen krever omfattende opparbeidelse av teknisk infrastruktur kombinert med krav til reduserte høyder og utnyttelse støykraft, uteoppholdsarealkrav og andre pålegg som til sammen truer gjennomførbare i prosjektene. Utbyggerne er tydelig på at dette som regel er mest utfordrende i større bykommuner med flere etater involvert i byutviklingen. Utbyggerne som opererer i større kommuner peker også på omfanget av ikke-juridiske planer bidrar til ovennevnte suboptimalisering.

Kravene i planbestemmelsene kan være en kilde til uenighet mellom utbygger og kommune. Resultatene fra spørreundersøkelsen viser at kommunene mener det er mindre uenigheter knyttet til kravstillingen enn det utbyggersiden gjør. Nesten 80 prosent av kommunene mener at krav fra planbestemmelser i liten eller svært liten grad er en kilde til uenighet mellom kommune og forslagsstiller. Dette illustreres i Figur 3-3. Figuren viser samtidig at blant utbyggersiden mener 63 prosent at kravene i stor eller svært stor grad er en kilde til uenighet⁹.

Figur 3-3: Respons på «i hvilken grad krav fra planbestemmelser i boligprosjekter er kilde til uenighet mellom kommune for forslagsstiller» N=130 (kommuner), N=90 (Utbygger, arkitekter og rådgivere)



Enkle gjennomsnittsberegninger basert på kommunenes svar, indikerer at dette ikke kan forklares av variasjoner i kommuneøkonomi. Det ser videre ut til at små kommuner har mindre uenigheter med utbyggerne enn de

⁹ Det er ikke fullstendig overlapp mellom hvilke kommuner som har svart på undersøkelsen, og hvilke kommuner de utbyggerne som har svart på undersøkelsen jobber i. Det betyr at noe av ulikheten i svar mellom utbyggere og kommuner, kan stamme av at utbyggerne jobber i ulike kommuner enn de som har svart på undersøkelsen. Det er relativt god geografisk spredning i svarene fra både kommuner og utbyggere. Det er derfor rimelig å tro at svarene for begge parter gir et godt bilde av faktisk situasjon.

mellomstore og store. Dette stemmer overens med at utbyggerne mener omfanget av kravene ofte er størst i store kommuner med mange involverte etater og stort omfang av retningslinjer/førende dokumenter.

Kravene det er mest uenigheter rundt gir også en indikasjon på hvilke krav som oppleves mest krevende og eller/urimelige. Ordskyene i Figur 3-4 og 3-5, gir en illustrasjon på hva kommunene og utbyggere mener det er størst uenighet om. De viser begge at rekkefølgekrav, infrastruktur og utnyttelsesgrad er de viktigste temaene det er uenigheter rundt.

Figur 3-4: Kommunenes tilbakemeldinger på tema det er uenigheter om.



Figur 3-5: Utbyggenes tilbakemeldinger på tema det er uenigheter om.

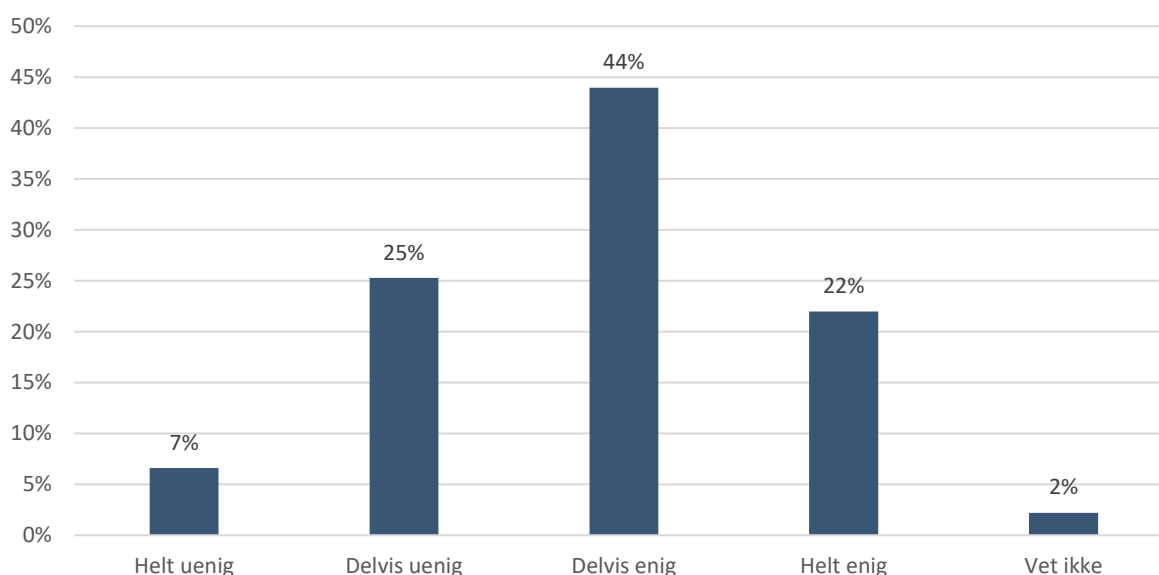


Rekkefølgekrav er som regel krav om at teknisk infrastruktur skal være opparbeidet før ferdigstillelse/igangsetting av prosjekt. I tillegg kan rekkefølgekravene knytte seg til eksterne forhold, som for eksempel tilstrekkelig kapasitet i skole eller barnehage, ferdigstillelse av infrastrukturprosjekter eller andre forhold som utbygger i liten grad råder over. Rekkefølgekrav som pålegges utbygger er ofte svært kostnadskrevende, som påvirker når boligprosjektene kan påbegynnes, og dermed også legges ut for salg. Det øker likviditetskravene for utbygger. Samtidig er rekkefølgekravene for kommunene et helt sentralt virkemiddel for å sikre opparbeidelse av nødvendig infrastruktur i forbindelse med utbyggingsprosjekter. Det er dermed ikke overraskende at dette er krav det ofte er uenighet rundt siden kommunens behov for opparbeidelse av infrastruktur går direkte på bekostning av utbyggers mulighet til å tjene penger.

På samme måte er utnyttelsesgraden på tomten et kostnadskrevende og omdiskutert tema. Høy utnyttelsesgrad gir flere boenheter, og dermed større inntekter for utbygger. Kommunene ønsker på sin side å sikre en del bokvaliteter, som ofte reduserer utnyttelsesgraden. Eksempler på dette er utearealer, solforhold, fjernvirkning, begrensning på byggehøyder, eller lignende. Det er dermed også naturlig at dette er en kilde til uenighet mellom kommune og utbygger.

Flere av respondentene fra utbyggersiden kommenterer at manglende kompetanse i kommunen også kan føre til krav som ikke er hensiktsmessige, selv om de har en god intensjon. Dette skaper uenigheter mellom partene. Svarene fra intervjuene er dermed i tråd med at om lag 65 prosent av utbyggersiden er helt eller delvis enige i at kommunene de opererer i, stiller urimelige krav som det ikke er faglig eller juridisk dekning for. Dette illustreres i Figur 3-6.

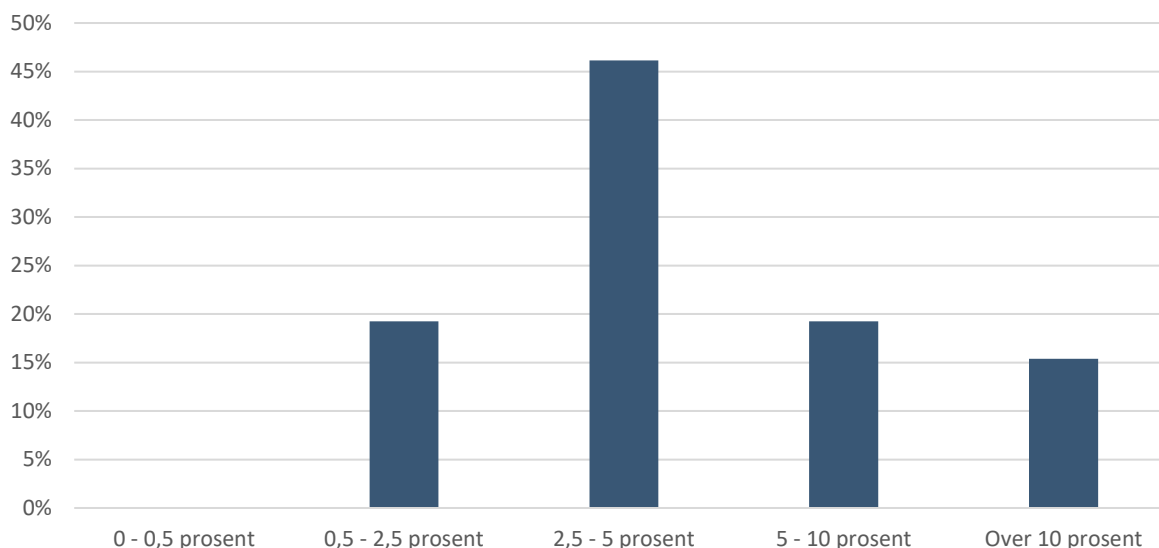
Figur 3-6: Utbyggersidens respons på påstanden "Planavdelingen i kommunen(e) der vi opererer stiller urimelige krav som det ikke er faglig/juridisk dekning for". N=91 (Utbygger, arkitekter og rådgivere)



Samtidig viser undersøkelsen med kommunene at de mener utbyggerne har begrenset kompetanse om reguleringsplaner. 60 prosent av kommunene helt eller delvis uenige i påstanden «Utbyggerne som opererer i min kommune har høy kompetanse innen reguleringsplaner».

Tilbakemeldingene viser at de kravene utbygger er mest uenig i, også er mest kostnadskrevende for utbygger. For å få en ide om hvor store kostnadene er som følge av krav det er uenighet om, har vi bedt utbyggerne gi oss et grovt estimat. Svarene illustreres i figur 3-8. I gjennomsnitt svarer de at kostnadene kan ligge på i underkant av 5 prosent av et gjennomsnittlig boligprosjekt. Det er ingen vesentlig forskjell i svarene ut fra om utbyggerfirmaene er store eller små.

Figur 3-7: Utbyggernes svar på spørsmålet "Hva utgjør omtrent kostnadene til disse kravene dere er uenig i, målt som andel av den totale størrelsen på et gjennomsnittlig eller typisk prosjekt?" N=26



Disse svarene må tolkes med forsiktighet, og kostnadene kan variere stort avhengig av hvilke krav det er uenighet om. Tallene indikerer likevel at det er betydelige kostnader forbundet med kravene det er uenigheter om¹⁰.

Det bør nevnes at selv om utbyggerne er uenige i kravene, ønsker de ikke nødvendigvis i fjerne kravene i sin helhet. Uenighetene kan knytte seg til detaljer og formulering av krav. Samtidig kan det hende at utbygger likevel hadde løst utfordringen kravet retter seg mot. Det er derfor ikke selvfølgelig at kostnadene faller bort dersom kravene ikke hadde blitt stilt.

Flere utbyggere oppgir at de «legger prosjektet på is» dersom kravene fra kommunen ikke er forenlige med økonomisk lønnsomhet i prosjektet. Våre undersøkelser gir ingen tydelige indikasjoner på årsaker til at prosjektene skrinlegges, annet enn at det ofte er summen av kravene som resulterer i en skrinlegging fremfor konkrete krav. Undersøkelsene indikerer at det oftere skjer i store kommuner og vekstkommuner på grunn av flere krav, på tross av et høyere prisnivå her.

3.3. Tar kommunene hensyn til kostnader ved krav?

Våre undersøkelser indikerer at kommunene tar lite hensyn til kostnadene som kravene medfører for utbygger. Figur 3-11 og 3-12 viser kommunenes og utbyggernes vurderinger av om kommunene tar hensyn til disse kostnadene i kravsettingen. På grunn av ulike spørsmål er ikke svarene direkte sammenlignbare.¹¹ 70 prosent av

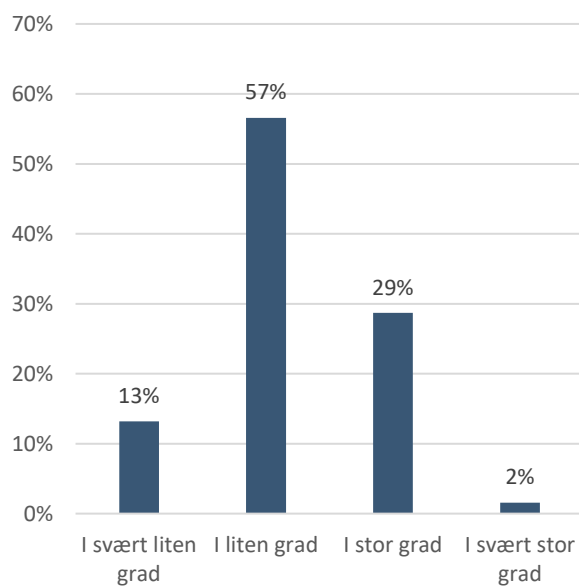
¹⁰ Det er ikke sikkert at utbyggerne mener at kravene det er uenighet om bør fjernes i sin helhet. Uenighetene kan knytte seg til detaljer og formulering av krav. Samtidig kan det hende at utbygger likevel hadde løst utfordringen kravet retter seg mot. Det er derfor ikke selvfølgelig at kostnadene faller bort, selv om kravene det er uenigheter om faller bort.

