

Regelrådets uttalelse

Om: **Forslag til endring i plan- og bygningsloven om grunneierfinansiering**

Ansvarlig: **Kommunal- og distriktsdepartementet**



Regelrådets konklusjon: **Forslaget er tilstrekkelig utredet**

Kommunal- og distriktsdepartementet

Deres ref.:
23/4221

Vår ref.:
23/00196

Vår saksbehandler:
Stian Hervik Frantzen

Dato:
08.11.2023

Uttalelse

Om: **Forslag til endringer i plan- og bygningsloven om grunneierfinansiering av infrastruktur. Utbyggingsavtaler mv.**

Konklusjon: **Forslaget er tilstrekkelig utredet**

Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Kommunal- og distriktsdepartementet har sendt forslag til endringer i plan- og bygningsloven om grunneierfinansiering av infrastruktur, utbyggingsavtaler mv. på høring.

Regelrådet mener at både problemene etter gjeldende rett og målene med forslaget er godt beskrevet, og behovet for endringer er gjort rede for. Departementet har også i tilstrekkelig grad utredet alternativer der det er aktuelt og kommet med begrunnelser for valg av tiltak. Det styrker utredningen at berørt næringsliv har blitt involvert i arbeidet med forslaget.

Forslaget vil ikke medføre direkte negative konsekvenser for næringslivet. De positive virkningene er etter vår vurdering tilstrekkelig utredet, men de bygger på en forutsetning om at kommunene vil velge å ta i bruk dette verktøyet. Regelrådet understreker viktigheten av at kommunene, også de mindre, har tilstrekkelig kunnskap og ressurser for å gjennomføre de nye oppgavene. I forlengelse av dette er det også viktig at departementet setter opp en konkret tidsramme for når regelverket skal evalueres.

Til slutt mener Regelrådet at forslaget er utformet slik at målene nås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

På de neste sidene kan du lese mer om Regelrådets vurderinger.

Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen

Sandra Riise
leder av Regelrådet

1 Om forslaget som er sendt på høring

Forslaget er en oppfølging av en tidligere høring om samme tema i 2021. De fleste høringsinstansene var positive til grunntanken i forslaget om en ny områdemodell for finansiering av infrastrukturen. Kommunene som uttalte seg samt KS mente imidlertid at det var behov for vesentlige justeringer i lovforslaget for at modellen skulle fungere og bli tatt i bruk av kommunene. Det ble også uttrykt bekymring for at planarbeidet ville bli enda mer omfattende og tidkrevende enn i dag, og at den økonomiske risikoen for kommunene kunne bli for stor.

Departementet har på denne bakgrunnen utarbeidet et justert forslag til finansieringsmodell. Ettersom endringene er relativt omfattende i forhold til forslaget i 2021, mener departementet at det er det nødvendig med en ny høring.

2 Regelrådets mandat og prioritering

Regelrådet skal bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder gjennom nytt eller endret regelverk, jf. vedtekter for Regelrådet § 1. Rådet gir rådgivende skriftlige uttalelser ved høring.

Regelrådet skal vurdere utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter som påvirker næringslivets arbeidsbetingelser og øvrige relevante forhold, jf. vedtektene § 2 første ledd. Rådet står fritt til å prioritere hvilke saker vi gir uttalelser til.

2.1 Hvorfor Regelrådet har valgt å uttale seg om saken

Plan- og bygningsloven er et viktig rammeverk for å planlegge og regulere bolig- og næringsutvikling i kommunene. Regelrådet mener det er viktig at loven fungerer effektivt, slik at kommunene kan nå sine målsetninger og grunneiere kan utvikle sine eiendommer på en god og effektiv måte. På denne bakgrunn har Regelrådet valgt å uttale seg til denne høringen.

3 Regelrådets vurdering av utredningen

Ifølge Regelrådets vedtekter § 2 første ledd skal Regelrådet ta stilling til om det er gjennomført konsekvensvurderinger etter de krav som utredningsinstruksen stiller, og om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt. Regelrådets uttalelser tar særlig utgangspunkt i kravene til innhold i beslutningsgrunnlaget i utredningsinstruksens punkt 2-1 Minimumskravene til utredning og punkt 2-2 Omfang og grundighet.

3.1 Beskrivelse av problemet og målet med forslaget

Utredningen av problemet som skal løses er tilstrekkelig. Departementet beskriver hvilke problemer som følger av svakheter i dagens rammeverk for eiendomsutvikling. Økonomiske, sosiale, miljømessige, juridiske og administrative aspekter blir påpekt i problembeskrivelsen. Videre gir Departementet en grundig beskrivelse av dagens situasjon hvor veiledningsdokumenter i praksis blir brukt som juridisk bindende dokumenter. Departementet skriver at disse veiledningsdokumentene mangler noen viktige elementer som bør avklares tidlig i prosessen. Departementets påstand om at regelverket er modent for fornyelse er godt underbygget.

