

RAPPORT

SAMFUNNSØKONOMISKE VURDERINGER AV ENDRINGER I BYGGESAKSFORSKRIFTEN

Knyttet til søknad og dokumentasjon i byggesaker



MENON-PUBLIKASJON NR. 149/2023

Av Matilde Frankmo, Per Fredrik F. Johnsen, Kristoffer Midttømme og Kaja Høiseth-Gilje



Forord

På oppdrag for Direktoratet for byggkvalitet (DiBK) har Menon Economics gjennomført en samfunnsøkonomisk vurdering av endringer i byggesaksforskriften knyttet til søknad og dokumentasjon i byggesaker. Prosjektet har vært ledet av Kaja Høiseth-Gilje, med Matilde Avdem Frankmo og Per Fredrik F. Johnsen som prosjektmedarbeidere. Kristoffer Midttømme har vært kvalitetssikrer.

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.

Vi takker Direktoratet for byggkvalitet for et spennende oppdrag. Vi takker også alle intervjuobjekter for gode innspill underveis i prosessen.

Desember 2023

Kaja Høiseth-Gilje

Prosjektleder

Menon Economics

Innholdsfortegnelse

SAMMENDRAG	3
Bakgrunn og problembeskrivelse	3
Tiltaket	4
Samfunnsøkonomisk vurdering av tiltakene	4
1. INNLEDNING OG PROBLEMFORSTÅELSE	6
1.1. Kort om bakgrunnen for oppdraget	6
1.2. Menons rolle i utredningen	7
1.3. Om tiltaket	8
1.4. Nullalternativet	9
2. VURDERING AV VIRKNINGER	12
2.1. Forutsetninger for den samfunnsøkonomiske analysen	12
2.2. Identifikasjon av samfunnsøkonomiske virkninger	12
2.3. Samfunnsøkonomiske virkninger	16
2.3.1. Investeringskostnader	17
2.3.2. Økt ressursbehov i kommunens byggesaksbehandling i perioder med mange søknader	17
2.3.3. Redusert ressursbruk i kommunens saksbehandling	17
2.3.4. Tidligere oppstart av byggeprosjekter, og dermed tidligere ibruktakelse av bygg	19
2.3.5. Bedre ressursallokering i byggeprosjekter	20
2.3.6. Lavere igangsettelseskostnader for utbyggerne	20
2.3.7. Skattefinanseringskostnader	21
2.4. Samlet vurdering	21
3. KONKLUSJON OG ANBEFALINGER	24
REFERANSELISTE	28
VEDLEGG	29
Vedlegg 1: Liste over intervjuobjekter	29

Sammendrag

Menon Economics har på vegne av Direktoratet for byggkvalitet (DiBK) gjennomført en samfunnsøkonomisk vurdering av endringer i byggesaksforskriften relatert til søknad og dokumentasjon i byggesaker. Forslaget omfatter tydeliggjøring av når en byggesøknad inneholder tilstrekkelige opplysninger til at den anses mottatt, slik at saksbehandlingsfristen begynner å løpe. Hensikten med tiltaket er å standardisere og forenkle byggesaksprosessen, redusere antall mangelfulle søknader, og skape mer enhetlig praksis på tvers av kommuner.

Endringene vil påvirke kommunenes byggesaksavdelinger, tiltakshavere, ansvarlige søkere, statlige aktører og samfunnet for øvrig. Virkningene av tiltaket inkluderer investeringskostnader for utarbeidelse av forskriftsendringer og potensielt redusert ressursbruk i kommunenes saksbehandling ved færre mangelfulle søknader. Gjennom å tydeliggjøre når saksbehandlingstiden skal begynne å løpe, vil saksbehandlingsfristen i realiteten begynne å løpe tidligere for flere kommuner. Dette kan gi mer forutsigbarhet for søker og tiltakshaver, bidra til tidligere oppstart og bedre ressursallokering i byggeprosjekter, samt lavere igangsettelseskostnader for utbyggere. Samtidig vil dette kunne føre til økt ressursbehov i kommunene under perioder med mange søknader. I tillegg vil tiltaket medføre skattefinansieringskostnader. Det er imidlertid stor usikkerhet knyttet til i hvilken grad tiltaket vil utløse virkningene beskrevet her. Særlig stor usikkerhet er knyttet til hvorvidt kvaliteten på søknader vil øke, og hvorvidt kommunene i enkelte tilfeller vil etterspørre mindre dokumentasjon enn tidligere.

Menon Economics anbefaler at DiBK går videre med forslaget til høring, ettersom tiltaket vil gi en likere og hensiktsmessig praktisering av tidsfrister mellom kommuner. Vi ønsker imidlertid å påpeke at det er stor usikkerhet knyttet til effekten på antall mangelfulle søknader og praksis på dokumentasjonskrav i kommunene. For at tiltaket skal lykkes også på disse områdene, må forskriften være tydelig og presis, og det må utarbeides en veileder som klargjør dokumentasjonskravene. Det er i tillegg en forutsetning at endringene kommuniseres effektivt til søkerne og at kommunene har mulighet til å håndtere økt ressursbehov.

Bakgrunn og problembeskrivelse

Kommunal- og distriktsdepartementet har i sitt tildelingsbrev til Direktoratet for byggkvalitet (DiBK) for 2023 påpekt at uklarheter om dokumentasjonskrav i byggesaker skaper forvirring rundt når saksbehandlingstiden skal begynne å løpe. Ifølge plan- og bygningsloven starter saksbehandlingstiden når en fullstendig søknad er mottatt.¹ Det er imidlertid varierende praksis knyttet til hva kommunene anser som en fullstendig søknad. Enkelte kommuner starter ikke saksbehandlingstiden før det foreligger en *komplett søknad*, som er en søknad som inneholder all nødvendig dokumentasjon for å ferdigbehandle saken. *Mangelfulle søknader* er en fellesbetegnelse for alle søknader som krever ytterligere dokumentasjon for å anses komplett. Dersom manglene vurderes som vesentlige, kan kommuner "nullstille" saksbehandlingstiden. Variasjon i praksis mellom kommuner og saksbehandlere, samt mangelfulle søknader, bidrar til forsinkelser og uforutsigbarhet i byggesaksprosessen, noe som skaper frustrasjon og kan føre til konflikter.

¹ Plan- og bygningsloven (2008)

Tiltaket

Tiltaket som inngår i den samfunnsøkonomiske vurderingen er utarbeidet av DiBK, i forbindelse med oppdraget fra KDD.² Tiltaket innebærer å tydeliggjøre når en søknad inneholder tilstrekkelige opplysninger for at søknaden anses som mottatt, slik at saksbehandlingsfristen begynner å løpe. Formelt vil endringene skje i form av en revisjon av byggesaksforskriften (SAK10) kapittel 5. Forskriftsendringen vil være å skille ut opplysningene som skal gis i en byggesøknad i henhold til kapittel 5, enten i en egen bestemmelse eller i første ledd av en ny bestemmelse. Disse opplysningene skal angi dokumentasjonskrav for at søknaden skal anses som mottatt, og saksbehandlingstiden skal begynne å løpe.

Videre vil kapittel 5 liste opp opplysninger som *kanskje* skal gis, hvis de er nødvendige i den aktuelle saken. Disse vil variere avhengig av tiltaket det søkes om, hvilken virkning det har på omgivelsene, etc. Hvis noen av disse opplysningene mangler, vil kommunen sende mangelbrev og sette saksbehandlingstiden på pause. Når opplysningene er mottatt vil saksbehandlingstiden løpe videre.

Målet med tiltakene er å oppnå enhetlig og forutsigbar behandling av byggesøknadene, slik at det blant annet blir klart for alle parter hvilken dokumentasjon som kreves, og tydelighet knyttet til når saksbehandlingstiden begynner å løpe. Videre søker DiBK å fremheve skillet mellom byggesaksbehandling og tilsyn, gjennom å spesifisere hva slags dokumentasjon som kreves. Tydelighet rundt disse punktene vil kunne bidra til bedre fremdrift i byggesaksbehandlingen, som igjen vil kunne bidra til å redusere kostnader og tidsbruk knyttet til arbeid med byggesøknader.

Samfunnsøkonomisk vurdering av tiltakene

Oppsummert vurderer vi at tiltaket trolig vil medføre at saksbehandlingsfristen vil løpe fra et tidligere tidspunkt i mange saker, og kommunene må saksbehandle disse søknadene raskere for å unngå gebyrbortfall. Dette vil kunne gi raskere igangsettelse og økt forutsigbarhet for tiltakshaver. Videre er det et potensial for å redusere mangelfulle søknader noe gjennom økt kvalitet på søknader, færre og tydeligere dokumentasjonskrav fra enkelte kommuner og mer enhetlig saksbehandling på tvers av kommuner. Det er imidlertid stor usikkerhet knyttet til effekt på mangelfulle søknader og praksis for dokumentasjonskrav i kommunene. Disse effektene vil avhenge av at endelig utforming av SAK10 kapittel 5 er hensiktsmessig og i samsvar med målsettingene for tiltaket.

Av de samfunnsøkonomiske virkningene presentert i denne rapporten, vurderer vi at de største virkningene trolig vil være knyttet til:

- Økt ressursbehov i kommunene som får endret beregning av saksbehandlingsfrist
- Tidligere oppstart av byggeprosjekt, og tidligere ibruktakelse av bygg
- Bedre ressursallokering i byggeprosjekter

Disse tre virkningene relaterer seg først og fremst til en forventning om redusert opplevd saksbehandlingstid i en rekke kommuner gjennom tydeligere regler for når saksbehandlingsfristen begynner å løpe. Dette vil slå ut i økt ressursbehov i kommunene i perioder med mange søknader, samtidig som mulighetsrommet for å ikke starte saksbehandlingsfristen reelt sett blir innskrenket. Nettoeffekten på ressursbehovet i kommunen vil derfor trolig være at kommunene som per i dag ikke begynner saksbehandlingsfristen før søknaden er komplett, vil få betydelig økt ressursbehov i perioder. Tilsvarende vil ressursbehovet reduseres i perioder med færre søknader.

² Kommunal- og distriktsdepartementet (2023)

For disse kommunene vil løsningen trolig være at de må oppbemanne, såfremt de ikke har anledning til å reallokere ressurser fra andre deler av virksomheten i perioder.

Motsatsen til dette, er at tiltakshavere oppnår tidligere oppstart av byggeprosjekt, og tidligere ibruktakelse av bygg. Dette sikrer bedre ressursutnyttelse for samfunnet. Tilsvarende vil dette bidra til mer forutsigbar oppstart og følgelig bedre ressursallokering i byggeprosjektet og i snitt lavere kostnader.

1. Innledning og problemforståelse

Menon har på oppdrag for Direktoratet for Byggkvalitet (DiBK) gjennomført en samfunnsøkonomisk vurdering av endringer i byggesaksforskriften relatert til søknad og dokumentasjon i byggesaker. Kommunal- og distriktsdepartementet har i sitt tildelingsbrev til Direktoratet for byggkvalitet (DiBK) for 2023 påpekt at uklarheter om dokumentasjonskrav i byggesaker skaper forvirring om når saksbehandlingstiden skal starte. Variasjon i praksis mellom kommuner og saksbehandlere, samt mangelfulle søknader, bidrar til forsinkelser og uforutsigbarhet i byggesaksprosessen.