¹¹ Årsaken er ulik prioritering av spørsmålet i de ulike undersøkelsene.

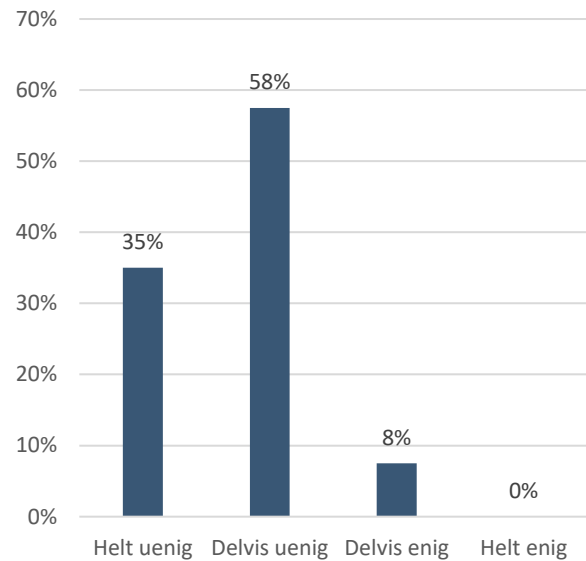
kommunene mener at de i liten eller svært liten grad tar hensyn til kostnadene når de stiller krav i planbestemmelsen. 92 prosent av utbyggerne er på sin side helt eller delvis uenige i at kommunene tar hensyn til at plankravene øker kostnadene.

Svarene må ses i sammenheng med rollefordelingen i gjennomføringen av planprosjekter der utbyggeren har økonomisk lønnsomhet som en viktig drivkraft, mens kommunens primæroppgave i arealforvaltningen er å ivareta offentlige interesser og samfunnshensyn. Flere kommuner oppgir her at den politiske dimensjonen i slike tilfeller kan være kompliserende ettersom de færreste lokalpolitikere ønsker å stå i veien for utbygging og utvikling i kommunene. Omfanget av krav som administrasjonen ser det nødvendig å pålegge utbygger kan dermed stå i motsetning til lokalpolitiske ønsker om vekst, tilflytting og økonomisk utvikling av lokalsamfunnet. Slike motsetningsforhold kan være spesielt merkbare i tilfeller der utbygger vurderer å skrinlegge prosjekter som følge av kravene som ilegges, men her oppgir flere kommuner og utbyggere i intervjuene at slike «trusler» om å skrinlegge prosjekter også kan være pressmiddel/lobbyvirksomhet.

Figur 3-9: Kommunene: «Har utbyggerens kostnader en påvirkning på kommunens vurderinger av hvilke krav som skal stilles?»



Figur 3-8: Utbyggere: «[Kommunene] tar inn over seg at plankravene fører til kostnader som kan fordyre prosjektene» (N=40)



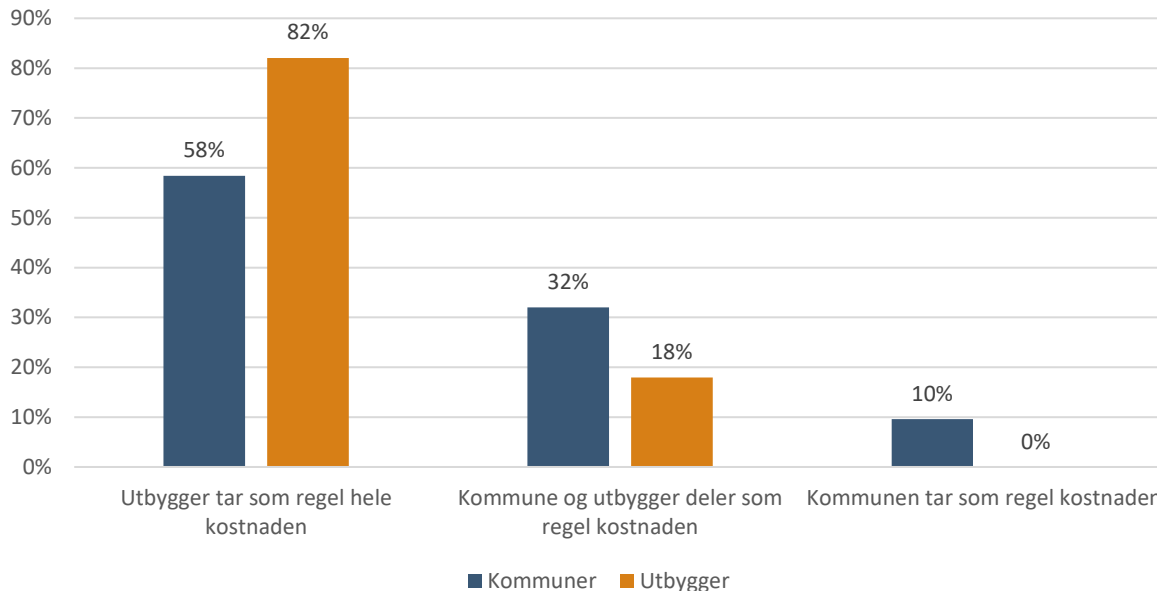
Vi har analysert om kommunens hensyn til utbyggers kostnader varierer ut fra kommunestørrelse, økonomi eller annet. Våre beregninger indikerer at det ikke er signifikante forskjeller i kommunenes hensyn til kostnader, basert på hverken kommuneøkonomi, kommunestørrelse eller vekst.

3.4. Hvem finansierer?

Kommunen har rett til å kreve at utbygger bidrar i finansieringen av noen kommunale oppgaver, der det er rimelig i tilknytning til og står i sammenheng med det aktuelle byggeprosjektet. Dette dreier seg eksempelvis om tilrettelegging/opparbeidelse av teknisk infrastruktur eller uteområder. Ofte tar utbygger hele kostnaden, men kommunen kan også dele kostnadene med utbygger. Hvorvidt kommunene bidrar finansielt, varierer. Figur 3-10 illustrerer kommunenes og utbyggerens svar på hvorvidt kommunen tar deler av kostnadene i disse kravene.

Den viser at nesten 60 prosent av kommunene, og over 80 prosent av utbyggerne, mener at utbygger som regel tar hele kostnaden av kravene. Samtidig sier 32 prosent av kommunene og 18 prosent av utbyggerne at de ofte deler på kostnadene. Til slutt mener ti prosent av kommunene, og ingen utbyggere, at kommunen som regel tar hele kostnaden.¹²

Figur 3-10: Svar på «Hvordan fordeles kostnadene knyttet til rekkefølgebestemmelser?» N=125 (kommuner), N=39 (utbyggere)



Selv om det er en viss forskjell i besvarelsene, er de to partene i stor grad enig om at det vanligste er at utbygger tar kostnaden av kravene.

Hvorvidt kommunen delfinansierer eller ikke, kan avhenge av karakteristikk ved kommunen. Våre beregninger indikerer at utbyggere tar en større del av kostnaden i kommuner med høy befolkningsvekst, samt i kommuner med god økonomi. I kommuner med høy befolkningsvekst er boligetterpørselen, og dermed også prisene, høye. Det er derfor naturlig at utbyggere er villige til å ta større deler av kostnadene i disse kommunene. Inntrykket korrigeres noe i svar fra intervjuene, der utbyggere som opererer i de store byene oppgir at de største kommunene ofte bidrar i kostnadsfordelingen. Dette forklares med at større kommuner oftere benytter utbyggingsavtaler som legger til rette for kostnadsdeling. Samtidig er kravene til opparbeidelse av infrastruktur i sammensatte byområder ofte så omfattende og komplekse at det ikke vil være rimelig å la utbygger bære hele opparbeidelseskostnaden alene. Dette gjelder spesielt i større transformasjonsområder. Dette kan for eksempel være krav til opparbeidelse av torg, parker, overvannssystemer og andre større infrastrukturtiltak i byområder.

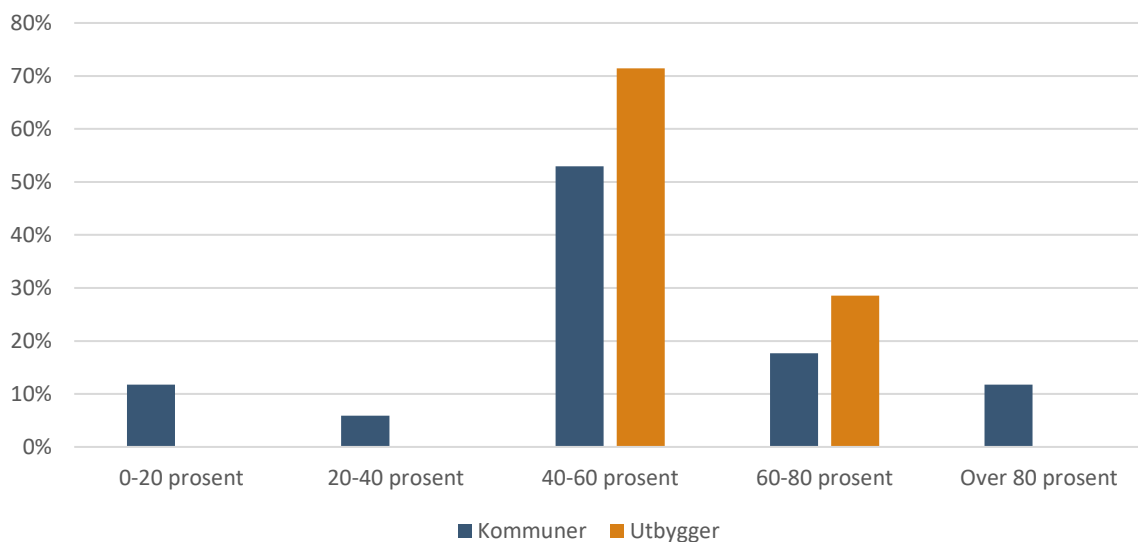
Blant de kommunene som tar deler av kostnaden av rekkefølgekravene med utbygger, kan andelen de finansierer variere. Figur 3-14 illustrerer kommunenes og utbyggerens besvarelser. Den viser at kommunene har større

¹² På samme måte som tidligere, kan årsaken til forskjellige svar mellom kommune og utbygger være at de to partene representerer ulike kommuner. Deler av ulikhetene kan dermed forsvinne om vi kontrollerer for dette, men det er likevel trolig at det er en viss forskjell i oppfatningen av fordelingen. Årsaken til at vi ikke har gjort denne kontrollen er blant annet at en rekke utbyggere som har svart på vår undersøkelse opererer i en lang rekke kommuner. Det ville blitt for omfattende å be om svar per kommune de opererer i.

spredning på sine besvarelser enn utbyggerne, men i gjennomsnitt mener begge partene at utbygger tar rundt 50 prosent av kostnadene.¹³

Vi understreker at antall respondenter, spesielt blant utbyggerne, er relativt lavt på dette spørsmålet. Tallene må derfor tolkes med forsiktighet.

Figur 3-11: Respons på spørsmålet "Hvor stor andel av kostnaden knyttet til rekkefølgebestemmelser om infrastruktur tar som regel utbygger?" N=34 (kommuner, N=7 (utbyggere)).



For å få en indikasjon på størrelsesorden på kostnadene, har vi spurt utbyggerne om de kan gi et estimat på hva kostnader til rekkefølgebestemmelser kan ligge på i gjennomsnitt per kvadratmeter bolig. Dette er selvsagt et svært usikkert estimat, men tilbakemeldingene er overraskende samstemte. De fleste svarer i spennet 1000-3000 kr per kvadratmeter bolig.

¹³ Siden dette spørsmålet kun ble stilt til de som svarte at kommuner og utbyggere deler på kostnaden ved rekkefølgekrav, er antall respondenter betydelig lavere på dette spørsmålet. Det er derfor også mer usikkerhet knyttet til resultatene av dette spørsmålet.

4. Bruk av byggtekniske krav i planbestemmelser

Kommunene har hovedsak ikke adgang til å regulere tekniske krav til byggverk i plan. Likevel viser våre undersøkelser at dette skjer i overraskende stor grad. Dette skjer først og fremst fordi kommunene ønsker å tydeliggjøre kravene i TEK, men også fordi de ønsker å sette kravene i sammenheng med TEK der de går lenger enn TEK. Kommuner og utbyggerne mener også at uklare grenser mellom plan og TEK skaper usikkerhet. Utbyggerne opplever i tillegg at plankravene kan være i direkte motstrid til TEK. Krav til universell utforming og tilgjengelighet fremstår som det som oftest gjentas i plan, men også radonsikring og støy nevnes. Slike gjentakelser mellom planbestemmelser og TEK kan føre til økt tidsbruk, usikkerhet, misforståelser og andre kostnader.