Slik Regelrådet leser høringsnotatet er målet med forslagene at kommunen gis flere verktøy for å effektivisere eiendomsutvikling. Dette vil videre føre til at bygging av bolig- og næringslivsbygg skal

bli enklere. Departementet beskriver et mål om at flere kommuner skal ta i bruk den foreslåtte finansieringsmodellen grunneierfinansiering av infrastruktur. Målet er tilstrekkelig beskrevet, men departementet kunne også beskrevet forhold som må ligge til rette i kommunene for at modellen skal tas i bruk. Ressurser og kompetanse vil være en viktig faktor for at kommuner skal ta i bruk modellen, spesielt i de mindre kommunene.

3.2 Utredning av alternative tiltak

Departementet diskuterer gjennomgående alternative løsninger i høringsnotatet. Selv om ingen reelle alternative modeller blir presentert fullt ut, mener Regelrådet at alternative tiltak blir tilstrekkelig utredet. Departementet diskuterer strukturert alternative tiltak der de finner det hensiktsmessig, og begrunner hvorfor de velger å ikke gå videre med de alternative tiltakene. Departementet har også en grundig gjennomgang av hvilke alternativer kommunene har til å anvende den foreslåtte områdemodellen.

Ved forslaget om periodisk oppdatering av kostnadsberegninger viser departementet hvorfor de mener at dette tiltaket vil løse problemet. Departementet vurderer også alternative måter å dekke eventuelle merkostnader fra tidligere perioder. En alternativ tilnærming som presenteres er å la kommunen dekke deler av merkostnadene som utbyggere som allerede har fått rammetillatelse slipper. Departementet avviser dette alternativet, og argumenterer for at det ikke er rimelig å pålegge kommunen dette ansvaret.

Den valgte tilnærmingen etablerer ifølge departementet et insentiv for raskere utbygging, da utbyggere som handler raskt unngår risikoen for økte kostnadsbidrag senere. Regelrådet vurderer at departementet kunne ha drøftet denne problemstillingen noe nærmere. Regelrådet mener at det er grunn til å tro at utbyggere som hovedregel har et insentiv til å bli raskt ferdig med byggeprosjekter. Regelrådet mener at departementet burde utredet grundigere hvilken risiko for merkostnader det nye forslaget flytter fra kommunene over til utbyggerne, og hvilke insentiver som driver prosessen både for utbygger og kommunene.

3.3 Beskrivelse av berørt næringsliv

Næringslivet som blir berørt, er lite beskrevet i høringsnotatet. Det refereres til høringsprosessen fra 2021, hvor en mer omfattende gjennomgang av næringslivet ble utført. Regelrådet anser det ikke som en alvorlig mangel at beskrivelsen av berørt næringsliv ikke finnes i dette høringsnotatet, da det er tydelige henvisninger til tidligere utredninger. Likevel mener Regelrådet at departementet kunne ha inkludert noe av denne beskrivelsen for de mest relevante forslagene i dette høringsnotatet. For eksempel, når det gjelder forslaget om periodisk oppdatering av kostnadsberegninger, kunne det ha blitt utredet hvordan ulike deler av næringslivet vil bli påvirket, og om visse deler vil bli påvirket annerledes enn andre.

3.4 Utredning av virkninger for næringslivet

Departementet gir i høringsnotatet en grundig beskrivelse av de positive virkningene. Departementet forutsetter at kommunene vil ta den foreslåtte områdemodellen i bruk og at det vil gi positive virkninger for næringslivet. Virkningene vil blant annet være mer effektiv planlegging av byggeprosjekter, flere byggeprosjekter vil bli realisert og økt forutsigbarhet for næringslivet.

Regelrådet merker seg at alle de nevnte positive virkningene hviler på forutsetningen om at kommunene faktisk vil ta modellen i bruk. Departementet legger opp til en frivillig modell hvor det er opp til kommunene å vurdere om de har kunnskap og ressurser nok til å ta i bruk modellen. Regelrådet er bekymret for at den delen av byggenæringen som er i kommuner som ikke vil ta i bruk områdemodellen vil gå glipp av de positive virkningene. Denne delen av næringen vil ikke oppleve mer effektiv planlegging, de vil ikke få økt forutsigbarhet og de vil ikke oppleve at flere byggeprosjekter vil bli realisert. Regelrådet er klar over at forslaget har som mål å gi kommunene flere verktøy for å forenkle byggeprosjekter, men vi savner allikevel en drøfting av hvordan vi kan få spredt de positive virkningene av tiltakene utover en større del av næringslivet. Her blir det viktig med informasjon og veiledning fra departementet, og riktig prioritering av ressurser for kommunene.