1.1. Kort om bakgrunnen for oppdraget

I sitt tildelingsbrev til DiBK for 2023 påpeker Kommunal- og distriktsdepartementet at mange av aktørene involvert i byggesaksbehandlingen opplever dokumentasjonskravene i byggesaker som uklare.³ Et av punktene det er usikkerhet rundt, er når en byggesøknad inneholder nok dokumentasjon til at saksbehandlingstiden begynner å løpe.

Uklarheter knyttet til når en søknad anses mottatt og hva som er nødvendige opplysninger, medfører at kommunene som forvalter regelverket praktiserer ulik beregning av tidsfrister, hvor noen kommuner stiller strengere krav til søknadens kvalitet enn andre for å ta søknaden inn til behandling.⁴ Ulik praksis kan skyldes at starttidspunktet for saksbehandlingstiden har konsekvenser for byggesaksgebyret. Deler av gebyret bortfaller dersom fristen for saksbehandlingstid ikke overholdes. Uklarheter rundt hva en søknad skal inneholde før kommunene tar den til behandling har gjort at en andel av kommunene beregner saksbehandlingsfristen feil.⁵ De starter saksbehandlingstiden først når søknaden er helt komplett, noe som fører til at det kan gå langt mer enn tolv uker fra søknaden sendes inn til man mottar endelig svar.

I tillegg til uklarheter rundt hvorvidt en søknad inneholder nok dokumentasjon til at saksbehandlingstiden begynner å løpe, opplever søkerne også variasjoner knyttet til hva en søknad skal inneholde totalt sett. Det er for eksempel ikke uvanlig at det i realiteten føres tilsyn i byggesaksbehandlingen, hvor kommunene etterspør mer informasjon enn nødvendig for å behandle saken. Variasjonen er i hovedsak mellom kommunene, men oppleves også mellom ulike saksbehandlere i samme kommune. Mange saksbehandlere har relativt kort erfaring, og skillet mellom tilsyn og behandling av byggesøknad kan være vanskelig å trekke. Til sammen gjør disse elementene at byggesaksprosessen oppleves som lite forutsigbar for tiltakshaverne og søkerne.

Kommunene opplever på sin side at mangelfulle søknader er en av årsakene til at frister ikke overholdes. KOSTRA-statistikk⁶ viser at 35 prosent av byggesøknadene innsendt i 2022 var mangelfulle. Mangelfulle søknader medfører unødvendig tidsbruk for kommunen, gjennom at de må bruke ressurser på å etterlyse dokumentasjon og på å sette seg inn i en søknad flere ganger. Mange av søknadene som sendes inn har lav kvalitet, og kommunene må i disse tilfellene bruke omfattende ressurser på å utforme detaljerte mangelbrev.

³ Kommunal- og distriktsdepartementet (2023)

⁴ Direktoratet for byggkvalitet (2022)

⁵ Direktoratet for byggkvalitet (2022)

⁶ SSB tabell 13021: Byggesøknader, etter region, rammevilkår, søknadstype, statistikkvariabel og år

Nøkkeldefinisjoner

En **komplett søknad** er en søknad hvor all relevant dokumentasjon for å fullføre saksbehandlingen foreligger. En komplett søknad er det samme som en søknad uten mangler. Kravene til en komplett søknad er som regel strengere enn kravene til en fullstendig søknad, ettersom en søknad kan være fullstendig slik at saksbehandlingen begynner, uten at den nødvendigvis er komplett.

En **mangelfull søknad** brukes som en fellesbetegnelse for alle søknader hvor kommunen må be om ytterligere dokumentasjon enn det som ligger i den opprinnelige søknaden. Begrepet mangelfull knytter seg altså til hvorvidt man har nok dokumentasjon til å ferdigbehandle søknaden (hvorvidt søknaden er «komplett»). I praksis er det vanlig å skille mellom *mindre* mangler og *vesentlige* mangler, hvor en mindre mangel kan være en manglende detalj i en tegning, mens en vesentlig mangel er en mangel med betydelig påvirkning på saksbehandlingen. Kommunenes syn på hva som er en mindre mangel og hva som er en vesentlig mangel varierer.

Saksbehandlingstiden i byggesaker er den juridisk definerte perioden som begynner når kommunen formelt igangsetter behandlingen av en søknad («starter klokka») og strekker seg frem til søknaden anses som ferdigbehandlet. Det er viktig å merke seg at denne tidsperioden ikke inkluderer eventuelle avbrudd i behandlingen som skyldes at søkeren må innhente ytterligere informasjon eller dokumentasjon som mangler i den opprinnelige søknaden. Disse avbruddene, ofte referert til som "ventetid", trekkes fra den totale saksbehandlingstiden for å gi et mer nøyaktig bilde av kommunens behandlingseffektivitet.

Opplevd saksbehandlingstid refererer til tidsperioden fra søkeren sender inn byggesøknaden, til saken er fullstendig behandlet og avgjort. Den opplevde saksbehandlingstiden vil typisk være lengre enn den beregnede saksbehandlingstiden hos kommunene. Dette skyldes at den opplevde saksbehandlingstiden også tar høyde for forberedelser før innsending og eventuell ventetid mens søkeren kompletterer søknaden med ytterligere nødvendig informasjon.

I sum bidrar uklart regelverk og varierende vurderinger av mangler til lite forutsigbarhet og frustrasjon blant både tiltakshaver, søker og kommuner. Dette kan igjen bidra til uenigheter og konflikt mellom partene, og utgjør dermed på flere måter en hindring for effektiv byggesaksbehandling.

1.2. Menons rolle i utredningen

DiBK har utredet mulige tiltak for å fremme en enklere og mer effektiv byggesaksprosess. Et av de identifiserte tiltakene som kan bidra til en mer effektiv byggesaksprosess er en tydeliggjøring av når det foreligger tilstrekkelige opplysninger til at saksbehandlingstiden skal begynne å løpe. I denne rapporten vurderer vi samfunnsøkonomiske virkninger av en tydeliggjøring av kravene til søknad og dokumentasjon gjennom revisjon av byggesaksforskriftens (SAK10) kapittel 5. Analysen er gjennomført i tråd med gjeldende veiledningsmateriale, herunder Finansdepartementets rundskriv R-109/21, DFØs veileder i samfunnsøkonomiske analyser samt Statsbyggs veileder for samfunnsøkonomiske analyser i statlige byggeprosjekter.⁷

Det har vært utenfor vårt mandat å identifisere dagens utfordringer i en problembeskrivelse, formulere mål og identifisere relevante tiltak. I denne rapporten vil vi beskrive hvilke virkninger det foreslåtte tiltaket har for ulike

⁷ Direktoratet for økonomistyring (2018), Finansdepartementet (2021) og Statsbygg (2020).

målgrupper. Dette gjelder spesielt for tiltakshavere, ansvarlige søkere og kommunene.⁸ Virkninger for de ulike aktørene er kartlagt gjennom intervjuer med ansvarlige søkere og kommuner, hvor vi i forkant har identifisert mulige utfall av tiltaket. Deretter har vi fått intervjuobjektene vurdering av sannsynlighet for og omfang av de ulike virkningene. Vi har også benyttet oss av tidligere utredninger og statistikk fra KOSTRA for å beskrive antallet som blir berørt av endringene.

Denne utredningen omfatter tiltak som påvirker byggesaker med både 3 og 12 ukers saksbehandlingsfrist. I plan- og bygningsloven og byggesaksforskriften er det fastsatt frister for kommunens saksbehandling av byggesøknader. I utgangspunktet skal alle søknader om tillatelse til tiltak avgjøres av kommunen innen 12 uker etter at komplett søknad foreligger, men det er også en del søknader som skal behandles av kommunen innen tre uker. Dette er søknader som er i samsvar med dagens lovverk, der det ikke foreligger merknader fra naboer eller lignende, og der ytterligere tillatelse fra andre myndigheter heller ikke er nødvendig.⁹

Menon har tidligere analysert virkningen av tre forslag til tiltak for å tydeliggjøre og effektivisere reglene om tidsfrister og gebyrbortfall i byggesaksbehandlingen.¹⁰ Forslagene var 1) lovkrav om mottakskontroll for 12-ukerssaker, 2) saksbehandlingsfrist begynner å løpe fra dag 1, og 3) lovkrav om gebyrreduksjon i 3-ukerssaker. Ettersom dette er en tilgrensende problemstilling med mange av de samme mekanismene, har vi benyttet innsikten fra intervjuene i den tidligere analysen der det er relevant.

1.3. Om tiltaket

Tiltaket som inngår i den samfunnsøkonomiske vurderingen er utarbeidet av DiBK, i forbindelse med oppdraget fra KDD.¹¹ Tiltaket innebærer å tydeliggjøre hvilken dokumentasjon som må foreligge for at en søknad anses mottatt, slik at saksbehandlingstiden begynner å løpe. Tiltaket gjelder både 3- og 12-ukerssaker. Formelt vil endringene skje i form av en revisjon av byggesaksforskriften (SAK10) kapittel 5. Forskriftsendringen vil innebære å skille ut opplysningene som *skal* gis i en byggesøknad, enten i en egen bestemmelse eller i første ledd av en bestemmelse. Disse opplysningene skal angi hvilken dokumentasjon som må foreligge for at saksbehandlingstiden skal begynne å løpe i kommunen.

Videre vil det være en bestemmelse (eller et annet ledd), som lister opp opplysninger som *kanskje* skal gis, hvis de er nødvendige i den aktuelle saken. Disse vil variere avhengig av hva man søker om, hvor man søker etc. Hvis noen av disse opplysningene mangler, vil kommunen sende mangelbrev og sette saksbehandlingstiden på pause. Når opplysningene er mottatt vil saksbehandlingstiden løpe videre.

Oppsummert innebærer tiltaket tre substansielle tydeliggjøringer:

- 1) Tydeliggjøring av hvilke opplysninger som alltid skal sendes inn, og hvilke som bare skal sendes inn dersom det er nødvendig for den konkrete saken
 - Skiller ut hvilke opplysninger som alltid skal foreligge
 - Skiller ut opplysninger som skal dokumenteres i den grad de er relevante

⁸ Tiltakshaver er eieren av eiendommen eller tiltaket, altså parten som vil oppføre eller utføre et tiltak. Ansvarlig søker er tiltakshavers representant overfor kommunen og skal stå for all kontakt mellom kommunen, foretakene og tiltakshaver. Ansvarlig søker har en administrativ oppgave og skal blant annet koordinere prosjektet og påse at ansvarsoppgavene til foretakene blir ivaretatt. (Direktoratet for byggkvalitet, u.å.): § 12-1 og § 12.2.

⁹ Plan- og bygningsloven (2008): § 21-7.

¹⁰ (Menon Economics, 2022)

¹¹ Kommunal- og distriktsdepartementet (2023)

- 2) Tydeliggjøring av at når dokumentasjonen som alltid skal være med er på plass, så vil saksbehandlingstiden begynne å løpe. Dersom opplysninger som det i enkelte tilfeller skal opplyses om mangler, så settes saksbehandlingstiden på pause.
- 3) I kapittel 5 vil det skilles mellom rammetillatelse og ett-trinnsøknad, og det vil tydeliggjøres hva som er dokumentasjonskravene for de ulike søknadstypene. Dette innebærer i praksis at §6-4, som angir hva søknad rammetillatelse skal inneholde, blir overflødig.