4.1. Omfang av byggtekniske krav i planbestemmelser

Byggteknisk forskrift (TEK) inneholder tekniske krav som danner et minimum av egenskaper et byggverk må ha for å kunne oppføres lovlig i Norge. Planbestemmelsene skal på sin side gi detaljerte føringer for arealbruk, utforming av bygningene, rekkefølgebestemmelser, miljøkrav, mm. Som utgangspunkt er det ikke adgang for kommunene å regulere tekniske krav til byggverk i plan. Unntaket fra dette er:

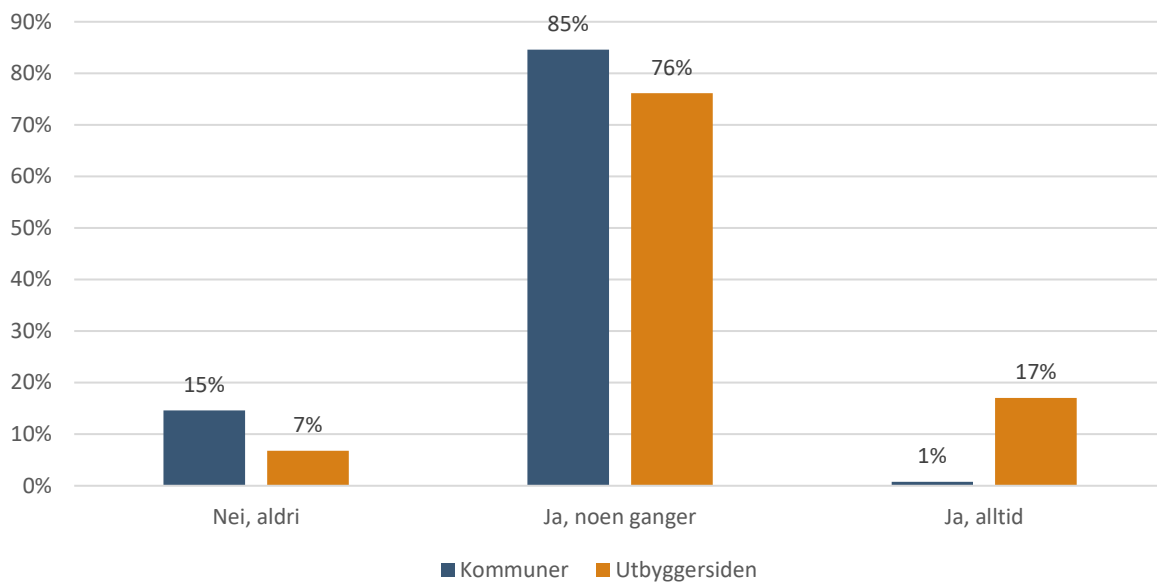
- Planbestemmelser om uteområder og estetikk, der det kan gis strengere krav enn det som følger av loven og byggteknisk forskrift
- Reglene om høyder og avstand der det kan gis både strengere og lempeligere krav enn det som følger av lovens hovedregel.

På tross av at kommunene i hovedsak ikke har adgang til å regulere tekniske krav til byggverk i plan, viser våre undersøkelser likevel at dette ofte skjer. Figur 4-1 illustrerer at hele 95 prosent av utbyggerne mener at bestemmelser i plan alltid eller noen ganger stiller krav til temaer som uansett reguleres i TEK. Blant kommunene er tilsvarende andel 85 prosent.

For plassering av byggverk, parkering og uteoppholdsareal har det i noen tilfeller vært nødvendig å presisere runde funksjonskrav fra TEK10 med et ytelseskrav i planbestemmelsene. Dette kan være noe av årsaken til at krav i plan omhandler samme tema som kravene i TEK. TEK17 er tydeligere i kravstillingen enn TEK10 var, og det er derfor ikke nødvendig med spesifiseringer i nyere reguleringsplaner. I intervjuer oppgir flere kommuner at omfanget av slike kravstillinger er redusert som følge av forskriftsendringene.

Det er også naturlig å se kommunenes ønske om å presisere TEK som en mulig forklaring på omfanget av ikke-juridiske planer. Spesielt gjelder dette for presisering av kvalitative funksjonskrav i TEK, for eksempel krav til bokvalitet. Utarbeidelse av balkongveiledere, parkeringsnormer, utomhusveiledere, VPOR og liknende kan ses som et uttrykk for planmyndighetenes ønske om å gi lokale presiseringer av innholdet i forskriften. De ikke-juridiske planene vil i sin tur påvirke utforming av planbestemmelser.

Figur 4-1: Respons på «Forekommer det at bestemmelser i plan overlapper med krav stilt i TEK?» N=130 (kommuner) N=38 (utbyggere)



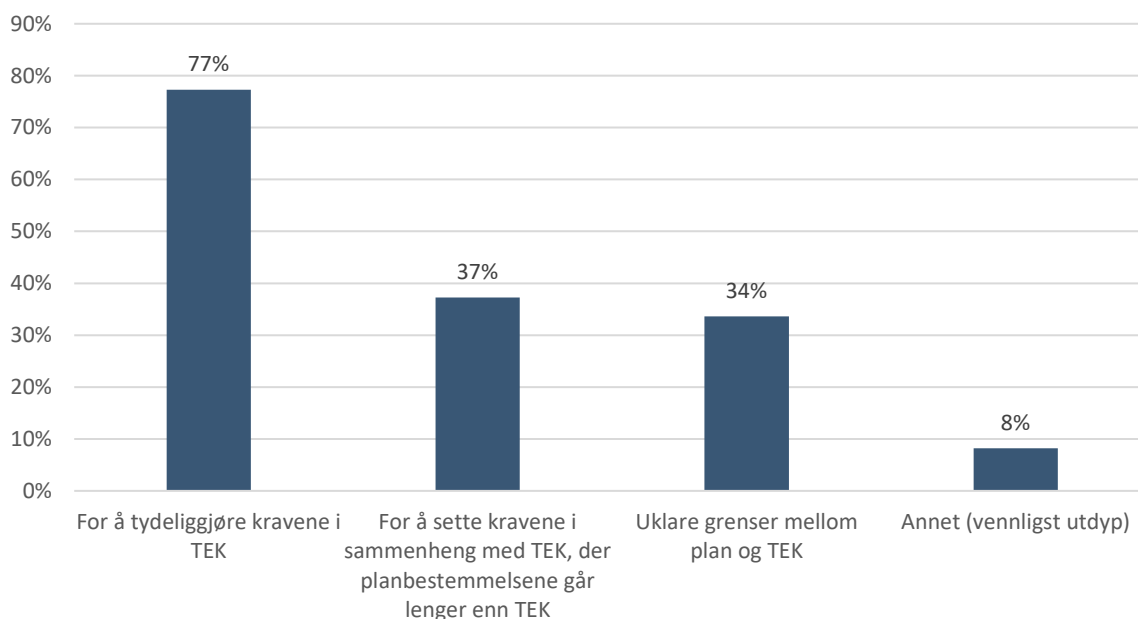
Utbyggerne, arkitektene og rådgivere måtte også ta stilling til om planbestemmelsene ofte er i motstrid til TEK.¹⁴ Nesten 40 prosent av respondentene var helt eller delvis enige i at planbestemmelsene ofte strider imot TEK. Motstrid skal ikke forekomme, og vi vurderer det derfor som et høyt tall. Eksempelvis trekker en arkitekt frem at kravene til universell utforming i en kommune er mindre strenge enn kravene i TEK. Dersom dette stemmer, kan det føre til en rekke problemer og kostnader, og i ytterste konsekvens påvirke byggkvaliteten. Dette beskrives nærmere i kapittel 4.4.

4.2. Årsaker til bruk av byggtekniske krav i plan

Nesten 80 prosent av kommunene som har svart at planbestemmelsene stiller krav til forhold som reguleres i TEK, sier at det forekommer for å tydeliggjøre kravene i TEK. Dette illustreres i Figur 4-2 under.

¹⁴ I telefonintervjuene stilte vi også kommunene dette spørsmålet. Svært få kommuner vil innrømme at planbestemmelsene deres strider mot TEKen, om de er klar over at de gjør det. Vi vurderte det derfor som lite trolig at vi fikk reelle og gode svar på dette spørsmålet, og valgte å holde det utenfor spørreundersøkelsen til kommunene.

Figur 4-2: Kommunenes forklaring på hvorfor det er overlapp mellom plan og TEK. Prosent som krysser av for hver kategori (mulig å krysse av for flere). N=110



Tilbakemeldinger fra utbyggere og andre relevante markedsaktører viser at store deler av de byggtekniske kravene er henvisninger, repeteringer og tydeliggjøringer av TEK i planbestemmelsene. Det nevnes blant annet konkrete eksempler der krav i byggteknisk forskrift direkte kopieres til planbestemmelsene.

Kommunene påpeker på sin side at presisering eller gjentakelse av TEK-krav i bestemmelser kan være uttrykk for at planmyndigheten eller politikere ønsker å understreke spesielt viktige forhold eller satsingsområder i kommunen. Noen kommuner oppga for eksempel at presiseringer av krav til universell utforming i bestemmelser var en respons på krav og innspill fra interessegrupper/høringsinstanser om økt synliggjøring av slike problemstillinger i arealforvaltningen.

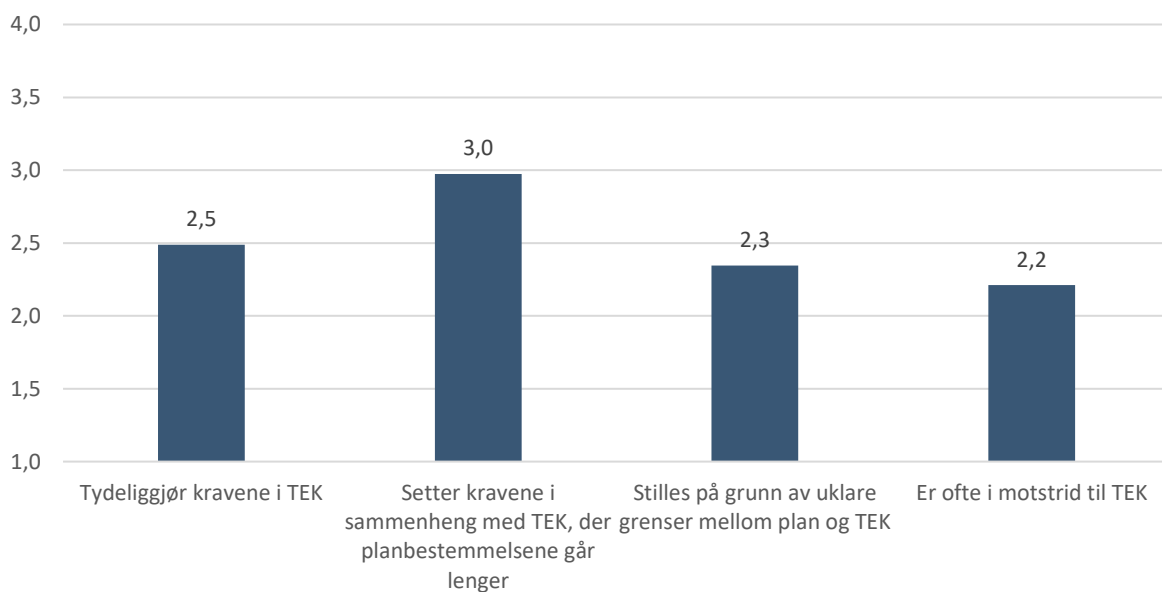
Nesten 35 prosent av kommunene mener at det stilles byggtekniske krav i planbestemmelsene på grunn av uklare grenser mellom planbestemmelsene og TEK, og at det derfor blir en del misforståelser på hva som skal reguleres hvor. I tillegg sier åtte prosent av kommunene at det er andre årsaker. I en utdyping av dette, trekker flere kommuner frem manglende kompetanse om TEK, og hva som fastsettes der, som en viktig årsak til at planbestemmelsene regulerer tekniske krav til byggverk.

I denne sammenheng er det viktig å være klar over skillet mellom planavdelingen og byggesak i kommunene. Planavdelingen har ansvaret for planbestemmelser i reguleringsplan, mens byggesaksavdelingen har ansvar for å overholde byggteknisk forskrift i byggesak på et senere tidspunkt i prosjektet. Det har blitt nevnt i intervjuer og ellers at planavdelingen gjerne har mindre kunnskap om TEK enn byggesaksavdelingen, og at det dermed lett kan oppstå usikkerhet om hvorvidt deler av TEK skal eller bør inkluderes i planene eller ikke. Manglende kunnskap om TEK i planavdelingen kan dermed føre til overlapp, eller direkte motstrid mellom planbestemmelsene og TEK. Et klart flertall av kommunene svarer i intervjuene at plansaker rutinemessig forelegges byggesaksavdelingen for å unngå at planbestemmelsene omtaler forhold som reguleres i TEK, men det kan altså se ut til at disse rutinene ikke alltid fungerer som forutsatt.