I 2021 ble det foreslått at kommunene skal gjøre kostnadsberegninger for grunneierfinansieringen og at denne ikke kan overskride 15 % merkostnad i hele byggeperioden. Nå er den endret til at kommunene skal periodisk, hvert 5 år, oppdatere kostnadsberegningene. Merkostnader fra forrige periode kan kreves dekket i neste periode. Dette foreslås fordi det ble vurdert at dette er en stor risiko for kommunene da de må dekke eventuelle merkostnader over 15 % selv. Slik Regelrådet ser det er nå risikoen flyttet over til utbyggerne. For at kommunen ikke skal legge urimelige kostnader på utbyggerne ved oppdateringene av kostnadene er det lagt inn en bestemmelse om at utbyggerne bare skal dekke det som synes rimelig. Her vil det være en skjønnsmessig vurdering som blir gjort av kommunene. Regelrådet mener at departementet kunne problematisert dette noe mer i høringsnotatet og drøftet hvilke virkninger dette kan medføre for utbyggerne.

3.5 Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet

For at næringslivet skal oppleve de positive virkningene av forslaget er det av avgjørende betydning at kommunene har tilstrekkelig informasjon og opplæring, og at de evner å gjennomføre de nye oppgavene de blir pålagt. I den forbindelse savner vi en vurdering av kommunenes, og særlig mindre kommuners, mulighet til å oppfylle reglene som stiller store krav til ressurser og kompetanse. At kommunene lykkes, er avgjørende for en vellykket gjennomføring. Til slutt savner Regelrådet en vurdering av behovet for veiledning til kommunene. Når alle kommuner fortsatt skal tolke det samme regelverket vil det nok fremdeles være utfordringer knyttet til likebehandling.

4 Prinsipper for god regulering av næringslivet

Regelrådet skal følge den faglige utviklingen og praksis på områdene regelforenkling og regulering, og gi informasjon og generell veiledning som fremmer effektiv regulering, jf. vedtektene § 2 fjerde ledd. I dette arbeidet ser Regelrådet blant annet til bestep praksis i Norge og arbeidet med god regulering i andre land. Regelrådet ser også hen til reglene om tidlig involvering av berørte i utredningsinstruksen punkt 3-1.

4.1 Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter

De fleste virksomheter i Norge er små virksomheter, og disse bidrar i stor grad til den samlede verdiskapningen. Regelrådet jobber for å øke bevisstheten om at tiltak kan påvirke små

virksomheter annerledes enn store virksomheter. For eksempel kan administrative oppgaver pålagt gjennom regelverk være mer krevende for små enn for store virksomheter.

Regelrådet har ikke sett at hensynet til små virksomheter er spesielt vurdert i høringsnotatet. Dette er spesielt relevant for de mange små utbyggerne som bygger bolig- og næringsbygg, spesielt i distriktene. Disse små utbyggerne kan ha begrenset økonomisk kapasitet og ressurser til å imøtekomme kommunens infrastrukturkrav. Regelrådet mener at det ikke er gitt en tilstrekkelig vurdering av om små og store utbyggere står overfor de samme utfordringene, og om de foreslåtte endringene vil forbedre situasjonen også for de mindre aktørene.

4.2 Involvering av berørt næringsliv i regelverksprosessen

Regelrådet er kjent med at berørt næringsliv har vært invitert til å delta i prosessen forut høringen i 2021. Berørt næringsliv har også blitt oppdatert underveis om endringene som ville komme i forslaget som nå er på høring. Regelrådet finner det positivt at departementet har involvert berørt næringsliv på en god måte i arbeidet med forslaget.

4.3 Forenkling for næringslivet

Regelrådet vil berømme departementet for å ta tak i problemstillingen med lite effektiv eiendomsutvikling i Norge, og at de forsøker å forenkle prosessene. Bedre forutsigbarhet kan i praksis bidra til enklere plan- og eiendomsprosesser dersom målene oppnås.

4.4 Planlagt fremtidig evaluering av regelverket

Det er viktig å dømme regulering av næringslivet ut ifra den faktiske effekten reguleringen har, ikke ut ifra intensjonen. Det er derfor viktig å evaluere om finansieringsmodellen virker etter intensjonen, og om den i tilstrekkelig grad blir brukt av kommunene. En evaluering vil også være viktig for å undersøke om den periodiske oppdatering av kostnadsberegningene fungerer som den skal. Regelrådet vil derfor oppfordre departementet til å planlegge en evaluering av regelverket innen en gitt tidsperiode.

5 Er forslaget utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

Høringsnotatet inneholder i all hovedsak forslag til forbedringer av plan- og eiendomsprosessene i kommunene i forbindelse med utbygging av eiendom. Disse forbedringene skal komme utbyggerne til gode i form av mer effektive og forutsigbare planprosesser. Regelrådet oppfatter at hovedbyrden legges på kommunene. For næringslivets del er det imidlertid grunn til å tro at målene med forslagene kan oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet. Dette forutsetter at kommunene lykkes.