Målet med tiltakene er å oppnå enhetlig og forutsigbar behandling av byggesøknadene, slik at det blant annet blir tydelig for alle parter hva slags dokumentasjon som kreves, og tydelighet knyttet til når saksbehandlingstiden begynner å løpe. Videre søker DiBK å fremheve skillet mellom byggesaksbehandling og tilsyn, gjennom å spesifisere hva slags dokumentasjon som kreves. Tydelighet rundt disse punktene vil kunne bidra til bedre fremdrift i byggesaksbehandlingen, som igjen vil kunne bidra til å redusere kostnader og tidsbruk knyttet til arbeid med søknader i byggeprosjekter.

Parallelt pågår et arbeid i KDD hvor man ser på muligheten for endringer i plan- og bygningsloven § 21-7, som omhandler bestemmelser for tidsfrister i byggesaksbehandlingen. KDDs arbeid holdes utenfor denne utredningen.

1.4. Nullalternativet

Nullalternativet i denne analysen innebærer en videreføring av dagens regelverk og gjeldende praksis.¹² Andre tiltak som vurderes og utredes holdes utenfor i beskrivelsen av nullalternativet.¹³ Nullalternativet innebærer en videreføring av dagens utfordringer, med en høy andel mangelfulle søknader, og ulik praksis for når saksbehandlingstiden begynner å løpe. Sistnevnte åpner for at det kan gå svært lang tid før søker får tilbakemeldinger om mangler i kommunene som praktiserer nullstilling. Kommunene gjør en skjønnsmessig vurdering av hva en søknad må inneholde for at saksbehandlingstiden skal begynne å løpe, og kan dermed påvirke sin egen saksbehandlingsfrist. På den måten vil man kunne unngå tap av gebyrer ved sen saksbehandling. Dette gjør at kommunene verken har tilstrekkelige insentiver til å sende ut mangelbrev raskt, eller til å effektivisere saksbehandlingen. Konsekvensen er svært lav forutsigbarhet for tiltakshaver. Den høye andelen mangelfulle søknader og søknader med dårlig kvalitet gjør på sin side at kommunene bruker uforholdsmessig mye av saksbehandlingstiden sin på å skrive mangelbrev.

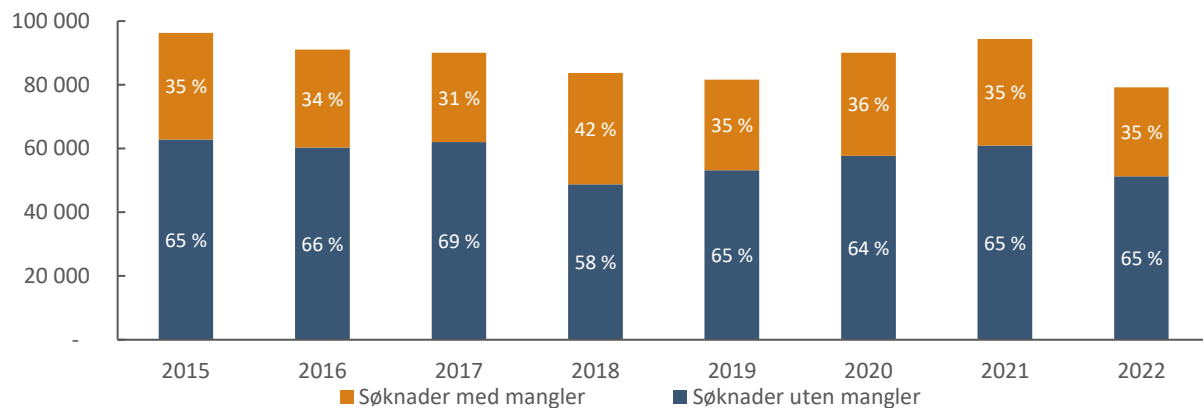
I 2022 ble det sendt inn omtrent 79 000 byggesøknader på landsbasis, som vist i Figur 1. Dette utgjorde en reduksjon på hele 16 prosent fra 2021, og er det laveste antallet registrert siden 2015. I gjennomsnitt ble det bedt om tilleggsdokumentasjon som følge av mangler ved søknaden i 35 prosent av søknadene i 2022 (om lag 28 000). Denne andelen har holdt seg stabil de siste årene, som figuren illustrerer. Selv om antall byggesøknader falt markant i 2022, holdt andel mangelfulle søknader seg stabil. Videre ferdigbehandlet kommunene 75 000 av de mottatte søknadene i 2022. Forskjellen mellom mottatte og behandlede søknader kan skyldes flere forhold, men det er blitt trukket frem at noe av årsaken er mangelfulle søknader som ikke rettes.¹⁴

¹² Nullalternativet fungerer som et sammenligningsgrunnlag for å identifisere og beskrive virkningene av de tiltakene som utredes. Se DFØs veileder for ytterligere forklaring av hva et nullalternativ innebærer.

¹³ Andre tiltak DiBK utredes omtales i diskusjoner rundt endringer i mangelfulle søknader og i kapittel 3. De tas ikke med i nullalternativet ettersom det er mange avhengigheter mellom tiltaket som utredes her og de andre tiltakene.

¹⁴ (Samfunnsøkonomisk analyse, 2021).

Figur 1: Totalt antall mottatte søknader og andel mangelfulle søknader for alle norske kommuner 2015-2022. Kilde: KOSTRA-statistikk, SSB.



En merknad til statistikken er at andelen mangelfulle søknader kan være underrapportert fra kommunene. I intervjuene anslår flere aktører at andelen mangelfulle søknader ligger på rundt 70-80 prosent, en langt høyere andel enn det som fremgår av KOSTRA-statistikk. En mulig forklaring er at det varierer på tvers av kommuner, eller at det er en rekke mindre mangler som ikke blir registrert som mangelfulle søknader. Flere saksbehandlere sier i intervjuene at mindre mangler i dokumentasjon, slik som manglende signatur eller adresse, gjerne løses ved å sende en e-post til søkeren. Ettersom dette ikke er et formelt mangelbrev rapporteres det heller ikke inn som en mangel. En annen årsak til at statistikken viser et for lavt estimat kan være at enkelte kommuner ikke anser en søknad som mottatt med mindre all dokumentasjonen foreligger. Disse søknadene rapporteres kun som mottatt etter at søkerne har sendt inn all dokumentasjon, noe som gjør at de ikke kommer inn i statistikken som mangelfulle søknader. Det er usikkert hvor mange kommuner dette omfatter. I sum anslår vi derfor at det reelle antallet søknader som har mangler trolig er høyere enn 35 prosent. Dette er basert på overnevnte forhold, i tillegg til tilbakemeldinger gjennom intervjuer med søkere og kommuner.

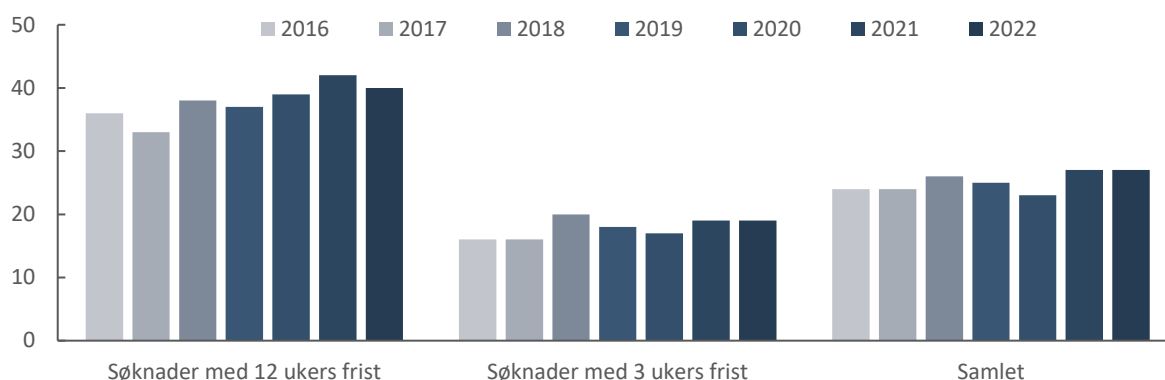
Vi har også innhentet gjennomsnittlig saksbehandlingstid for norske kommuner over tid, vist i Figur 2. Den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden i 2022 var på 27 dager for landet som helhet.^{15,16} Av de mottatte søknadene oversteg kommunene saksbehandleingsfristen i 12 prosent av sakene.¹⁷

¹⁵ (Statistisk sentralbyrå, 2022): Tabell 13021.

¹⁶ Den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden var på 19 og 36 dager for henholdsvis 3- og 12-ukerssaker. Tabell 13021.

¹⁷ Tilsvaret 9 661 saker i 2022, mot 79 247 mottatte søknader. (Statistisk sentralbyrå, 2022): Tabell 13021.

Figur 1: Gjennomsnittlig saksbehandlingstid (dager) for alle norske kommuner 2016-2022. Kilde: KOSTRA-statistikk, SSB



Intervjuer og en spørreundersøkelse til landets kommuner gjennomført i forbindelse med et tidligere prosjekt¹⁸ viser imidlertid at det er store variasjoner på tvers av kommuner. Flere kommuner anslår at de tilnærmet aldri overskrider fristen, mens andre oppgir at dette kan forekomme i opp mot 80 prosent av sakene. Videre er det som nevnt ulik praksis i kommunene knyttet til når saksbehandlingstiden begynner å løpe, slik at den opplevde saksbehandlingstiden¹⁹ i flere kommuner trolig er lengre enn statistikken antyder. Svarene fra den nevnte spørreundersøkelsen indikerer at kommunene opplever ressursmangel kombinert med stor saksmengde som den viktigste årsaken til at den lovpålagte saksbehandlingsfristen overskrides. Intervjuene gjennomført i forbindelse med denne analysen og den tidligere analysen tyder på at søknader med lav kvalitet bidrar til å gjøre en allerede krevende ressursituasjon mer belastende for saksbehandlerne i kommunene.

Når det gjelder den forventede utviklingen i nullalternativet fremover så legger vi til grunn at dersom ingen tiltak iverksettes med sikte på å påvirke byggesaksgangen, vil dagens situasjon videreutvikles som beskrevet ovenfor. Utviklingen i antall behandlede saker og den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden vil i stor grad avhenge av saksbehandlingskapasiteten i kommunene. Hvordan antall byggesøknader og tilhørende antall mangelfulle søknader vil utvikle seg er usikkert, men i intervjuer med et utvalg kommuner fra en tidligere analyse peker kommunene på at saksmengden hovedsakelig følger konjunktorene.²⁰ Dette antyder at man kan forvente færre innsendte byggesøknader fremover, en trend vi allerede nå kan se tendenser til. Antall innsendte byggesøknader var som nevnt betydelig lavere i 2022 enn tidligere år. Flere av saksbehandlerne vi har snakket med i forbindelse med denne utredningen rapporterer om lavere pågang nå sammenliknet med for et par år siden. Redusert pågang av nye byggesaker kan implisere bedre kapasitet i byggesaksbehandlingen på kort sikt. Samtidig kan det være slik at kommunens ressurser begrenses mer i lavkonjunkturer, slik at forskjellene i ressursbelastningen mellom perioder trolig dempes noe.

Selv om utfordringene knyttet til mangelfulle søknader og lang saksbehandlingstid er avhengig av antall byggesaker, som er svært usikkert, så vil utfordringene knyttet til ulik praksis på tvers av kommunene kunne forventes å være på tilsvarende nivå som i dag ved fravær av tiltak. Dette innebærer at problemer knyttet til manglende likebehandling og varierende krav i byggesaksbehandlingen vil videreføres.