I underkant av 40 prosent av kommunene svarer at det stilles byggt tekniske krav i planbestemmelsene for å sette kravene i sammenheng med TEK, der planbestemmelsene går lenger enn TEK. Oslo kommune trekker som tidligere nevnt frem at de gjør dette, blant annet i forbindelse med strengere krav til overvannshåndtering.

Figur 4-3 viser at utbyggerne har en litt annen oppfatning av årsakene til overlapp enn kommunene. Etter utbyggernes vurdering er den viktigste årsaken til overlapp at planbestemmelsene går lenger/er strengere enn TEK. På en skala fra 1 til 5, der 1 er helt uenig og 5 er helt enig, svarer respondentene i gjennomsnitt 3 at kommunene setter kravene i sammenheng med TEK, der planbestemmelsene går lenger. 86 prosent av utbyggerne er helt eller delvis enig i denne påstanden. Samtidig er 56 prosent helt eller delvis enige i at overlapp skjer for å tydeliggjøre kravene i TEK, med en gjennomsnittsscore på 2,5.

Figur 4-3: Utbyggernes vurdering av følgende påstander, på en skala fra 1 (helt uenig) til 4 (helt enig). N = 80 (Utbyggere, arkitekter og rådgivere). Påstand: «Bestemmelsene i plan som overlapper med TEK....»



Våre beregninger viser ingen signifikante forskjeller i overlapp på tvers av befolkningsvekst, areal, økonomi eller befolkningsstørrelse (basert på kommunenes besvarelse). Dette indikerer at det er liten systematikk i hvor overlapp forekommer, og at det skjer i både små og store, rike og fattige kommuner.

4.3. Hva dreier de byggetekniske kravene i planbestemmelsene om?

Vi har spurt kommuner og utbyggere om hvilke tema det ofte stilles byggetekniske krav om i planbestemmelsene. Ordsdyene i Figur 4-4 og Figur 4-5 illustrerer hvilke ord som går mest igjen i disse besvarelsene.

Figur 4-4: Kommunenes forklaring på hvilke tema det er mest overlapp rundt.



Figur 4-5: Utbyggernes forklaring på hvilke tema det er mest overlapp rundt.



Respondentene trekker spesielt frem følgende:



Krav til universell utforming og tilgjengelighet fremstår som det tema det oftest stilles krav til også i planbestemmelsene. Kommunene har som nevnt mulighet til å stille strengere krav om universell utforming til utearealer, samt krav om hvor stor andel av boligene i planområdet som må ha alle hovedfunksjoner på inngangsplanet. Det er derfor mulig at noe skjer på grunn av strengere krav i planbestemmelsene. Tilbakemeldinger indikerer at den vanligste formen for byggtekniske krav knyttet til universell utforming i planbestemmelsene er henvisninger om krav til universell utforming og repetering av kravene. Dette indikerer at store deler av disse kravene i planbestemmelsene er ugyldige. Utbyggere og rådgiverne mener i tillegg at planbestemmelsene stiller krav knyttet til universell utforming som strider mot TEK, men at dette skjer i mindre omfang.



Samtidig fremgår det av tilbakemeldingene at planbestemmelsene ofte stiller krav til **radonsikring** og grunnforhold, som også allerede reguleres i TEK. Dette er et teknisk krav, og kommunene har ikke anledning til å stille krav til dette. En arkitekt påpeker at dette var et større problem for noen år siden, men at det likevel forekommer at kommunen stiller krav til sikring mot radon, selv om dette reguleres i TEK.



Støykrav er også noe som trekkes frem, som presiseres i planbestemmelsene selv om det reguleres i TEK.



En utbygger nevner også at planbestemmelsene ofte inneholder **krav fra TEK kapittel 12 (Planløsning og bygningsdeler i byggverk)**. Mye av dette dreier seg om krav til byggverk, som kommunene ikke har anledning til å stille krav om. Samtidig må det her nevnes at enkelte ikke-juridiske planer som påvirker utforming av bestemmelsene tilsynelatende kan handle om krav til byggverk når de egentlig handler om krav om utforming (sistnevnte er det adgang til å presisere i bestemmelser). Dette gjelder for eksempel balkong- og loftsveilederne til Oslo kommune.

4.4. Konsekvenser av bruk av byggtekniske krav i planbestemmelsene

Bestemmelsene vil heller ikke påvirke hva kommunen kan føre tilsyn med. Selv om det er bygd i tråd med en ugyldig teknisk bestemmelse i plan kan kommunen gi pålegg om retting så lenge det er bygd i strid med plan- og bygningsloven eller byggteknisk forskrift. Bestemmelser om tekniske krav i plan binder derfor verken private eller det offentlige.

Vi har identifisert følgende konsekvenser av at planbestemmelsene ofte stiller ugyldige byggtekniske krav:



Det kan føre til en byråkratisk kostnad, på grunn av unødvendig **økt tidsbruk i kommunene** med arbeid med formulering av krav som allerede står i TEK. Dette kan være tid forbundet med utarbeidelse av ytelseskrav, interne høringer eller annet merarbeid knyttet til spesifisering av krav som egentlig dekkes av TEK.



Overlapp kan også føre til **økte kostnader for utbygger**. Dersom TEK og plan overlapper, må utbygger bruke mer tid på å tolke begge regelverkene, og trolig diskutere kravstillingen med kommunen. Dette gjelder spesielt dersom kravene i planbestemmelsene strider mot kravene i TEK.



Hvis kommunen har gitt planbestemmelser som regulerer andre byggt tekniske forhold enn de som er tillatt i plan er disse ugyldige, og vil ikke ha virkning for de som skal bygge. Likevel kan motstrid mellom plan og TEK gjøre det **vanskeligere for utbygger å vite hva de skal forholde seg til**. Dersom det stilles ugyldige krav i plan, som strider mot TEK, kan utbygger feilaktig forholde seg til kravene i planbestemmelsene. Dersom disse eksempelvis er mindre strenge enn kravene i TEK, kan dette påvirke byggkvaliteten til boligene. Repeteringer av krav fra TEK i reguleringsplanene kan også bli motstridende, dersom kravene i TEK revideres etter at reguleringsplanen er vedtatt.



Dersom kommunen gjentar eller refererer til enkelte krav fra TEK, **kan dette gi et bilde av at det er viktigere å overholde noen krav i TEK enn andre**. Dette åpner for feilvurderinger. Utbygger skal forholde seg til TEK i sin helhet, og det skal derfor ikke være nødvendig for kommunen å gjengi krav i TEK der de ikke stiller strengere krav eller gjør nødvendige spesifiseringer



Dersom reguleringsplanene inneholder ugyldige byggt tekniske krav, kan kommunene få erstatningsansvar på grunn av den feilinformasjonen som ligger i de ugyldige planvedtakene. Dette kan være et ansvar mot de ansvarlige i byggesak, men det kan også være et ansvar mot andre som lider et tap på grunn av kommunene feilinformasjon, eksempelvis kjøper av boligen.

Det er liten tvil om at krav i planbestemmelser som er i direkte motstrid til TEK har en mer alvorlig konsekvens enn byggt tekniske krav i planbestemmelser som primært består av gjentakelser og henvisninger til TEK. Vårt hovedinntrykk er at den største delen av ugyldig overlapp er knyttet til gjentakelser og henvisninger til TEK som ikke er direkte motstridende, men kan bli motstridende dersom TEK endres. Konsekvensene av dette er dermed økte kostnader, og økt usikkerhet knyttet til regelverk og ansvar både for kommuner og utbyggersiden.

5. Konklusjoner

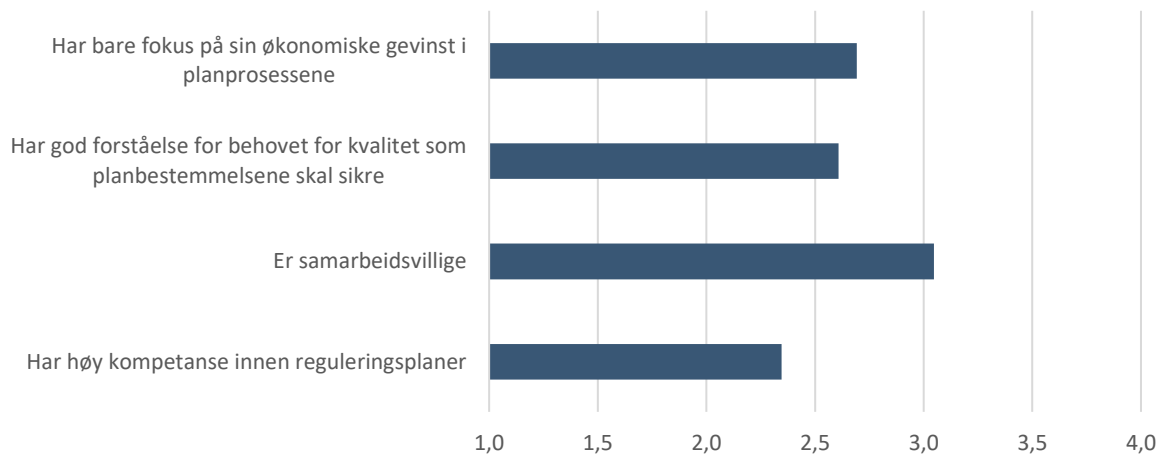
Vi har identifisert vesentlig variasjon i bruk av planbestemmelser, både internt i kommunene og mellom kommuner. Vi har også identifisert årsaken til variasjonene og at selve variasjonen fører til vesentlige kostnader for utbyggerne. I tillegg har vi avdekket vesentlig bruk av byggtekniske krav i planbestemmelsene, og årsaken til dette.

Avslutningsvis ønsker vi å presisere hva som ikke er inkludert i denne utredningen:

- Kartlegging av hvordan planbestemmelsene tolkes, forstås og operasjonaliseres i byggesaksbehandlingen har ikke vært en del av dette prosjektet. For eksempel står kommunen relativt fritt til å gi dispensasjoner fra bestemmelsene både administrativt og politisk. Vilårene for å fravike bestemmelsene er beskrevet i plan- og bygningsloven kapittel 19. Omfanget av og innholdet i dispensasjoner fra krav kan dermed påvirke hvordan kravene ender opp med å bli ved gjennomføring av prosjekter, noe som igjen kan påvirke for eksempel kostnadsbildet.
- Vi har utarbeidet en overordnet vurdering av kostnader som følge av krav og variasjonen mellom krav, og hva som ligger bak kostnadene. I samarbeid med oppdragsgiver prioriterte vi å få opp en oversikt over problemstillingen, fremfor å dykke dypere inn i kostnadsbildet. Dersom det er ønskelig med en bedre forståelse av hva variasjonen i bruk av planbestemmelser medfører av kostnader, kan det være hensiktsmessig å velge ut to til fire ulike prosjekter og følge disse gjennom hele prosessen. Dette innebærer tett dialog med både den relevante kommunen og utbygger, og en detaljert gjennomgang av all dokumentasjon.
- Konkrete krav og variasjonen mellom bruken av krav er kostnadsdrivende. Samtidig kan de ha en betydelig nyttevirkning. For eksempel kan ulike geografiske forhold internt og på tvers av kommunene gjøre det helt nødvendig å regulere områdene ulikt. Før en eventuelt gjennomfører endringer i regelverk og organisering, bør en, i tråd med utredningsinstruksen, også kartlegge i hvilken grad kostnadene oppveies av nytte i en samfunnsøkonomisk analyse.

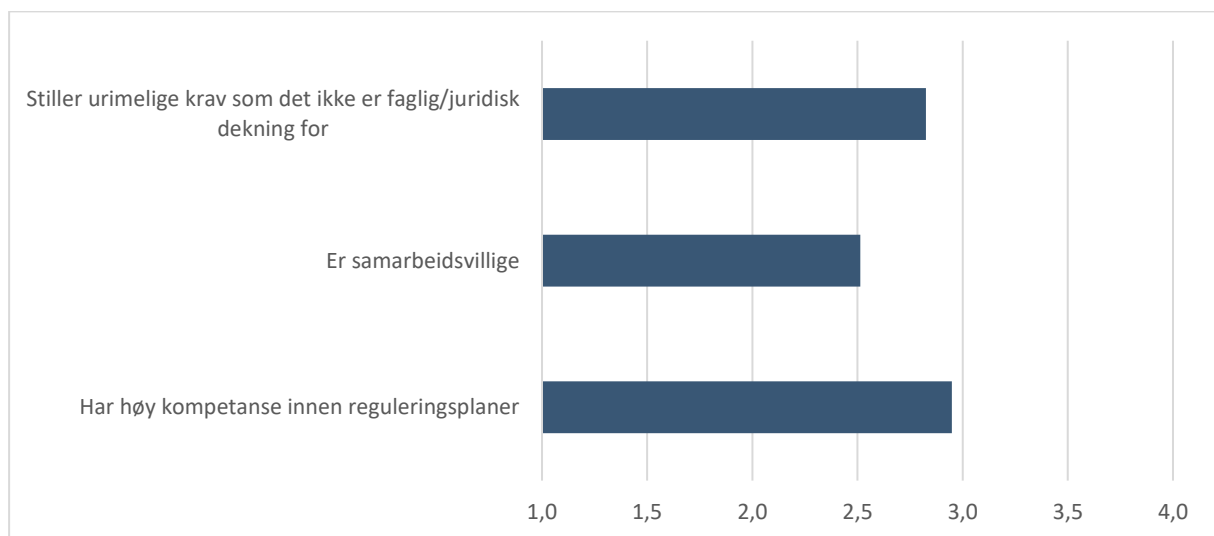
I forbindelse med intervjuene vi gjennomførte i oppstarten av prosjektet fanget vi opp indikasjoner på mistillit mellom utbyggere og kommunene. Vi inkluderte derfor noen spørsmål i spørreundersøkelsene for å kartlegge dette forholdet noe bredere, jfr. figur 5-1 og 5-2 nedenfor.