¹⁸ Menon Economics (2022)

¹⁹ Den samlede tiden fra søkeren sender inn byggesøknad til den er ferdig behandlet, uavhengig av når kommunen begynner å telle saksbehandlingstiden.

²⁰ Menon Economics (2022)

2. Vurdering av virkninger

Tiltaket som vurderes vil påvirke kommunenes byggesaksavdelinger, tiltakshavere, ansvarlige søkere, statlige aktører og samfunnet for øvrig. Tiltaket vil trolig føre til nyttevirkninger for tiltakshavere i form av tidligere oppstart av byggeprosjekter, bedre ressursallokering i byggeprosjekter og lavere igangsettelseskostnader. Kommunene vil potensielt få økt ressursbehov i perioder med mange søknader. Tiltaket kan bidra til noe redusert ressursbruk i kommunenes saksbehandling gjennom tydeligere dokumentasjonskrav og færre mangelfulle søknader. Det er samtidig stor usikkerhet knyttet til i hvilken grad tiltaket vil utløse virkningene beskrevet her, særlig knyttet til hvorvidt kvaliteten på søknader vil øke, og hvorvidt kommunene i enkelte tilfeller vil etterspørre mindre dokumentasjon enn tidligere.

2.1. Forutsetninger for den samfunnsøkonomiske analysen

Den samfunnsøkonomiske analysen er gjennomført i tråd med gjeldende retningslinjer for samfunnsøkonomiske analyser herunder Finansdepartementets rundskriv R-109/21 og Direktorat for økonomistyrings veileder i samfunnsøkonomiske analyser fra 2018.²¹ Videre er analysen gjennomført i tråd med Statsbyggs veileder i samfunnsøkonomiske analyser i byggektoren.²² De overordnede forutsetningene for analysen i denne rapporten er beskrevet i tabellen under.

Videre bygger analysen på informasjon fra en rekke ulike kilder. Sentrale dokumenter og informasjon som ligger til grunn for analysen er:

- Utredning gjennomført av DiBK («Enklere og mer effektiv søknadsbehandling»)²³
- Kartleggende spørreundersøkelse gjennomført av Menon i 2022, i forbindelse med samfunnsøkonomiske vurderinger av tiltak knyttet til saksbehandlingstid.²⁴
- KOSTRA-statistikk hentet fra SSB
- Intervjuer med et utvalg norske kommuner og relevante foretak, gjennomført av Menon
- Brukertesting med utvalgte norske kommuner, foretak og organisasjoner, gjennomført av DiBK

For å sikre at alle relevante virkninger er identifisert, at ingen virkninger dobbelttelles, og at det faktisk er samfunnsøkonomiske virkninger som vurderes, har vi satt opp et årsaks-virkningsdiagram for tiltaket.

2.2. Identifikasjon av samfunnsøkonomiske virkninger

Vi har identifisert at følgende aktører påvirkes:

- Kommunenes byggesaksavdelinger
- Tiltakshavere – den byggetiltaket utføres på vegne av. Disse kan søke selv eller via ansvarlig søker
- Ansvarlige foretak – ansvarlige søkere, ansvarlig prosjekterende og ansvarlig utførende aktører
- Staten – KDD og DiBK
- Samfunnet for øvrig – skattebetalere

²¹ (Direktorat for økonomistyring, 2018) og (Finansdepartementet, 2021)

²² (Statsbygg, 2020)

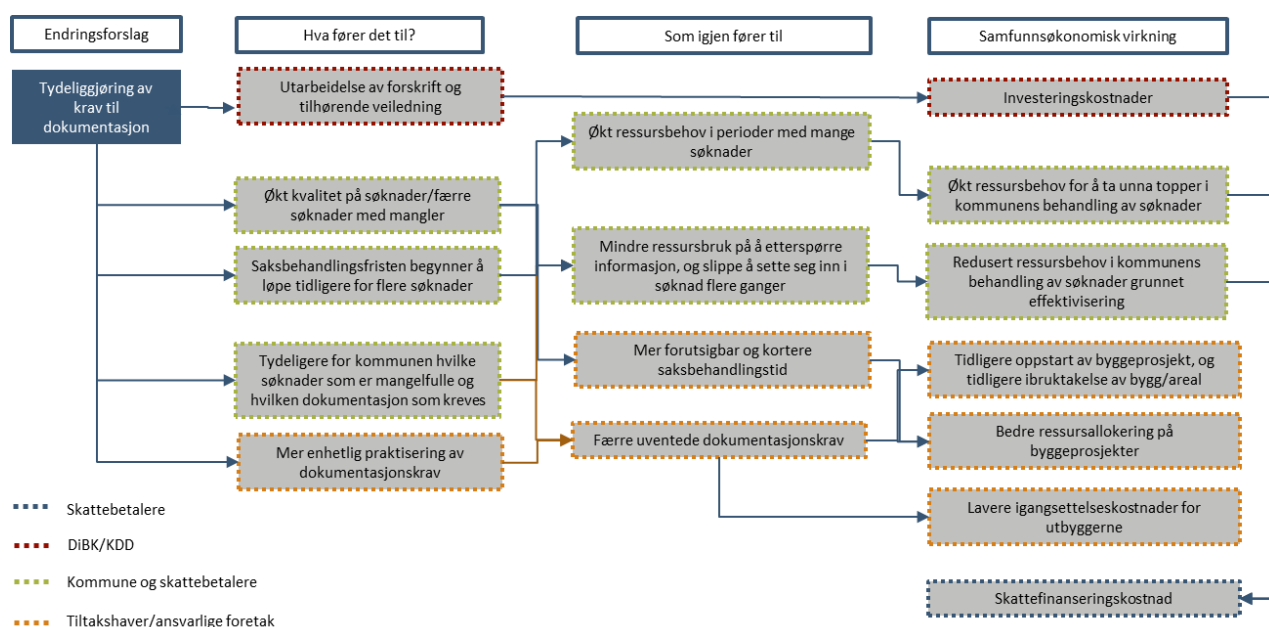
²³ Direktoratet for byggkvalitet (2022)

²⁴ Menon Economics (2022)

Vi vurderer i denne analysen virkninger for kommunene, tiltakshaverne og ansvarlige foretak (søkere), statlige aktører og samfunnet for øvrig. Kommunene vil påvirkes ettersom de må forholde seg til et nytt regelverk. Tiltakshaverne vil påvirkes gjennom økt forutsigbarhet og potensielt raskere opplevd saksbehandlingstid. Søkerne påvirkes ettersom kravene til hva de må sende inn av dokumentasjon i praksis vil endres i enkelte tilfeller. Staten vil påvirkes gjennom ressursbruken som går til utarbeidelse av tiltaket, og samfunnet for øvrig vil påvirkes gjennom medfølgende skattefinansieringskostnader. Det er virkninger for disse ulike aktørene som er illustrert i årsaks-virkningsdiagrammet.

Figur 3 under viser hvordan tiltaket *kan* medføre samfunnsøkonomiske virkninger og gjennom hvilke kanaler. De ulike fargene på boksen markerer hvilke virkninger som treffer de fire ulike aktørgruppene, hvor rød representerer DiBK/KDD, grønn indikerer virkninger som påvirker kommunene, oransje er virkninger for tiltakshaverne og blå er virkninger for skattebetalere.

Figur 3: Oversikt over hvordan en tydeliggjøring av dokumentasjonskravene kan medføre samfunnsøkonomiske virkninger.
Kilde: Menon Economics



Som vist i figuren over, er det først og fremst gjennom seks kanaler at tiltaket vil kunne ha samfunnsøkonomiske virkninger, følgende:

- Utarbeidelse av forskriftsendring og tilhørende veiledning
- Økt kvalitet på søknader og færre søknader med mangler
- Flere søknader hvor saksbehandlingstiden begynner å løpe
- Redusert tidsbruk knyttet til saksbehandling og utforming av mangelbrev i kommunen
- Mer enhetlig praktisering av dokumentasjonskrav
- Raskere og mer forutsigbar saksbehandling

Selve utarbeidelsen av forslag til forskrift og veiledning er en direkte konsekvens av tiltaket, mens økt kvalitet og flere søknader hvor saksbehandlingstiden begynner å løpe er en indirekte virkning av at søkerne eller kommuner justerer adferd, som i neste omgang vil medføre færre mangelfulle søknader eller raskere og mer forutsigbar saksbehandling. Videre er mer enhetlig praktisering av dokumentasjonskrav en direkte virkning som fører til sparte ressurser hos søker.

I det påfølgende drøfter vi potensialet for virkninger av tiltaket gjennom disse seks kanalene.

Utarbeidelse av forskriftsendring og tilhørende veiledning

Implementeringen av tiltaket vil innebære å utarbeide forskriftsendringer, sannsynligvis med en påfølgende høringsrunde. Kostnadene knytter seg både til intern ressursbruk, konsulenttjenester, gjennomføring av brukertesting, og liknende. I tillegg må det utarbeides en tilhørende veiledning for hvordan dette kan implementeres i kommunene. Dette er et arbeid som gjerne tilfaller Kommunal- og distriktsdepartementet og/eller DiBK. Annet veiledningsmaterieell som må oppdateres er blant annet nasjonale sjekklister for byggesak, som er sjekklister som hjelper byggesaksbehandlerne med å vurdere hva de skal vurdere i en byggesøknad. Endringene krever også at de som utvikler digitale byggesøknadsløsninger og saksbehandlingsverktøy må gjøre justeringer på sin side, siden disse sjekklister er integrerte i digitale saksbehandlingssystemer for byggesaksbehandlere.

Økt kvalitet på søknader og færre søknader med mangler

Det er krevende å anslå potensialet for færre mangelfulle søknader som følge av tiltaket. Både kommunene og søkerne oppgir at det er store andel mangelfulle søknader. Flere aktører anslår at andelen ligger på rundt 70-80 prosent. Videre opplever kommunene at mange søknader har lav kvalitet, og dette gjelder først og fremst selvbyggere og ikke seriøse profesjonelle søkere. Kartleggingen i DiBKs utredning viser hvilke bokstavpunkter i SAK10 §5-4 som mangelfulle søknader relaterer seg til.²⁵ Basert på kartleggingen alene er det ikke mulig å anslå hvor stor andel av mangler som potensielt kan reduseres som følge av en tydeliggjøring. Manglene som kunne vært unngått som følge av en tydeliggjøring vil trolig fordele seg på de fleste av bokstavpunktene i dagens §5-4.

Premisset om færre mangelfulle søknader avhenger av at det faktisk blir tydeligere og enklere for søkerne å sende inn en komplett søknad. Under intervjuene med søkere ble det imidlertid satt spørsmålsteget ved hvorvidt dette var en realistisk forutsetning. Intervjuobjektene oppgir at mye av problemet blant annet ligger i byggetiltakets forhold til areal- og reguleringsplanene i kommunen eller er knyttet til situasjonsplan og tegninger. Søkere opplever det som krevende å skaffe seg oversikt over alle relevante forhold til plangrunnlaget i kommunene, og slike underliggende problemer vil ikke dette tiltaket bidra til å løse. Tilsvarende vil ikke tiltaket isolert sett løse opplevde utfordringer knyttet til situasjonsplan og tegninger. Tiltaket vil med andre ord ikke gi mer komplette søknader i de tilfellene hvor manglene skyldes kvaliteten på innsendte opplysninger.

Vi vurderer imidlertid det er sannsynlig at tiltaket reduserer antall mangelfulle søknader noe. Det blir trolig tydeligere hvilke forhold en søknad må svare ut, og at søknader hvor dokumentasjon av relevante forhold er fraværende, vil forekomme sjeldnere. I intervjuer oppgir to kommuner at henholdsvis 50 og 70 prosent av mangler skyldes fravær av dokumentasjon, som taler for at det en tydeliggjøring kan redusere antall mangelfulle søknader.

Potensialet for effekt må også sees opp mot andre relevante tiltak som kan være med på å støtte oppunder tydeliggjøringen. Dette inkluderer blant annet tiltak som eksempelveileder til situasjonsplan og tegninger, samt veiledning til dispensasjonssøknader. Effekt av en tydeliggjøring på antall mangelfulle søknader vil trolig øke dersom disse tiltakene gjennomføres.

²⁵ Direktoratet for byggkvalitet (2022)

Flere søknader hvor saksbehandlingstiden begynner å løpe

Den foreslåtte forskriftsendringen vil trolig øke andelen søknader hvor det foreligger tilstrekkelige opplysninger til at den anses mottatt, slik at saksbehandlingstiden begynner å løpe. Dette kan skje gjennom to kanaler: Enten ved at søkerne i flere tilfeller dokumenterer de relevante forholdene for byggetiltaket med tilstrekkelig kvalitet, eller gjennom at kommunene senker kravene sine til når saksbehandlingstiden skal begynne å løpe. Det første punktet vil være tett relatert til mekanismene beskrevet i seksjonen over om mangelfulle søknader. Søkerne vil få en tydelig liste over hvilken dokumentasjon som må foreligge for at saksbehandlingstiden skal begynne å løpe. Hvorvidt andelen søknader hvor saksbehandlingstiden begynner å løpe øker, vil også her avhenge av hvorvidt mangelen i utgangspunktet skyldtes fraværende dokumentasjon eller for lav kvalitet på dokumentasjonen som ble sendt inn.

Den andre mekanismen vil imidlertid kunne ha en tydeligere effekt. Tidligere utredninger viser at det er stor variasjon knyttet til når kommunene starter saksbehandlingstiden. Våre intervjuer bekrefter dette inntrykket. Av ni intervjuede kommuner er det tre som oppgir at deres krav til en søknad for at saksbehandlingstiden skal begynne å løpe, er strengere enn minimumskravene i utkastet til DiBK. Disse kommunene beskriver at all dokumentasjon må foreligge for at saksbehandlingstiden i deres kommuner begynner å løpe; søknaden må være «komplett». I disse kommunene vil forskriftsendringen gjøre at søknader som ikke er komplette, men som oppfyller minimumskravene, vil få en opplevd saksbehandlingsfrist som i praksis blir fremskjøvet.

De øvrige seks kommunene oppgir at deres tidsfrist starter på tidspunktet hvor de mottar søknaden, uavhengig av om de må sende mangelbrev. Unntakene er tilfeller hvor søknaden har så vesentlige mangler at de ikke kan ta den til behandling. For disse kommunene innebærer presiseringen at starttidspunktet for saksbehandlingstiden enten forblir uendret eller forskyves utover i tid. Saksbehandlingstiden kan begynne å løpe på et senere tidspunkt dersom de spesifiserte minimumskravene innebærer en reell økning i kommunens krav. Vi har spurt kommunene om kravene i DiBKs utkast er i samsvar med det de etterspør av dokumentasjon i dag. Stort sett er kommunene enige i de foreslåtte minimumskravene, men det poengteres eksempelvis at dokumentasjon knyttet til naturtyper og liknende ikke er noe søkerne nødvendigvis forholder seg til i stor grad i dag. Dette vil dermed kunne bidra til at de reelle minimumskravene blir høyere i disse kommunene. Vår vurdering er at kommunene som i dag har lav terskel for å ta en søknad inn til behandling, trolig ikke vil endre praksis og unnlate å starte saksbehandlingen som følge av tydeliggjøringen.

Redusert tidsbruk knyttet til saksbehandling og utforming av mangelbrev i kommunen

En tydeliggjøring av minimumskrav og tilleggskrav, kan gjøre det enklere for saksbehandlerne i kommunen å vurdere hva som er nødvendig dokumentasjon i en søknad. Dette innebærer at det kan bli enklere å vurdere om søknaden er komplett og inneholder all relevant informasjon. Videre kan det forenkle utforming av mangelbrev i de tilfeller hvor opplysninger mangler.

Både DiBKs utredning og våre intervjuer viser i tillegg at det oppleves å være usikkerhet blant saksbehandlerne knyttet til hva slags dokumentasjon som er nødvendig, og at dette i noen tilfeller kan føre til at saksbehandlerne etterspør mer informasjon enn nødvendig i frykt for at vedtaket skal bli opphevet i etterkant. En konkret liste over hva slags dokumentasjon som er nødvendig for ulike byggetiltak vil derfor også kunne gjøre uerfarne saksbehandlerne tryggere på hva som bør, og ikke bør etterspørres.

Forskriftendringen vil kunne gi tydelighet i hvilken dokumentasjon som er relevant. Den vil imidlertid ikke forenkle vurderinger knyttet til om dokumentasjonen har tilstrekkelig kvalitet, og det er gjerne dette som tar mye tid å vurdere for saksbehandlerne vi har snakket med. Flere kommuner oppgir å ha utformet egne lister over hvilken dokumentasjon som skal med i en søknad. Vår vurdering er at effektiviseringsgevinsten for kommunene

som allerede har tydelige lister trolig er relativt liten, men at potensialet er større for kommuner som ikke har en tydelig sjekklister fra før. Inntrykket fra intervjuene er at det gjerne er større kommuner som har satt av ressurser til å utforme detaljerte sjekklister.

Mer enhetlig praktisering av dokumentasjonskrav

Søkerne bruker i enkelte tilfeller mye ressurser på å utarbeide en søknad, blant annet fordi det etterspørres ulik dokumentasjon i ulike kommuner og man gjerne får mangelbrev over flere runder for å få med all dokumentasjon. Dersom kravene blir mer enhetlige på tvers av kommuner, og det blir tydeligere for søkerne hva som kreves, vil dette kunne gi lavere ressursbruk i utarbeidelsen av søknadene på sikt. Et velutformet tiltak vil gjøre at søkerne for eksempel ikke vil trenge å bruke egne ressurser på å utforme lister over hva slags dokumentasjon som kreves i ulike kommuner, som er noe det gjennom intervjuene kom frem at flere søkere gjør.

Raskere og mer forutsigbar saksbehandling

Tiltaket vil innebære at saksbehandlingstiden begynner å løpe tidligere for enkelte kommuner, og dermed vil fristen inntreffe tettere opp til mottaket av søknaden enn tidligere. Dersom kommunene lykkes med å overholde saksbehandlingsfristene, vil det føre til en raskere og mer forutsigbar saksbehandling i flere tilfeller. At saksbehandlingsfristen begynner å løpe tidligere kan imidlertid bli utfordrende, særlig i perioder med mange søknader. I intervjuene uttrykkes det at for små kommuner kan det være utfordrende å justere ressursbruken i takt med svingninger i søknadsmengden. Noen kommuner har mulighet til å omfordele ressurser internt for å møte sesongmessige økninger i søknadsvolumet, men dette er ikke tilfellet for alle. Videre er det risiko forbundet med å øke bemanningen permanent når det kan være perioder med lavere etterspørsel etter saksbehandling. I intervjuene har det blitt uttrykt bekymringer om at uten en økning i ressurser, kan kommuner – spesielt de mindre – oppleve betydelig press og risiko for opphopning av ubehandlede saker i perioder med høy innsendingsaktivitet. Dette vil være med på å redusere tiltakets bidrag til raskere og mer forutsigbar saksbehandling. På lengre sikt vurderer vi imidlertid at det vil være større mulighet for kommunene å tilpasse seg situasjonen.

2.3. Samfunnsøkonomiske virkninger

Basert på årsaks-virkningsdiagrammet har vi identifisert til sammen syv samfunnsøkonomiske virkninger. Etter vår vurdering har vi ikke tilstrekkelig informasjon til å prissette disse virkningene, og følgende virkninger inngår derfor som ikke-prissette virkninger i denne analysen:

- Investeringskostnader
- Økt ressursbehov i kommunens byggesaksbehandling i perioder med mange søknader
- Redusert ressursbehov i kommunens byggesaksbehandling grunnet færre mangelfulle søknader
- Tidligere oppstart av byggeprosjekt, og tidligere ibruktakelse av bygg/areal
- Bedre ressursallokering i byggeprosjekter
- Lavere igangsettelseskostnader for utbyggerne
- Skattefinansieringskostnader

Vår vurdering av disse ikke-prissette virkningene følger i delkapitlene under.

2.3.1. Investeringskostnader

Innføring av tiltak om tydeliggjøring av dokumentasjonskrav vil innebære å utarbeide og implementere forskriftsendringer, gjennomføre høringsrunde og oppdatere veiledningsmateriell. Dette er et arbeid som gjerne tilfaller Kommunal- og distriktsdepartementet og/eller DiBK, og som vil medføre økt ressursbruk i staten. Det er denne ressursbruken som utgjør investeringskostnaden i dette tiltaket. Det er usikkerhet knyttet til hvor mye ressursbruk et slikt endringsforslag vil medføre, men vår vurdering er at denne ressursbruken er begrenset. Det forventes videre at arbeidet kan påbegynnes i løpet av 2024 og at dette arbeidet vil ta om lag ett år.

2.3.2. Økt ressursbehov i kommunens byggesaksbehandling i perioder med mange søknader

En tydeliggjøring av når det foreligger tilstrekkelige opplysninger, vil i noen kommuner gjøre at saksbehandlingstiden løper fra mottak for flere søknader. Disse kommunene vil saksbehandlingstiden begynne å løpe tidligere, med mindre mulighetsrom for skjønsmessige vurderinger i saksbehandlingen. Blant kommunene vi har intervjuet er det som nevnt tre kommuner som vil få en kortere tid mellom mottatt søknad og saksbehandlingsfristen som følge av regelverksendringer.

Redusert opplevd saksbehandlingstid, vil øke ressursbehovet i perioder med høy saksmengde. Kommuner opplever variasjoner i saksmengde gjennom året, gjerne med flest søknader på våren og tidlig sommer.²⁶ Informantene vi har intervjuet i forbindelse med denne utredningen varierer noe mer i sin beskrivelse, hvor enkelte er tydelige på at de har flest søknader før sommeren, og andre viser til at sesongvariasjonene har dempet seg betraktelig.

For kommunene som får redusert saksbehandlingstid som følge av tiltaket kan det økte periodevise ressursbehovet medføre at de i større grad enn tidligere må oppskalere saksbehandlingskapasiteten for å ta unna søknader innen fristen. Noen kommuner har mulighet til å oppskalere noe i perioder med høy belastning gjennom å for eksempel reallokere ressurser internt, eller låne ressurser av en nabokommune med lavere arbeidsmengde. Alternativet til en midlertidig oppskalering er å øke bemanningen i byggesaksavdelingen gjennom flere fast ansatte. Det kan gi dårligere ressursutnyttelse internt i byggesaksavdelinger for kommuner med store sesongtopper, ettersom man da vil ha flere ansatte enn nødvendig resten av året. Dersom kommunen ikke kan reallokere ressurser, men må ansette nye saksbehandlere, vil det at saksbehandlingsfristen begynner å løpe tidligere medføre høyere ressursbruk isolert sett. Høyere saksbehandlingskostnader kan igjen gi utslag i høyere byggesaksgebyrer, økte skatter eller reduksjon i andre tilbud til innbyggerne.