Figur 5-1: Kommunenes svar på spørsmålet «Ta stilling til følgende påstander: Utbyggerne i min kommune.....» 1 = helt uenig, 4 = helt enig. N=130.



Kommunene er i gjennomsnitt enige i at utbyggerne er samarbeidsvillige i dialog med kommunen, og er mer enig enn uenig i at de har god forståelse for behovet for kvalitet som planbestemmelsene skal sikre. Kommunene er minst enig i at utbyggerne har høy kompetanse innen reguleringsplaner, men gjennomsnittssvaret er ikke langt fra nøytralt.

Figur 5-2: Utbyggenes svar på spørsmålet "Ta stilling til følgende påstander: Planavdelingen i kommunen(e) der vi opererer..." 1 = helt uenig, 4 = helt enig. N=40.



Utbyggerne er på sin side relativt enige i at kommunene er samarbeidsvillige, og at de har høy kompetanse innen reguleringsplaner. Samtidig er det bemerkelsesverdig mange utbyggere som både i intervju og spørreundersøkelser mener at planprosesser i stor grad påvirkes av vurderinger/holdninger på individuelt saksbehandlernivå, til tross for at kommunene som har svart har en helt annerledes virkelighetsoppfatning av dette. At utbyggere oppfatter at planprosessen i stor grad avhenger av hvilken saksbehandler man får er i seg selv uheldig og kan gi grobunn for redusert tillit til kommunens rolle som forvaltningsorgan.

Vedlegg A: Referanser

Akershus Fylkeskommune. (2017, 11 10). *Regionalt planforum*. Hentet fra Akershus fylkeskommune: <http://www.akershus.no/ansvarsomrader/planlegging/regionalt-planforum/>

Buskerud fylkeskommune. (2017, 10 18). *Planforum*. Hentet fra Buskerud fylkeskommune: <http://www.bfk.no/planforum>

Direktoratet for Byggkvalitet. (u.d.). Byggteknisk forskrift (TEK17). Hentet fra Direktoratet for Byggkvalitet: <https://dibk.no/byggereglene/byggteknisk-forskrift-tek17/1/1-1/>

Grenlandssamarbeidet. (2017, 09 20). *Plansaker*. Hentet fra Grenlandssamarbeidet.no: <http://www.grenlandssamarbeidet.no/Grenlandsstandarden/Plansaker/>

Hordaland fylkeskommune. (2017). *Regionalt planforum*. Hentet fra Hordaland fylkeskommune: <https://www.hordaland.no/nn-NO/plan-og-planarbeid/regionalt-planforum/>

Konkurransetilsynet. (2015). *Konkurransetilsynet.no*. Hentet fra http://www.konkurransetilsynet.no/globalassets/filer/publikasjoner/rapporter/rapport_-_konkurransen_i_boligutviklermarkedet.pdf

Menon Economics. (2016, Mai). *SAMFUNNSØKONOMISK ANALYSE AV ENDREDE KRAVSNIVÅ I BYGGTEKNISK FORSKRIFT (TEK10)*. Hentet fra Menon Economics hjemmeside: <http://www.menon.no/wp-content/uploads/2016-28-Samfunns%C3%B8konomisk-analyse-av-endrede-kravsniv%C3%A5-i-Byggteknisk-forskrift-TEK10.pdf>

Plan- og bygningsloven. (2017) Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven). Hentet fra Lovdata: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71>.

Statistisk Sentralbyrå. (2017, Desember). Statistikk over Befolkningsvekst, kommuneareal og befolkningstetthet. Hentet fra Statistisk Sentralbyrå: <http://www.ssb.no/>.

Vedlegg B: Oversikt over intervjuobjekter

I tabellen nedenfor viser vi hvilke aktører vi har snakket med gjennom intervjuer og workshoper. Vi har også henvendt oss til andre kommuner og utbyggere, uten å få svar.

Aktører	Navn
Kommuner	Oslo kommune
	Ullensaker kommune
	Asker kommune
	Hammerfest kommune
	Øvre Eiker kommune
	Skien kommune
	Kristiansand kommune
	Kristiansund kommune
	Trondheim kommune
	Bergen kommune
	Lørenskog kommune
	Vestby kommune
	Utbyggere
JM Norge	
Heimdal Bolig	
Solon Eiendom	
Heldal Eiendom	
Bane NOR Eiendom	
Agderbygg	
Skanska	
Andre	Direktoratet for byggkvalitet
	Boligprodusentene
	Norsk boligbyggerlag

Vedlegg C: Metode for utvelgelse av kommuner

Til dybdeintervjuene med ledere i planavdelingen i ulike kommuner, ønsket vi å komme i kontakt med kommuner som skiller seg fra hverandre både geografisk og ut fra størrelse, befolkningsvekst, økonomi og politiske forhold. Samtidig ønsket vi å snakke med flere store by- og omlandskommuner enn små distriktskommuner, siden førstnevnte har et langt høyere volum på boligbyggingen.

Begrunnelse for foreslått utvalg av kommuner ved oppstart av prosjektet er oppsummert her:

- Vi har rangert alle landets kommuner etter antall innbyggere, befolkningsvekst og sysselsatte i kommuneadministrasjonen
- Vi har generelt valgt mange kommuner av en viss størrelse og med høy befolkningsvekst, men også noen med mindre innbyggertall og vekst. Oslo, Ullensaker, Tønsberg og Sandnes har mange innbyggere og høy befolkningsvekst. Skodje og Hammerfest er eksempler på små kommuner som har hatt høy befolkningsvekst de senere år. Skien og Bodø er eksempler på kommuner med mange innbyggere, men moderat befolkningsvekst.
- Vi har i stor grad valgt by- og omlandskommuner, og få utkantkommuner. Vi opplever førstnevnte som mest relevante for problemstillingen i prosjektet, siden disse kommunene har flere og større boligutbyggingsprosjekter.
- Vi ønsker geografisk spredning, og har derfor med kommuner fra alle landsdeler.
- Flere av kommunene er valgt fordi vi anser dem som spesielt interessante caser ut fra erfaringer vi har fra tidligere prosjekter.

Først tok vi kontakt med de om lag 20 kommunene på den opprinnelige lista, og oppnådde intervjuavtale med noen av dem. Deretter tok vi kontakt med et knippe nye kommuner, valgt ut fra samme kriterier som over. Vi forsøkte da å sikre at vi fikk dekket helheten ved å intervjuer noen mindre kommuner og noen med lavere befolkningsvekst.

Vedlegg D: Metode for spørreundersøkelser

For å få et større informasjonsgrunnlag, basert på flere respondenter enn intervjuene gav oss, utarbeidet vi spørreundersøkelser som vi sendte ut til kommuner, utbyggere og arkitekter og rådgivere.

Spørreundersøkelsene ble tilpasset mottakergruppene. Spørsmålene til kommunene ble derfor stilt noe annerledes enn til utbyggeren, der det var nødvendig og/eller hensiktsmessig. I tillegg kuttet vi ut eller la til spørsmål på de enkelte undersøkelsene, der det var relevant. Eksempelvis spurte vi ikke kommunene om kostnadstall for utbygger, fordi de ikke har grunnlag til å si noe om dette. I hovedsak var spørsmålene og undersøkelsen så lik som mulig til de ulike mottakergruppene, slik at svarene bedre kan sammenlignes i analysen.

Tabellen nedenfor viser hvor mange de tre spørreundersøkelsene ble sendt ut til, antall svar, og tilhørende svarprosent.

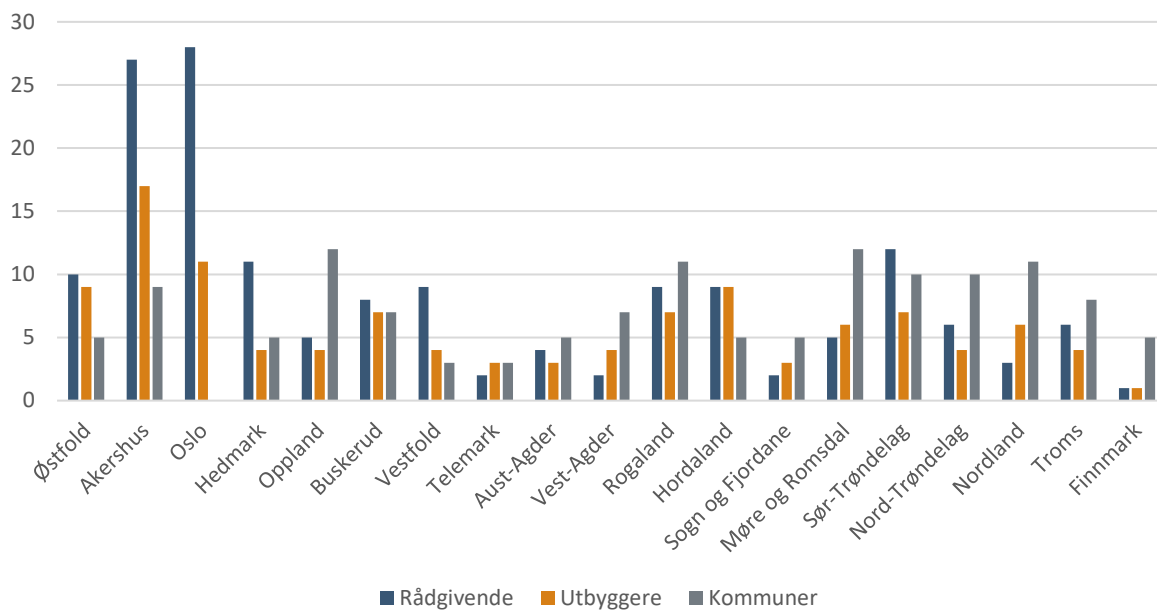
Mottakergruppe	Antall mottakere	Antall svar	Svarprosent
Kommuner	426	134	31 %
Utbyggere	171	42	24 %
Arkitekter og rådgivere	553	52	9 %

Vi sendte ut undersøkelsen til alle 426 kommunene i Norge. Dette var til kommunenes generelle epostadresse, og undersøkelsen måtte derfor videresendes internt til rette person. Det er derfor en risiko for at ikke alle relevante personer har fått tilsendt spørreundersøkelsen, og ikke fått mulighet til å svare. Vi har fått en god svarprosent, og vurderer ikke dette som et stort problem.

Vi ønsket kun svar fra utbyggere, arkitekter og rådgivere som har jobbet med boliger i løpet av de siste årene. Dette hadde vi ikke informasjon om før utsendelse. Vi presiserte derfor tydelig innledningsvis i undersøkelsen at den kun er rettet mot boligprosjekter, og selskaper som har jobbet med dette. Mange av mottakerne på utbyggeren kan derfor være irrelevante for undersøkelsen, og ikke ha svart på den på grunn av dette. Den reelle svarprosenten kan derfor være noe høyere, om vi hadde kontrollert for antall irrelevante mottakere.

For de store utbyggerselskapene sendte vi ut undersøkelsen til ulike regionale avdelinger, for å sikre geografisk spredning. Det samme gjaldt for arkitekter og rådgivere. Figuren nedenfor viser antall svar fra de tre undersøkelsene fordelt på fylker. Den illustrerer at det er relativt god geografisk fordeling av svarene. Alle tre undersøkelsene representerer alle kommuner, foruten om den kommunale undersøkelsen, som ikke har fått svar fra Oslo kommune. Vi har gjennomført intervju med Oslo kommune, og har derfor dybdeinformasjon om deres planarbeid også.

Figur 0-1: Fordeling av svar på spørreundersøkelser på fylker.