Det bør også nevnes at tiltaket vil kunne innebære enkelte investeringskostnader for kommunene, knyttet til blant annet oppdatering av interne sjekklister, noe som også vil kunne gi økt ressursbehov på kort sikt. Som nevnt vil økt ressursbehov kunne skape utfordringer for kommuner. Det er imidlertid viktig å påpeke at økt *ressursbehov* for å ta unna toppene i antall byggesøknader, ikke er ensbetydende med at man får en økning i samlet *ressursbruk*.

2.3.3. Redusert ressursbruk i kommunens saksbehandling

Tiltaket kan virke i retning av redusert ressursbruk i kommunens saksbehandling gjennom flere kanaler, følgende:

- Enklere å vurdere hvilken dokumentasjon som er relevant

²⁶ Menon (2022)

- Mindre ressursbruk på å skrive mangelbrev
- Unngå å sette seg inn i dokumentasjonen flere ganger
- Færre klagesaker

Enklere å vurdere hvilken dokumentasjon som er relevant

Tiltaket kan for det første tydeliggjøre hvilken dokumentasjon som er relevant for byggetiltaket. Det gjør det enklere for kommunens saksbehandlere å vurdere hvorvidt den relevante informasjonen foreligger i søknaden, særlig for uerfarne saksbehandlere. Enkelte kommuner trekker frem at de har et høyt omløp av ansatte i byggesaksavdelingen, samt at det er lett for byggesaksbehandlere å bli usikre på hva slags dokumentasjon som egentlig er relevant informasjon. Dette kan medføre at det etterspørres mer dokumentasjon enn hva som er nødvendig i byggesaksbehandlingen. Samlet trekker en tydeliggjøring av relevant dokumentasjon i retning av redusert ressursbruk i saksbehandlingen. Dette vil trolig påvirke et høyt antall saker, men effekten er liten per sak. I sum er det vanskelig å vurdere samlet effekt. Effekten vil trolig være størst i mindre kommuner, som gjerne har et høyere omløp av ansatte i byggesaksavdelingen, og generelt mindre avdelinger slik at kunnskapsoverføring blir vanskeligere.

Mindre tidsbruk på å skrive mangelbrev

Tiltaket kan redusere kommunenes tidsbruk relatert til mangelbrev både gjennom å redusere antallet mangelbrev, fordi tiltaket kan gi færre mangelfulle søknader, og gjennom å gjøre det enklere å skrive mangelbrev da det kan være tydeligere av forskriften hvilken dokumentasjon som er manglende.

Mangelfulle søknader innebærer for det første økt ressursbruk ettersom man må bruke ressurser på å skrive mangelbrev for å etterspørre dokumentasjon. I intervjuene fremkommer det at saksbehandlerne bruker uforholdsmessig mye tid på å utforme mangelbrev. Ifølge de aktørene vi har snakket med kan det ta like lang tid å skrive et mangelbrev som å ferdigbehandle en søknad. Saksbehandlerne vil med tydeliggjøringen fortsatt måtte bruke noe tid på å vurdere hvorvidt en søknad er mangelfull eller ikke, men prosessen vil likevel kunne bli betydelig mindre tidkrevende dersom søknaden i utgangspunktet har bedre kvalitet og færre mangler. Gevinsten er størst for de søknadene som går fra å være mangelfulle til å bli komplette, men det vil også være en nytteverdi per mangel man unngår. Potensialet for tidsbesparelser per søknad som forbedres er derfor stort.

Unngå å sette seg inn i dokumentasjonen flere ganger

Hvis tiltaket reduserer antall mangelfulle søknader, vil saksbehandlere unngå å måtte sette seg inn i en søknad flere ganger. Det er vanlig at det tar tid fra man saksbehandler og identifiserer at dokumentasjon mangler, til man mottar ytterligere dokumentasjon og har anledning til å fortsette saksbehandlingen. Dersom man slipper å vente på svar på mangelbrev vil man slippe å sette seg inn i saken på nytt. Noen kommuner gjør saken «nesten ferdig» mens de sender ut mangelbrevet slik at det bare er å fylle inn når man får svar, men dette er ikke vanlig praksis.

Representanter fra kommunene vi har intervjuet har i varierende grad tiltro til at kvaliteten på innsendte søknader kan øke. Som nevnt tidligere kan antall mangler som skyldes fraværende dokumentasjon reduseres, ettersom regelverksendringene tydeliggjør hva som skal ligge ved i en søknad, og dermed tvinger søkeren til å ta stilling til disse punktene. Ressursbesparelser i kommunene gjennom denne kanalen avhenger utelukkende av at det blir en reduksjon i antall mangelfulle søknader.

Færre klagesaker

I tillegg til færre mangler i søknadene vil også en tydeliggjøring av dokumentasjonskrav i byggesaken bidra til at kommunen må bruke mindre ressurser på klagesaker og uenigheter knyttet til hva som er nødvendig dokumentasjon. Enkelte av kommunene vi snakket med sa at de opplevde problemer med søkere som hadde søkt i nabokommuner hvor kravene var mindre strenge. Kommunene viser til at det vil være hjelpsomt med et regelverk å henvise til som spesifiserer kravene i større grad, og gir mer enhetlig behandling. Likere krav mellom kommuner vil også trolig lede til mindre forvirring blant søkerne og dermed også mindre konflikt mellom søker og kommune.

Oppsummert om kommunenes ressursbruk

Oppsummert kan tiltaket redusere ressursbruken i kommunenes saksbehandling gjennom flere kanaler. Det kan være små effektiviseringsgevinster som følge av at kvaliteten på søknadene som sendes inn øker. Både kommunene og søkerne er imidlertid enige om at effekten av tiltaket på søknadenes kvalitet vil være begrenset. Enhver søknad som eventuelt går fra å være mangelfull til å være komplett vil imidlertid kunne gi betydelige ressursbesparelser for kommunene, ettersom de da ikke må utforme mangelbrev og ikke må bruke tid på å sette seg inn i samme byggesak ved flere anledninger. I tillegg vil tydeliggjøringen trolig kunne bidra til at saksbehandlere i særlig små kommuner bruker mindre ressurser på å finne ut av hva slags dokumentasjon som er nødvendig.

Ressursbesparelser som kommer av at det blir tydeligere for saksbehandler hvilken dokumentasjon som er relevant og færre mangelbrev, trekker i retning av samlet redusert ressursbruk i byggesaksbehandlingen. Perioder med mange søknader kan imidlertid trekke i retning av økt *ressursbehov* når saksbehandlingsfristen løper tidligere for mange kommuner. Dette innebærer ikke nødvendigvis at samlet *ressursbruk* knyttet til byggesaksbehandling øker isolert sett. Det er stor usikkerhet knyttet til hva den samlede effekten vil være på kommunenes samlede ressursbruk innenfor byggesaksbehandlingen. I tillegg til å avhenge av usikkerhetsfaktorer knyttet til tiltakets effekt, vil det avhenge av kommunenes muligheter for å reallokere ressurser til byggesaksbehandling i perioder med økt ressursbehov.

Tiltaket vil kunne påvirke ansatte i byggesaksavdelingene over hele Norge. Ifølge statistikk fra KS utgjorde dette totalt 2 023 årsverk i 2022.²⁷ Det er imidlertid usikkerhet knyttet til hvor mye ressursbruken vil påvirkes per ansatt både i implementeringsfasen og i driftsfasen. Dette vil også mest sannsynlig variere både innad og på tvers av kommunene. Per desember 2022 kostet ett årsverk i byggesaksbehandling 650 000 i 2022-kroner i gjennomsnitt, noe som tilsvarer rundt 333 kroner per time basert på et normalt årsverk.

2.3.4. Tidligere oppstart av byggeprosjekter, og dermed tidligere ibruktakelse av bygg

Både tydeligere minimumskrav for byggesøknader, at saksbehandlingstiden begynner å løpe tidligere i enkelte kommuner og eventuelle oppskaleringer av kommunens saksbehandlingskapasitet, vil alle trekke i retning av tidligere ferdigbehandling byggesøknader. Prosjektene vil kunne starte opp tidligere enn i nullalternativet. Dette kan videre føre til at byggene tas i bruk på et tidligere tidspunkt. Forutsatt at en tomt er byggeklar og kun mangler igangsettingstillatelse, vil det være god ressursutnyttelse å anvende dette arealet før, heller enn siden. I en samfunnsøkonomisk analyse fanges det delvis opp av at nyttestrømmer som kommer tidlig i levetiden av tiltaket veier tyngre enn nyttestrømmer som kommer senere. Årsaken til dette er at alle kontantstrømmer neddiskonteres for å beregne nåverdien av kontantstrømmen. Nåverdien av et beløp som kommer langt frem i

²⁷ KS (2023)

tid er lavere enn et beløp som kommer umiddelbart. Det er derfor en samfunnsøkonomisk gevinst av at byggene ferdigstilles på et tidligere tidspunkt.

Hvor mye tidligere byggene kan ferdigstilles som følge av tiltaket, alt annet likt, er usikkert. I offentlig statistikk og svar fra en spørreundersøkelse til kommunene gjennomført i forbindelse med en tidligere analyse²⁸, får vi anslag på gjennomsnittlig behandlingstid og hvor ofte kommunene i gjennomsnitt overskrider fristene i både 3- og 12-ukerssaker. Kildene sier imidlertid ikke noe om hvordan kommunene definerer saksbehandlingstiden, og når denne begynner å løpe. I gjennomsnitt har 10 prosent av mottatte søknader overskredet lovpålagt saksbehandlingstid siden 2015, og dette vil således være det laveste estimatet for antall søknader som vil kunne få forkortet saksbehandlingstid. I 2022 tilsvarte dette 7 925 søknader.²⁹

En tydeliggjøring av dokumentasjonskravene vil også gjøre det tydeligere hva kommunen skal etterspørre. Mer enhetlig saksbehandling på tvers av kommunene vil kunne gjøre at tiltakshaverne og søkere får mer forutsigbarhet og færre uventede dokumentasjonskrav. En utredning gjennomført av DiBK viser til at søkerne gjerne får krav til dokumentasjon som er dyr og tidkrevende å samle inn, og som kommunen i enkelte tilfeller ikke har behov for. Det er gjerne dyrere for utbyggerne å ta konflikten enn å sende inn dokumentasjonen, noe som leder til kostbar og overflødig innhenting av dokumentasjon. En del kommuner fører også i praksis tilsyn i byggesaken. Byggesaksprosessen vil kunne bli kortet ned for prosjektene hvor dette gjelder. Dette forutsetter som nevnt tidligere at regelverket gir kommunen mindre mulighet til å etterspørre slik dokumentasjon.