En utfordring med resultatene er at noen av utbyggerne jobber i flere kommuner, og vi har ikke gode data på eksakt hvilke kommuner de jobber i. Dette innebærer at vi heller ikke har detaljert informasjon på om kommunene og utbyggerne representerer de samme kommunene. Det er sannsynlig at dette varierer noe. Deler av forskjellene i besvarelsene mellom utbyggerne og kommunene, kan derfor trolig forklares på grunn av at de representerer ulike kommuner. Med relativt god svarprosent og god geografisk spredning, mener vi likevel at tallene viser et snitt, og at det er forskjeller mellom de to partenes vurderinger. Dette understøttes også fra tilbakemeldinger i intervju og workshop.

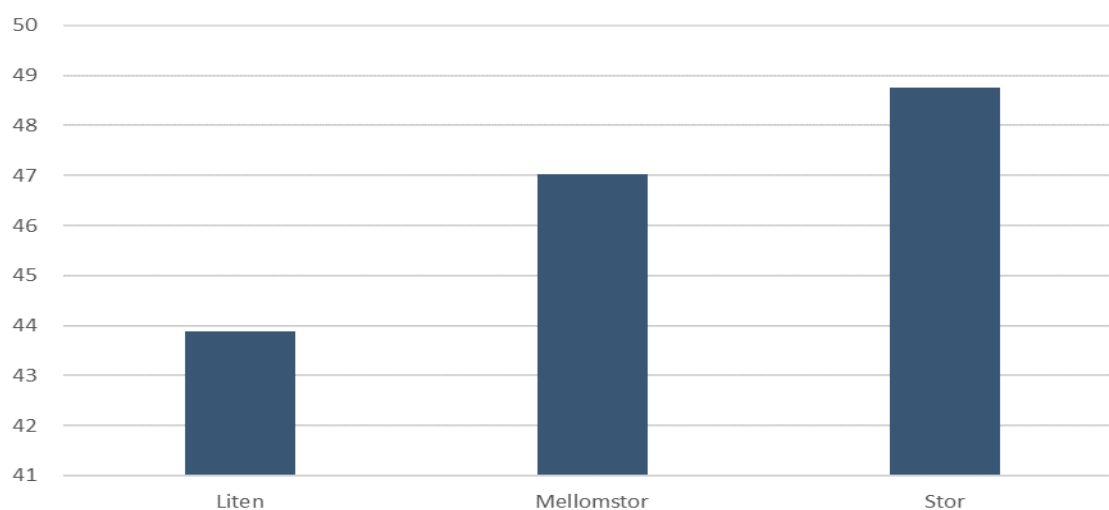
Vedlegg E: Metode for vurderinger av forskjeller på tvers av kommuner

Gjennomsnittsberegninger

For å vurdere hvorvidt det er et fast mønster i variasjonene i bruken av planbestemmelser på tvers av kommuner, gjorde vi innledningsvis noen enkle gjennomsnittsberegninger. Vi fant spesielt følgende:

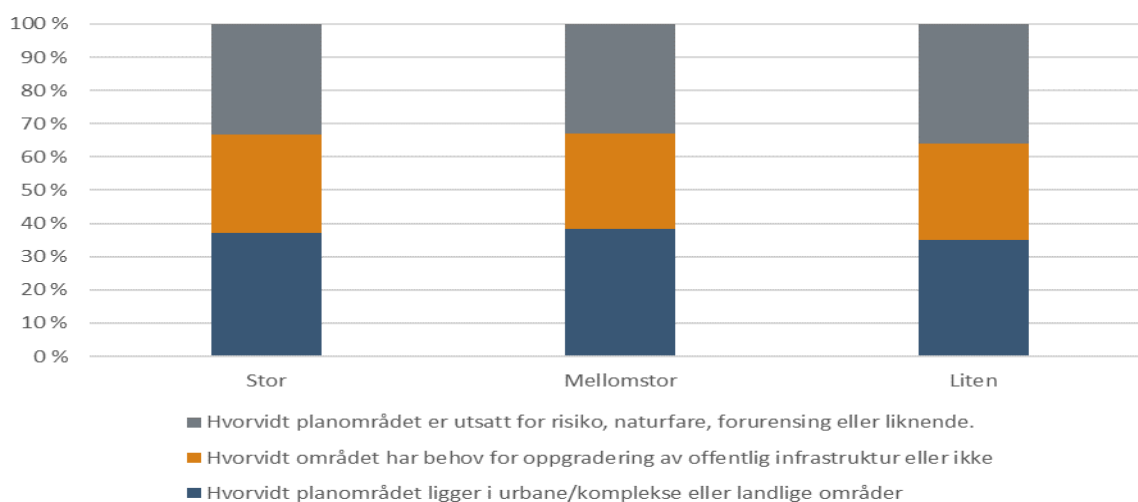
Store kommuner bruker i snitt oftere og flere ledd i §12-7 i sine planbestemmelser enn små kommuner.

Figur 0-1: Sum av gjennomsnittlig bruk av leddene i 12-7 i planbestemmelsene, fordelt på kommunestørrelse



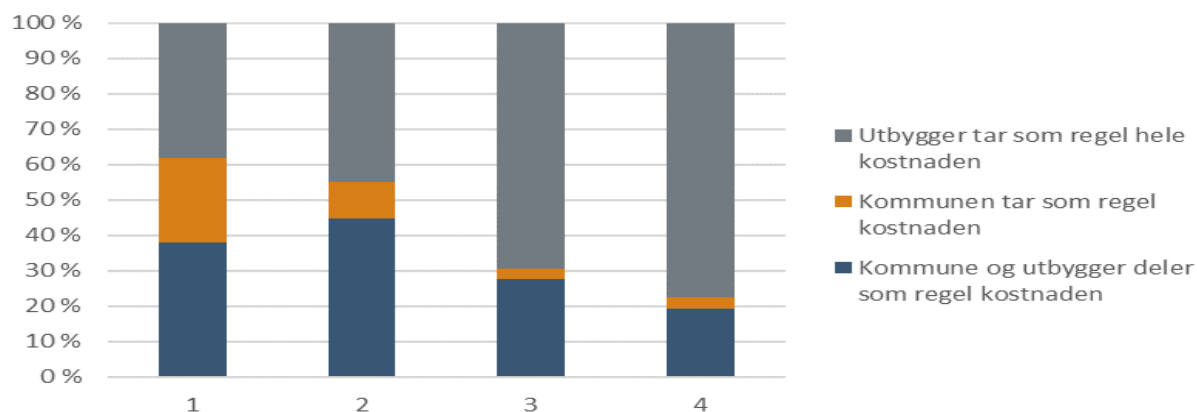
Det er liten forskjell i forklaringen på variasjon i bruk av planbestemmelser på tvers av kommunestørrelse.

Figur 0-2: Årsak til variasjon i bruk av planbestemmelser, fordelt på kommunestørrelse



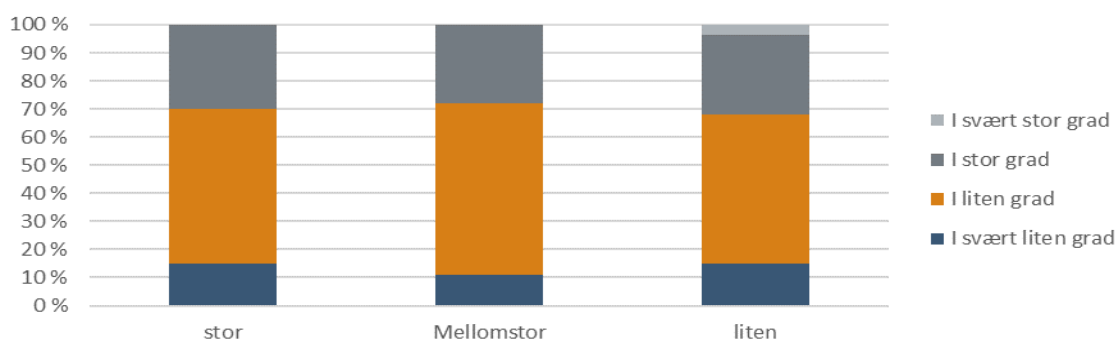
Utbyggere tar en større del av kostnadene i kommuner med dårlig økonomi enn i kommunene med god økonomi.

Figur 0-3: Fordeling av kostnader fordelt på kommuneøkonomi. 1 = de 25 prosent av kommunene med best økonomi, 4 = 25 prosent av kommunene med dårligst økonomi



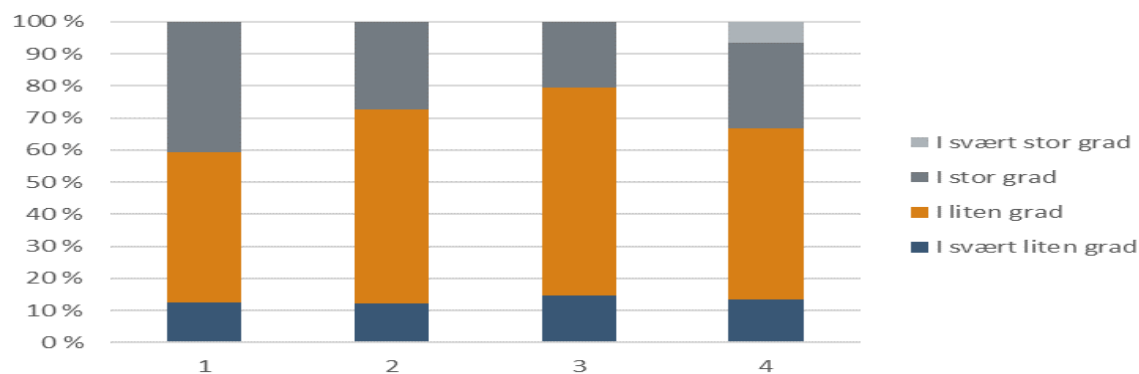
Det er liten forskjell i hvor mye hensyn kommunene tar til kostnadene fordelt på kommunenes størrelse. Rundt 70 prosent av kommunene tar i liten eller svært liten grad hensyn til utbyggers kostnader, uavhengig av kommunistørrelse.

Figur 0-4: Kommunenes hensyn til kostnader for utbygger, fordelt på kommunistørrelse.



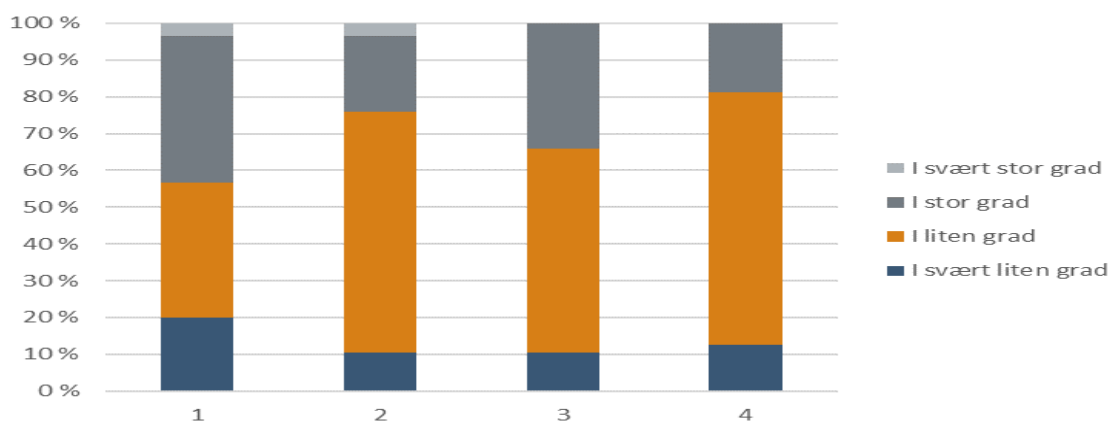
Det er lite mønster i kommunenes hensyn til kostnader fordelt på kommunevekst.

Figur 0-5: Kommunenes hensyn til kostnader fordelt på kommunevekst. 1 = Høyeste kvartil, 4 = laveste kvartil



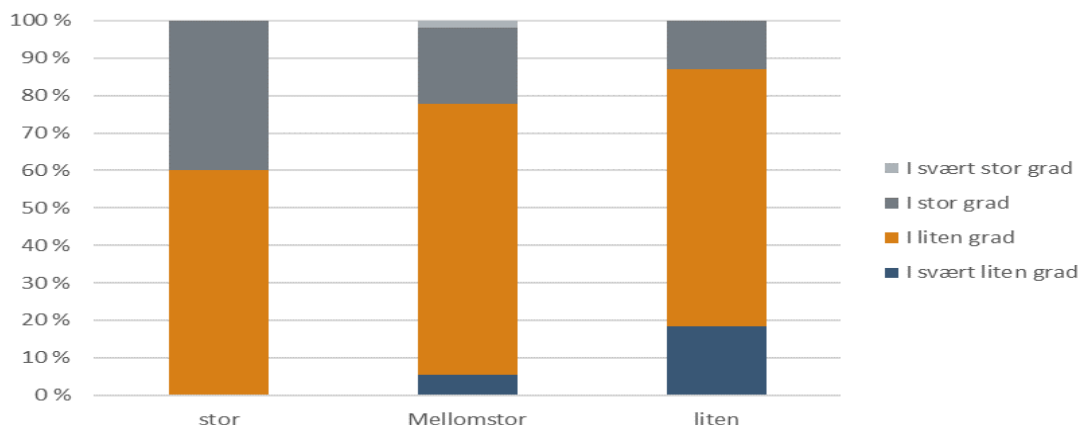
Kommuner med god økonomi ser ut til å ta mer hensyn til utbyggers kostnader enn kommuner med lav økonomi.