2.3.5. Bedre ressursallokering i byggeprosjekter

Dersom saksbehandlingen blir raskere og mer forutsigbar vil dette kunne gi bedre ressursallokering i byggeprosjekter. Søkerne vi har intervjuet fremhever særlig viktigheten av forutsigbarhet i byggeprosessen. Allerede før søknaden blir sendt inn har ofte byggeprosjektet blitt planlagt i lengre tid, og videre vil store deler av planleggingen avhenge av startdatoen for prosjektet. Dette skyldes eksempelvis at arbeidskraft og maskiner må kontraheres til prosjektet i god tid. Dersom saksbehandlingsfristene ikke overholdes, kan dette medføre store kostnader for prosjektet. I tilfeller hvor prosjektet ikke kan starte på forventet dato, kan selv en dag med ventetid utgjøre betydelige kostnader for tiltakshaver. Raskere og mer forutsigbar ferdigbehandling av saker vil dermed kunne bidra til bedre ressursallokering på prosjekter, og bedre ressursallokering kan innebære betydelige besparelser for utbyggerne. I 2022 ble det sendt inn 79 000 byggesøknader, og tiltaket om en tydeliggjøring av dokumentasjonskrav kunne ha økt forutsigbarheten i en betydelig andel av disse prosjektene. I intervjuer med søkerne, oppgir de at gevinstene ved mer forutsigbar saksbehandlingstid og saksbehandling potensielt er svært store. Byggefirmaene planlegger oppstart ut ifra at 12-ukersfristen overholdes.

2.3.6. Lavere igangsettelseskostnader for utbyggerne

En tydeliggjøring av kravene til hva slags dokumentasjon som skal med i byggesøknaden kan medføre at tiltakshavere og søkerne bruker mindre ressurser på å utarbeide søknaden og på å innhente opplysninger gjennom flere runder. DiBKs utredning viser at dokumentasjonskravene med nåværende ordning i realiteten varierer mellom kommunene, noe som gjør at søkerne må bruke ekstra ressurser på å finne ut av hva som skal vedlegges. Enkelte søkere oppgir i intervjuer også at de fører egne oversikter over dokumentasjon som er nødvendig i søknader til ulike kommuner. Det er sannsynlig at en velutformet tydeliggjøring av regelverket kan trekke saksbehandlingen i en mer enhetlig retning slik at det er mer forutsigbart hva som er nødvendig å

²⁸ Menon (2022)

²⁹ SSB tabell 13021.

dokumentere i forbindelse med ulike byggetiltak. Mindre ressursbruk ved utarbeidelse av søknaden kombinert med færre uventede dokumentasjonskrav vil senke igangsettelseskostnadene for utbyggerne. Dette gir en samfunnsøkonomisk gevinst som tilfaller tiltakshaverne, ettersom man reduserer barrieren for å gjennomføre samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter. I de tilfeller hvor tiltakshaver eksempelvis er en utbygger, kan gevinsten til slutt tilfalle kjøperen og endelige brukere av bygg. Dette forutsetter imidlertid god konkurranse i boligmarkedet.

2.3.7. Skattefinanseringskostnader

Investeringskostnadene relatert til innføring av tiltak om tydeliggjøring av dokumentasjonskrav vil finansieres over statsbudsjettet. Offentlige utgifter som er skattefinansierte, vil påføre samfunnet et effektivitetstap som følge av at skatt påvirker enkeltpersoners og bedrifters adferd. I tillegg påløper det administrative kostnader i forbindelse med skatteinnkreving og forvaltning av offentlige midler. Skattefinanseringskostnaden skal derfor beregnes av tiltakets nettovirkning for offentlige budsjetter. Ifølge retningslinjene for samfunnsøkonomiske analyser skal det beregnes en skattefinansieringskostnad på 20 prosent av potensielle endringer i offentlige inntekter og utgifter. Dersom den økte ressursbruken finansieres ved bruk av skattefinansiering vil det derfor påløpe en kostnad på 20 prosent på den økte ressursbruken.

Eventuelle ressursbesparelser eller økninger i kommunenes kostnader vil normalt sett finansieres gjennom byggesaksgebyret etter selvkostprinsippet. I enkelte tilfeller kan det likevel være nødvendig med omprioriteringer i kommunens budsjetter, som også er skattefinansiert. Det er imidlertid usikkerhet rundt nettoeffekten på kommunens totale ressursbelastning, ettersom økt ressursbehov periodevis og forbedret effektivitet trekker i ulike retninger.

2.4. Samlet vurdering

Som påpekt innledningsvis vil de foreslåtte endringene i byggesaksforskriften kunne innebære flere samfunnsøkonomiske virkninger, men det er stor usikkerhet knyttet til i hvilken grad tiltaket vil utløse virkningene beskrevet her. Særlig stor usikkerhet er knyttet til hvorvidt kvaliteten på søknader vil øke, og hvorvidt kommunene i enkelte tilfeller vil etterspørre mindre dokumentasjon enn tidligere.

Generelt vil størrelsen på virkningene avhenge av hvorvidt man lykkes med å tydeliggjøre og utforme forskriften på en måte som vurderes som hensiktsmessig. Dersom forskriften fortsatt legger opp til mye skjønn vil effektene bli mindre.

Tiltaket vil innebære en investeringskostnad som følge av utarbeidelse av lovverket og tilhørende veiledning. Videre anser vi det som sannsynlig at en rekke kommuner må endre sin praksis for hvordan saksbehandlingsfristen praktiseres, og at saksbehandlingstiden i praksis vil begynne å løpe tidligere. Disse kommunene vil sannsynligvis få økt ressursbehov i perioder med mange søknader. Samtidig kan saksbehandlingen potensielt effektiviseres gjennom færre mangelbrev og enhetlige dokumentasjonskrav. For tiltakshavere vil effektiviseringen og en eventuell oppskalering føre til at søknadene ferdigbehandles på et tidligere tidspunkt, noe som både vil kunne bidra til at byggeprosjektene kan starte opp tidligere, bygg og tilgjengelig areal kan tas i bruk tidligere og ressursene på prosjektene kan allokere på mer effektivt vis.

Effekten på både tiltakshavere og kommunene vil avhenge av kommunenes mulighet til å oppskalere eller effektivisere virksomheten. Dersom kommunene ikke klarer å tilpasse seg at saksbehandlingsfristen begynner å løpe tidligere, kan det resultere i at færre byggesaker blir behandlet innenfor fristen. Dette vil redusere

nyttegevinstene i form av redusert forutsigbarhet for tiltakshaverne, men de vil samtidig delvis kompenseres for at saksbehandlingsfristen ikke overholdes gjennom reduserte byggesaksgebyrer.

En oppsummering av våre vurderinger er vist i tabellen under.

Faktor	Oppsummert vurdering
Investeringskostnader	Det påløper ressursbruk i forbindelse med å utarbeide forskriftsendringen. I forbindelse med dette arbeidet må det også utarbeides en tilhørende veiledning for hvordan dette kan implementeres i kommunene. Arbeidet vil innebære ressursbruk i staten, og det er denne ressursbruken som utgjør investeringskostnaden i dette tilfellet.
Økt ressursbehov i kommunens behandling av søknader	Det er en rekke av landets 356 kommuner som vil ha økt ressursbehov for å ta unna søknader i intensive perioder. I intervjuene utgjør dette tre av ni. ³⁰ Hvor mye ressursbruken vil øke avhenger av dagens kapasitetssituasjon i byggesaksavdelingen, muligheter for gebyrøkning, og mulighetene for intern reallokering av ressurser for å ta unna periodevis store saksmengder.
Redusert ressursbruk i kommunens saksbehandling	Kommunen vil bruke mindre ressurser på å etterspørre dokumentasjon dersom kvaliteten på søknadene øker, og kostnadene ved å sette seg inn i en sak flere ganger vil kunne reduseres. Denne effekten er begrenset, men trekker i retning av mindre ressursbruk i byggesaksbehandlingen. Kommunen vil også kunne spare ressurser på at det blir tydeligere for saksbehandlerne hva slags dokumentasjon som kreves i ulike typer saker. Det er stor usikkerhet knyttet til hva den samlede effekten vil være på kommunenes ressursbruk knyttet til byggesaksbehandlingen. I tillegg til å avhenge av usikkerhetslementer knyttet til tiltakets effekt, vil det avhenge av kommunenes muligheter for å reallokere ressurser til byggesaksbehandling i perioder med økt ressursbehov.
Tidligere oppstart av byggeprosjekt, og tidligere ibruktakelse av bygg	Det er tiltakshavere som blir berørt, men det er usikkert hvor mange ettersom en del av problemstillingen er at det i dag er ulik praksis i kommunene om hva de anser som dag 1, og hva som er å anse som en komplett søknad. Et nedre anslag er 7 925 søknader på årsbasis. Den samfunnsøkonomiske verdsettingen er relatert til hvor mye aktørene er villig til å betale for å få byggene ferdigstilt tidligere, og i en samfunnsøkonomisk analyse tilsvarer det differansen av nåverdien beregnet med fire prosent rente mellom tiltaks- og nullalternativet.
Bedre ressursallokering i byggeprosjekter	Tiltakshavere berøres som følge av at tiltaket kan redusere usikkerheten angående når man vil få svar på søknaden og kan igangsette byggeprosjektet. I 2022 var det totalt 79 000 byggesøknader. Den andelen av søknadene innsendt i kommuner som påvirkes av tiltaket kunne fått økt forutsigbarhet som følge av tidligere ferdigbehandling. Den samfunnsøkonomiske verdsettingen av dette er aktørenes betalingsvillighet for å få økt forutsigbarhet i planleggingen. Denne betalingsvilligheten vil bestå av de eventuelle kostnadene aktørene påtar seg i dag for å unngå større forsinkelser (for eksempel å holde av ressurser i lang tid), og potensielle kostnader de påføres om byggeprosjektet blir forsinket.

³⁰ Ettersom vi ikke har gjennomført en spørreundersøkelse har vi her ikke grunnlag for å si noe om hvor stor andel av landets kommuner dette gjelder.

Intervjuobjektene peker blant annet på at rentekostnader og kostnader knyttet til utsatt indeksering av byggekostnader utgjør en betydelig andel av de totale kostnadene av prosjektet.

Lavere igangsettelseskostnader for utbyggerne	Kostnadene for tiltakshaver reduseres som følge av mindre ressursbruk ved utarbeidelse av søknad, og som følge av færre uventede dokumentasjonskrav.
Skattefinansieringskostnader	Skattefinansieringskostnaden beregnes av nettovirkningen for offentlige budsjetter, og vil i denne analysen beregnes av investeringskostnadene. I den grad kommunens økte ressursbruk tas ut i økte kommunale budsjetter skal det også beregnes skattefinansieringskostnad av denne økningen.

3. Konklusjon og anbefalinger

Tiltaket som vurderes antas å kunne forkorte saksbehandlingstiden i mange kommuner, fremskynde igangsetting av byggeprosjekter og øke forutsigbarheten for tiltakshavere. Det kan også redusere antallet mangelfulle søknader ved å forbedre kvaliteten på søknadene og standardisere dokumentasjonskravene. Imidlertid er det usikkerhet knyttet til effekten på mangelfulle søknader og dokumentasjonspraksis i kommunene, som vil avhenge av en vellykket implementering av endringene i SAK10 kapittel 5. De største forventede effektene er økt ressursbehov i kommuner, tidligere byggestart og bedre ressursallokering i byggeprosjekter. Disse effektene er knyttet til forventninger om redusert saksbehandlingstid. Økt ressursbehov kan føre til høyere byggesaksgebyrer eller økte kommunale utgifter, mens gevinstene hovedsakelig vil tilfalle tiltakshavere. Samfunnsøkonomisk lønnsomhet av tiltaket er usikker, men det anses som et skritt i riktig retning og kan ha synergier med andre tiltak. For å lykkes bør tiltaket ledsages av tydelige forskrifter, veiledning, informasjonsspredning, nødvendig fleksibilitet, tilstrekkelige ressurser og pedagogiske tiltak for å sikre effektiv og enhetlig saksbehandling.