Figur 0-6: Kommunenes hensyn til kostnader fordelt på kommunens økonomi. 1= høyeste kvartil, 4 = laveste kvartil



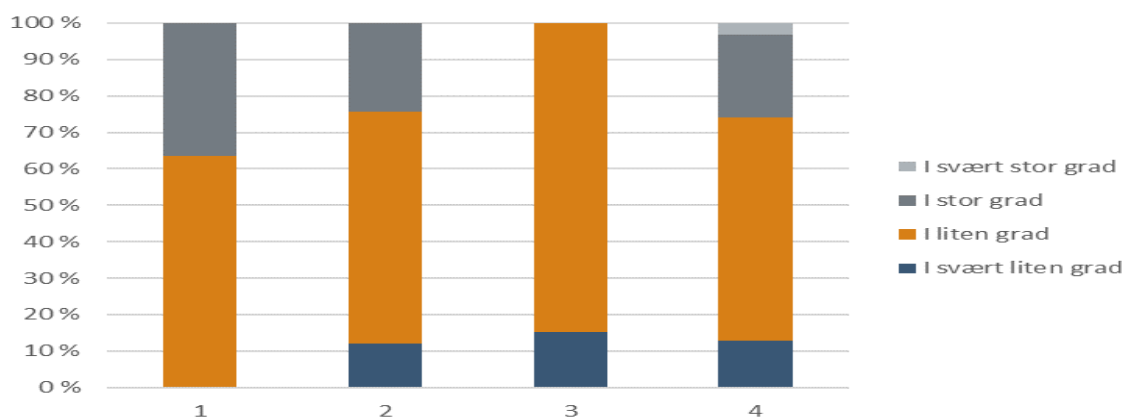
Krav ser ut til å være en større kilde til uenighet i store kommuner enn i mellomstore og små kommuner.

Figur 0-7: I hvor stor grad er krav en kilde til uenighet, fordelt på kommunestørrelse



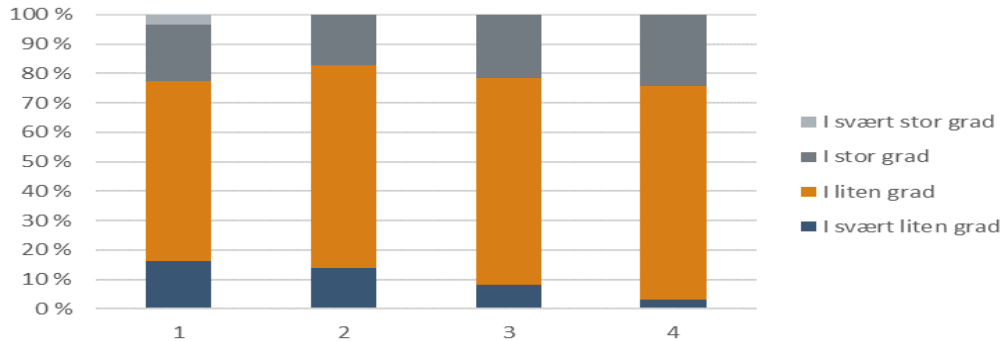
Det er ikke like klare tendenser fordelt på kommunenes vekst, men figuren nedenfor antyder at kommuner med høyest vekst opplever mer uenigheter med utbygger som en følge av krav.

Figur 0-8: Krav som kilde til uenighet fordelt på kommunevekst



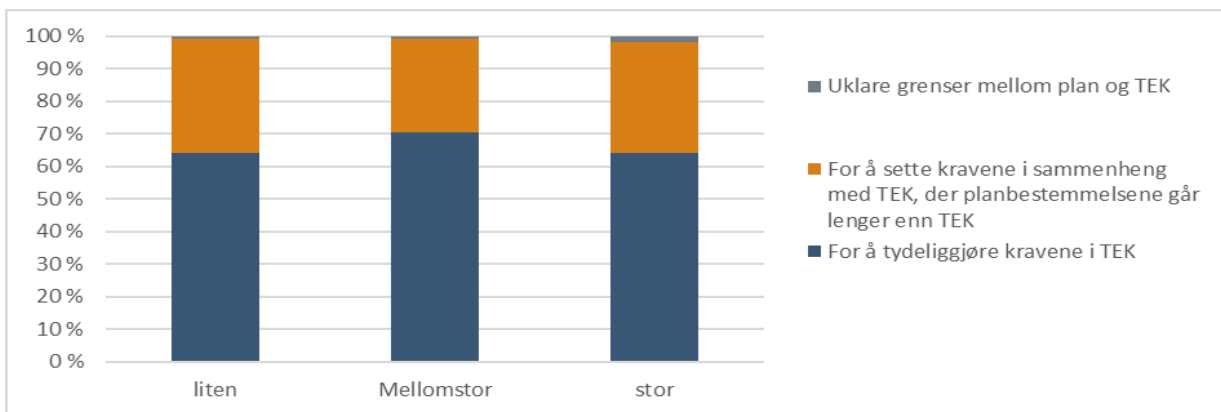
Det er relativt små forskjeller i hvor stor grad kommunene opplever uenigheter som følge av krav, på tvers av kommuneøkonomi.

Figur 0-9: Krav som kilde til uenighet fordelt på kommuneøkonomi. 1= høyeste kvartil, 4 = laveste kvartil.



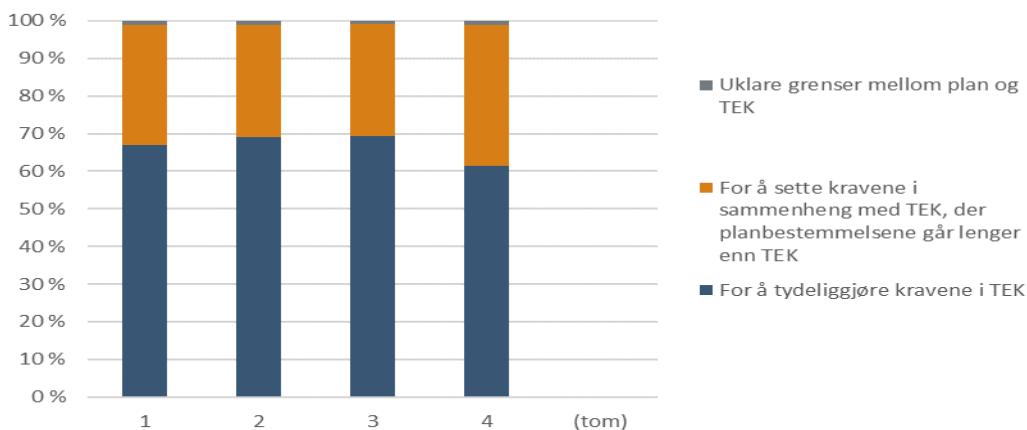
Det er små forskjeller i årsaken til overlapp mellom plan og TEK, fordelt på kommunestørrelse.

Figur 0-10: Årsaker til overlapp fordelt på kommunestørrelse



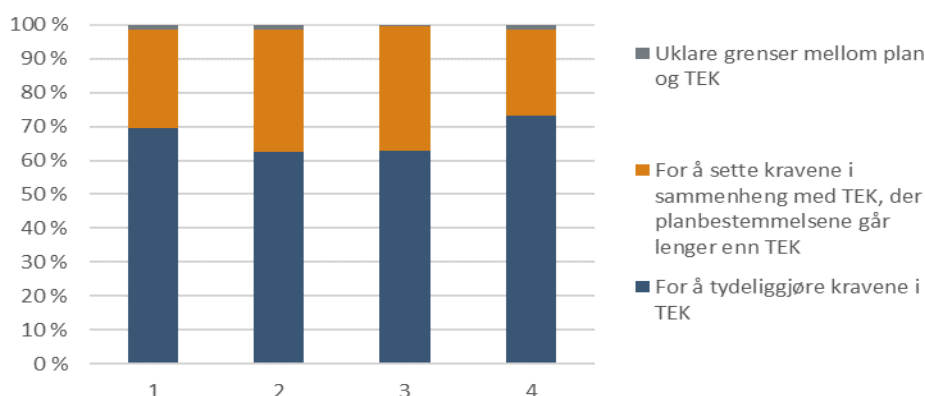
Det er små forskjeller i årsaken til overlapp mellom plan og TEK, fordelt på kommunevekst.

Figur 0-11 Årsak til overlapp mellom plan og TEK, fordelt på kommunevekst. 1=høyeste kvartil, 4 = laveste kvartil.



Det er små forskjeller i årsaken til overlapp mellom plan og TEK, fordelt på kommuneøkonomi.

Figur 0-12 Årsak til overlapp mellom plan og TEK, fordelt på kommuneøkonomi. 1=høyeste kvartil, 4 = laveste kvartil.



Økonometriske beregninger

For å kvalitetssikre og vurdere statistisk signifikans av disse funnene gjennomførte vi økonometriske beregninger. Disse beregningene viser at selv om gjennomsnittstallene indikerer visse forskjeller mellom kommunene, er det generelt lite forklaringskraft og systematisk variasjon.

Figuren på neste side viser hvordan bruken av de ulike leddene i pbl. §12-7 varierer på tvers av kommunekategorier. De statistisk signifikante variablene er ringet ut. Hovedfunnene i disse beregningene er:

- Det er ingen statistisk signifikant sammenheng mellom samlet bruk av ledd i §12-7 og befolkningsvekst i kommunen, areal på kommunen, økonomi, eller befolkningsstørrelse.
- Befolkningsvekst, befolkningstetthet og kommunens areal påvirker bruken av krav til arealutnyttelse positivt. Store kommuner stiller ut fra disse beregningene mindre krav knyttet til arealutnyttelse enn små kommuner.
- Kommuner med høy befolkningsvekst stiller færre krav til bruk av vannbåren varme. Disse kommunene stiller også færre krav til særlige drifts- og skjøtselstiltak.
- Kommuner med høy befolkning som andel av areal i kommunen, og kommuner med mye areal, stiller mer krav til rekkefølgekrav.
- Kommuner med høy befolkning i tettstedene stiller mer krav til detaljregulering
- Kommuner med høy befolkningsvekst stiller mindre krav til planskapt netto verdiøkning.

Figur 0-13: Resultater fra regresjoner for spørsmål om bruk av krav i planbestemmelser

Spørsmål 2	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)
	rs2_smlst	rs2_lgrad	rs2_fvilkst	rs2_sform	rs2_hms_uv	rs2_skrav_uv	rs2_gubovr	rs2_7parteg	rs2_gvambre	rs2_gareal1	rs2_10rekte	rs2_11dets-g	rs2_10unde-r	rs2_13verd-g	rs2_14fsl1-1
befrktstchar	-25.81 (0.757)	18.14** (0.048)	3.700 (0.790)	5.360 (0.689)	-2.010 (0.848)	-2.972 (0.837)	-16.49 (0.215)	3.143 (0.821)	-24.05* (0.092)	-23.54* (0.052)	7.985 (0.409)	15.43 (0.206)	8.012 (0.508)	-17.66* (0.060)	8.222 (0.777)
ln_bef_smeal	1.709 (0.256)	0.282** (0.020)	0.083 (0.309)	0.278 (0.249)	0.194 (0.302)	0.161 (0.534)	-0.0112 (0.962)	0.0947 (0.705)	0.176 (0.486)	-0.0948 (0.655)	0.388** (0.027)	-0.0649 (0.766)	0.0127 (0.964)	0.0467 (0.780)	0.282 (0.169)
ln_test_be-1	-0.715 (0.116)	-0.0508 (0.158)	-0.114 (0.123)	-0.00648 (0.929)	-0.00874 (0.878)	-0.115 (0.145)	-0.0917 (0.189)	0.0840 (0.267)	-0.00683 (0.929)	0.0365 (0.870)	-0.0756 (0.151)	-0.159** (0.017)	-0.0834 (0.154)	-0.0219 (0.665)	-0.0660 (0.286)
komkonomi	0.00194 (0.868)	0.0009451 (0.923)	0.00152 (0.143)	-0.000834 (0.407)	0.000766 (0.330)	0.000126 (0.908)	-0.000477 (0.630)	0.000541 (0.609)	-0.0000188 (0.988)	0.000230 (0.797)	0.000980 (0.177)	-0.00122 (0.182)	0.00144 (0.115)	-0.0000614 (0.941)	-0.000523 (0.540)
ln_areal_kom	1.147 (0.439)	0.421*** (0.001)	0.0532 (0.827)	0.135 (0.561)	0.181 (0.330)	0.0502 (0.848)	-0.111 (0.636)	0.0905 (0.715)	0.188 (0.449)	-0.143 (0.496)	0.332** (0.054)	0.00689 (0.975)	-0.0822 (0.881)	-0.0862 (0.561)	0.199 (0.324)
melkomstor	1.666 (0.424)	-0.0976 (0.555)	0.260 (0.445)	-0.409 (0.224)	0.0809 (0.727)	0.127 (0.725)	0.404 (0.230)	0.414 (0.242)	0.114 (0.748)	-0.0942 (0.752)	-0.173 (0.474)	0.809*** (0.008)	-0.130 (0.671)	0.0376 (0.871)	0.146 (0.607)
stor	0.785 (0.828)	-0.482* (0.098)	0.198 (0.743)	-0.345 (0.588)	0.0838 (0.866)	0.0114 (0.986)	0.511 (0.377)	0.585 (0.387)	0.944 (0.134)	0.139 (0.789)	-0.682 (0.110)	0.829 (0.122)	-0.0668 (0.900)	-0.212 (0.605)	-0.00536 (0.951)
_cons	34.89*** (0.001)	-1.149 (0.179)	0.450 (0.785)	-1.560 (0.388)	-0.546 (0.679)	0.941 (0.851)	1.493 (0.370)	-0.787 (0.655)	-2.580 (0.154)	0.382 (0.824)	-1.562 (0.201)	0.866 (0.572)	0.574 (0.707)	-0.507 (0.441)	-0.250 (0.862)
N	128	127	125	127	127	128	126	127	126	126	128	128	126	128	128
R-sq	0.087	0.201	0.060	0.057	0.109	0.037	0.051	0.153	0.140	0.057	0.154	0.133	0.049	0.079	0.088

Selv om beregningene gir noen konkrete indikasjoner, er hovedfunnet i disse beregningene at det er liten systematikk i variasjonene, og at kommunale karakteristikk i liten grad forklarer variasjonene i bruk av planbestemmelser.

I tillegg undersøkte vi hvorvidt befolkningsvekst, befolkningstetthet, kommuneøkonomi, areal på kommunen, samt befolkningsstørrelse i kommunen påvirket andre forhold. Disse beregningene er vist i tabellen nedenfor. Statistisk signifikante variabler er ringet rundt i rødt. Tabellen viser spesielt følgende:

- I kommuner med høy befolkningsvekst tar utbygger en større andel av kostnaden.
- Utbygger tar også en større del av kostnaden i kommuner med dårligere økonomi.

Spørsmål 2

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	rs9_utb_kost	rs7fordeling	rs12_overl~k	rs13tydeli~k	rs13sammen~k	rs13uklare~n
befvekst3aar	14.10 (0.322)	14.99* (0.057)	-1.247 (0.792)	0.838 (0.881)	8.970 (0.172)	7.060 (0.267)
ln_bef_areal	-0.0581 (0.819)	-0.0403 (0.774)	0.0338 (0.690)	0.0620 (0.535)	-0.173 (0.140)	-0.0340 (0.764)
ln_tett_be~l	0.0617 (0.420)	0.0219 (0.601)	0.0290 (0.261)	-0.0312 (0.309)	-0.0163 (0.649)	0.00635 (0.855)
komokonomi	-0.00140 (0.187)	0.00135** (0.026)	0.000196 (0.582)	-0.000321 (0.454)	0.0000542 (0.914)	0.000328 (0.500)
ln_areal_kom	-0.0610 (0.809)	-0.141 (0.311)	0.0445 (0.597)	0.0719 (0.466)	-0.170 (0.143)	0.0396 (0.723)
mellomstor	0.0606 (0.864)	0.119 (0.545)	-0.129 (0.276)	0.165 (0.268)	0.139 (0.425)	-0.0159 (0.925)
stor	0.0404 (0.948)	0.214 (0.536)	-0.264 (0.205)	0.0292 (0.907)	0.398 (0.173)	0.0975 (0.730)
_cons	-0.197 (0.912)	0.846 (0.390)	-0.353 (0.555)	0.372 (0.597)	1.793** (0.031)	0.0203 (0.980)
N	127	123	129	109	109	109
R-sq	0.028	0.234	0.036	0.047	0.047	0.048

p-values in parentheses

* p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

Vedlegg F: Relevante paragrafer i plan- og bygningsloven

§ 21-2. Søknad om tillatelse

Søknad om tillatelse skal være skriftlig og undertegnet av tiltakshaver og søker. Søknaden skal gi de opplysninger som er nødvendige for at kommunen skal kunne gi tillatelse til tiltaket. Det skal framgå av søknaden om det søkes om dispensasjon, jf. kapittel 19.

Søknaden skal vise inndeling i ansvarsområder, jf. kapittel 23, med mindre tiltaket forstås av tiltakshaver.

Søknaden skal i tillegg gi de opplysninger som er nødvendige for at kommunen skal kunne avgjøre om tiltaket skal underlegges uavhengig kontroll etter § 24-1.

Dokumentasjon for at naboer er varslet på lovlig måte, samt eventuell erklæring om varsling av dem som har pengeheftelser i eiendom som søkes revet, jf. § 21-3, skal vedlegges søknaden. Eventuelle merknader fra naboer eller gjenboere, samt en redegjørelse fra søker for hva som eventuelt er gjort for å imøtekomme disse, skal vedlegges. Søknaden skal også vedlegges eventuelle innhentede vedtak eller uttalelse fra annen myndighet der tiltaket er betinget av dette, jf. § 21-5.

Søknad kan deles opp i søknad om rammetillatelse og igangsettingstillatelse. Kommunen kan tillate ytterligere oppdeling av søknaden om igangsettingstillatelse. Tiltak kan ikke settes i gang før det er gitt igangsettingstillatelse.

De som er nevnt i lov om eidsregistrering § 9 kan søke om tillatelse til å opprette ny grunneiendom, ny anleggseiendom, ny festegrund eller nytt jordsameie, eller tillatelse til arealoverføring. Søknaden må angi hvordan enheten ønskes utformet, herunder angi grenseforløpet på kart. Søknaden må vise hvordan de nye enhetene eller arealoverføringen på hensiktsmessig måte kan gå inn i en fremtidig utnytting av området, herunder også hvordan krav til tomtestørrelse, fellesareal og plassering av bebyggelsen kan oppfylles.

Departementet kan gi forskrift om krav til søknader, herunder om søknadsdokumentasjon og krav til underskrift.

§ 21-4. Behandling av søknaden i kommunen

Når søknaden er fullstendig, skal kommunen snarest mulig og senest innen den frist som framgår av § 21-7, gi tillatelse dersom tiltaket ikke er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven. Kommunen skal i saksbehandlingen legge til grunn tiltakshavers eller det ansvarlige foretakets opplysninger om at tiltaket oppfyller tekniske krav.

Kommunen skal påse at de angitte ansvarsområdene dekker tiltaket og er plassert i riktige tiltaksklasser, og avgjøre omfanget av uavhengig kontroll, jf. kapittel 24.

Etter søkers ønske kan tillatelsen deles opp i rammetillatelse og igangsettingstillatelse. Igangsettingstillatelse kan ikke gis før vilkår i rammetillatelsen er oppfylt, ansvarsrett er tildelt og kontrollomfang er avgjort samt eventuelle tillatelser fra andre myndigheter foreligger, jf. § 21-5 første ledd. Igangsettingstillatelse kan deles opp.

Kommunen skal straks gi skriftlig underretning om vedtaket til søker og til de som har merknader. Ved behandling av delt søknad er det tilstrekkelig at igangsettingstillatelsen kun meddeles søker.

Kommunen kan sette som vilkår for å gi tillatelse at gebyr etter § 33-1 er innbetalt. Videre kan kommunen sette som vilkår at:

- a) det blir holdt oppmålingsforretning når det er behov for å klarlegge grensene for den eller de matrikkelenhetene som tiltaket gjelder for
- b) eiendommer som skal nyttes under ett, blir sammenføyd etter matrikkellova
- c) tiltakshaver varsler kommunen når midlertidige tiltak som nevnt i § 20-4 bokstav c, fjernes.

Ved søknad om opprettelse av ny festegrunn for bortfeste som kan gjelde i mer enn 10 år, kan kommunen sette som vilkår for tillatelsen at festeretten skal gjelde for et særskilt avgrenset areal, eller at enheten blir opprettet som grunneiendom.

Departementet gir i forskrift nærmere bestemmelser om kommunens behandling av søknaden.

§ 21-5. Den kommunale bygningsmyndighetens samordningsplikt

Når tiltaket er betinget av tillatelse eller samtykke fra annen myndighet, eller når planer for tiltaket skal legges fram for slik myndighet, kan kommunen vente med å avgjøre saken inntil det foreligger avgjørelse eller samtykke som nevnt. Kommunen kan også gi rammetillatelse innenfor sitt myndighetsområde, med forbehold om at igangsettingstillatelse ikke vil bli gitt før forholdet til andre myndigheter er brakt i orden, jf. § 21-4 tredje ledd. Kommunen skal i tilfeller som nevnt forelegge saken for de myndigheter som følger av forskrift, hvis ikke avgjørelse eller uttalelse er innhentet på forhånd.

Departementet fastsetter i forskrift hvilke myndigheter samordningsplikten omfatter.

Andre myndigheter må innen 4 uker fra oversendelse fatte avgjørelse eller avgi uttalelse. I særlige tilfeller kan kommunen forlenge fristen før denne er utløpt. Når tiltaket ikke er betinget av tillatelse eller samtykke fra andre myndigheter, kan saken avgjøres når fristen er ute.

Departementet kan gi forskrifter om plikt for kommunen til å rapportere til andre myndigheter.

§ 12-7. Bestemmelser i reguleringsplan

I reguleringsplan kan det i nødvendig utstrekning gis bestemmelser til arealformål og hensynssoner om følgende forhold:

1. grad av utnytting, utforming, herunder estetiske krav, og bruk av arealer, bygninger og anlegg i planområdet,
2. vilkår for bruk av arealer, bygninger og anlegg i planområdet, eller forbud mot former for bruk, herunder byggegrensar, for å fremme eller sikre formålet med planen, avveie interesser og ivareta ulike hensyn i eller av hensyn til forhold utenfor planområdet,
3. grenseverdier for tillatt forurensning og andre krav til miljøkvalitet i planområdet, samt tiltak og krav til ny og pågående virksomhet i eller av hensyn til forhold utenfor planområdet for å forebygge eller begrense forurensning,
4. funksjons- og kvalitetskrav til bygninger, anlegg og utearealer, herunder krav for å sikre hensynet til helse, miljø, sikkerhet, universell utforming og barns særlige behov for leke- og uteoppholdsareal,
5. antallet boliger i et område, største og minste boligstørrelse, og nærmere krav til tilgjengelighet og boligens utforming der det er hensiktsmessig for spesielle behov,
6. bestemmelser for å sikre verneverdier i bygninger, andre kulturminner, og kulturmiljøer, herunder vern av fasade, materialbruk og interiør, samt sikre naturtyper og annen verdifull natur,
7. trafikkregulerende tiltak og parkeringsbestemmelser for bil og sykkelparkering, herunder øvre og nedre grense for parkeringsdekning,

8. krav om tilrettelegging for forsyning av vannbåren varme til ny bebyggelse og at det er tilknytningsplikt etter § 27-5,
 9. retningslinjer for særlige drifts- og skjøtselstiltak innenfor arealformålene nr. 3, 5 og 6 i § 12-5,
 10. krav om særskilt rekkefølge for gjennomføring av tiltak etter planen, og at utbygging av et område ikke kan finne sted før tekniske anlegg og samfunnstjenester som energiforsyning, transport og vegnett, sosiale tjenester, helse- og omsorgstjenester, barnehager, friområder, skoler mv. er tilstrekkelig etablert,
 11. krav om detaljregulering for deler av planområdet eller bestemte typer av tiltak, og retningslinjer for slik plan,
 12. krav om nærmere undersøkelser før gjennomføring av planen, samt undersøkelser med sikte på å overvåke og klargjøre virkninger for miljø, helse, sikkerhet, tilgjengelighet for alle, og andre samfunnsinteresser, ved gjennomføring av planen og enkelttiltak i denne,
 13. krav om fordeling av planskapt netto verdiøkning ved ulike felles tiltak innenfor en nærmere bestemt del av planområdet i henhold til jordskifteloven § 3-30,
 14. hvilke arealer som skal være til offentlige formål eller fellesareal.
- 0 Endret ved lover 24 juni 2011 nr. 30 (ikr. 1 jan 2012 iflg. res. 16 des 2011 nr. 1252), 19 des 2014 nr. 91 (ikr. 1 jan 2015 iflg. res. 19 des 2014 nr. 1727), 21 juni 2013 nr. 100 (ikr. 1 jan 2016 iflg. res. 21 juni