Oppsummert vurderer vi at tiltaket trolig vil medføre at saksbehandlingstiden begynner å løpe tidligere i en rekke kommuner, og raskere igangsettelse og økt forutsigbarhet for tiltakshaver. Videre er det et potensial for å redusere mangelfulle søknader noe gjennom økt kvalitet på søknader, færre og tydeligere dokumentasjonskrav fra enkelte kommuner og mer enhetlig saksbehandling på tvers av kommuner. Det er imidlertid stor usikkerhet knyttet til effekt på mangelfulle søknader og praksis på dokumentasjonskrav i kommunene. Disse effektene vil avhenge av at endelig utforming av SAK10 kapittel 5 er hensiktsmessig og i samsvar med målsettingene for tiltaket.

Av disse samfunnsøkonomiske virkningene presentert her, vurderer vi at de største trolig vil være knyttet til:

- Økt ressursbehov i kommunene som får endret beregning av saksbehandlingstid
- Tidligere oppstart av byggeprosjekt, og tidligere ibruktakelse av bygg
- Bedre ressursallokering i byggeprosjekter

Disse tre virkningene relaterer seg først og fremst til en forventning om redusert opplevd saksbehandlingstid i en rekke kommuner gjennom tydeligere regler for når saksbehandlingsfristen begynner å løpe. Dette vil slå ut i økt ressursbehov i kommunene i perioder med mange søknader, samtidig som mulighetsrommet for å ikke starte saksbehandlingsfristen reelt sett blir innskrenket. Dette er fordi aktørene selv beskriver potensialet for effektivisering av byggesaksbehandlingen som begrenset. Nettoeffekten på ressursbehovet i kommunen vil derfor trolig være at kommunene som per i dag ikke begynner saksbehandlingsfristen før søknaden er komplett, vil få økt ressursbehov i perioder. Tilsvarende vil ressursbehovet reduseres i perioder med færre søknader. For disse kommunene vil løsningen trolig være at de må oppbemanne, såfremt de ikke har anledning til å reallokere ressurser fra andre deler av virksomheten i perioder.

Motsatsen til dette, er at tiltakshavere oppnår tidligere oppstart av byggeprosjekt, og tidligere ibruktakelse av bygg. Dette sikrer bedre ressursutnyttelse for samfunnet. Tilsvarende vil dette bidra til mer forutsigbar oppstart og følgelig bedre ressursallokering i byggeprosjektet og i snitt lavere kostnader.

Det er verdt å nevne at enhetlig saksbehandling og forutsigbar saksbehandlingstid i større grad gir et utfall for søker i tråd med lovgivers intensjoner. Enkelte kommuners praksis med å legge til grunn at søknaden skal være

komplett for at saksbehandlingsfristen skal begynne å løpe kan være hensiktsmessig i lys av kommunens ressursituasjon, men er ikke i tråd med intensjonen bak regelverket.

Følsomhetsvurderinger

I sitt arbeid med å identifisere hindringer for en effektiv byggesaksprosess og foreslå tiltak som bidrar til å redusere saksbehandlingstiden for byggesøknader, har DiBK identifisert en rekke andre tiltak enn det som er omtalt i denne rapporten.³¹ Dette er tiltak knyttet til blant annet digital søknad for dispensasjon, ny veiledning om dispensasjonssøknader, samt eksempelveileder for både situasjonsplan og tegninger. De fleste av tiltakene er en tydeliggjøring av regelverket gjennom utarbeidelse av bedre veiledning. Det er stor sannsynlighet for at flere av disse tiltakene blir gjennomført, men ingen er vedtatt gjennomført på nåværende tidspunkt. De er derfor ikke lagt inn som en del av fremtidig utvikling i nullalternativet. Siden det er sannsynlig at flere tiltak blir realisert er det likevel viktig å vurdere hvordan disse tiltakene kan påvirke virkningene til tiltaket som vurderes i denne rapporten.

Samtlige av tiltakene som vurderes gjennomført har til hensikt å redusere mangler i byggesøknadene, i likhet med tiltaket som analyseres her. Tydeligere veiledning er blitt etterspurt i nesten alle intervjuer. Det er videre blitt trukket frem at det er komplementært til dette tiltaket. Det er med andre ord grunn til å tro at samtlige tiltak vil forsterke en eventuell effekt som tydeliggjøringen kan ha på antall mangelfulle søknader. Samtidig kan vi ikke utelukke at tiltakene som innebærer ny eller forbedret veiledning vil hente ut noe av effekten som ligger i tiltaket som analyseres her. Vi har imidlertid ikke identifisert noen forhold som taler for at øvrige tiltak kan motvirke virkningene for tiltaket som vurderes i denne rapporten.

Tiltaket kan på sikt ha positive indirekte effekter knyttet til informasjonsinnhenting og kvalitet på datagrunnlag. Mer enhetlig praktisering av regelverket kan føre til bedre datagrunnlag knyttet til byggesaksbehandling. Tydeliggjøringen av dokumentasjonskrav kan også bidra til å gjøre det enklere å ha en velutformet elektronisk søknadsløsning. Begge deler kan på sikt bidra til bedre informasjonsgrunnlag, som i neste omgang kan bidra til mer effektiv saksbehandling og myndighetsutøvelse, samt reduserte tidskostnader.

Fordelingsvirkninger

Det må forventes fordelingsvirkninger av tiltakene. Hvor store disse er vil avhenge av hvordan kommunenes økte ressursbehov i perioder håndteres og finansieres. Økt periodevis ressursbehov vil veltes over på tiltakshavere gjennom økte byggesaksgebyr hvis vi legger selvkostprinsippet til grunn. Dette innebærer at de som får de største gevinstene ved tiltaket, også bærer kostnadene. I den grad kostnadene belastes kommunens budsjetter er det samfunnet for øvrig som bærer kostnadene, mens nyttevirkningene fremdeles vil komme tiltakshavere til gode. Investeringskostnadene, som er sannsynligvis er begrensede sett opp mot kostnadene kommunene vil bære og gevinstene som tiltakshavere får, vil bæres av skattebetalerne.

Samlet vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet

Den totale samfunnsøkonomiske lønnsomheten av tiltakene er svært krevende å vurdere. Det kommer først og fremst av at det er stor usikkerhet knyttet til tiltakets potensial for effekt, særlig relatert til mangelfulle søknader. Basert på intervjuer, vil mest sannsynlig virkningene variere betydelig fra kommune til kommune, og informasjonsgrunnlaget er svært begrenset, slik at vi i liten grad har mulighet til å vurdere omfang. Byggesaksgebyret vurderes av søkere som beskjedent sett opp mot ulempene ved forsinket byggestart og senere

³¹ *Direktoratet for byggkvalitet (2022)*

ibruktakelse. I den grad eventuelle økte ressurser finansieres ved økte saksbehandlingsgebyrer fremstår det som at i hvert fall tiltaket i sum vil kunne være samfunnsøkonomisk lønnsomt. Flere aktører oppgir at tiltaket er «et steg i riktig retning». Det vil videre være en forutsetning for andre tiltak som DiBK planlegger å gjennomføre, og det er muligheter for synergier. Når man skal vurdere tiltakets lønnsomhet kan man derfor ikke se på denne regelendringen isolert sett, men på helheten av de tiltakene som vurderes.

Basert på en helhetlig vurdering vil vi anbefale DiBK å gå videre med forslaget til høring. Høringsrunden vil trolig gi gode indikasjoner på hvorvidt kommunenes kostnader som følge av økt ressursbehov er store, og hvorvidt disse overgår eventuelle nyttevirksomheter for tiltakshavere.

Forutsetninger for en vellykket gjennomføring

Hensikten med tiltaket er å redusere antallet mangelfulle søknader, gi en mer enhetlig sakshandling innad i og mellom kommuner, og å redusere saksbehandlingstiden for søkerne. For at tydeliggjøringen skal gi færre mangelfulle søknader må regelendringen bidra til at kvaliteten på søknadene som sendes inn bedres, eller gjøre at kommuner ikke etterspør unødvendig informasjon. For at tydeliggjøringen skal redusere saksbehandlingstiden må kommunene enten få økte ressurser eller effektivisere sin saksbehandling, uten at dette går på bekostning av kvaliteten på saksbehandlingsprosessen. Forutsetninger for økt kvalitet på søknader og raskere saksbehandlingstid i kommunene listes opp nedenfor.

Forutsetningene som må ligge til grunn for at presiseringen av dokumentasjonskrav skal øke kvaliteten på søknadene er følgende:

Tydelighet. Forskriften må være tydelig, slik at det ikke er tvil rundt hva søkerne skal sende inn. Dette betyr at språket må være presist og ikke åpent for tolkning. Intervjuobjektene har pekt på at de foreslåtte endringene fortsatt tillater en stor del skjønnsmessige vurderinger. Man bør for eksempel sørge for at formuleringene knyttet til tilleggsdokumentasjon antyder at dette er noe søkerne bør sende inn i den opprinnelige søknaden dersom det er behov for det, og at det ikke tolkes som noe kommunen alltid skal etterspørre. Dette vil hindre at ansvarlig foretak kun sender inn opplysninger knyttet til minimumskravene for å starte saksbehandlingstiden, selv om de vet at mer informasjon trengs. Dette er ikke en effektiv strategi, da det fører til flere interaksjoner med kommunen og lengre prosesser.

Veiledning. Forskriftsendringen bør også følges av en klar og presis veileder for hva som er nødvendig dokumentasjon, og når det trengs tilleggsdokumentasjon. Flere kommuner poengterer at en paragrafendring i seg selv ikke sier noe om kvaliteten eller omfanget av hver enkelt dokumentasjonspost. I en veileder vil det være mer rom for bruk av eksempler, både på hva som er tilstrekkelig dokumentasjon, og hva som ikke er det for de utvalgte kravene. DiBKs arbeid med veileder for situasjonsplan og tegninger vil her være ekstra nyttig, ettersom mange mangler knytter seg til disse dokumentasjonskravene i dag. En veileder bør også presisere i hvilke tilfeller man trenger ulik type tilleggsdokumentasjon, slik at søkerne har en tydeligere oppfatning av hva man behøver å legge ved i hver enkelt søknad. Aktørene vi har intervjuet oppgir at behovet for veiledning er særlig stort knyttet til dispensasjoner. Dette underbygges ved at dispensasjoner er det dokumentasjonskravet som flest mangler relaterer seg til.³² For at dette skal gi effektivitetsgevinster på sikt er det også sentralt at DiBK setter av ressurser til å holde veilederne oppdatert, slik at det ikke er tvil om hva som er gjeldende prosedyrer.

³² *Direktoratet for byggkvalitet (2022)*

Informasjonsspredning. For at forskriftsendringen skal få noen vesentlig betydning for innsendt dokumentasjon er det sentralt at søkerne gjøres oppmerksomme på endringene. Tydeliggjøringen av dokumentasjonskrav kan eksempelvis gjøre det enklere å ha en velutformet elektronisk søknadsløsning. Det vil for eksempel hjelpe å knytte elektroniske søknadsskjemaer direkte til forskriften, og linke til veileder. Dette vil tvinge søkerne til å forholde seg til dokumentasjonskravene i forskriften. En kobling til de digitale systemene vi kunne være spesielt nyttig for private søkere, ettersom disse som regel ikke er så godt kjent med byggesaksforskriften. Flere intervjuobjekter trekker også frem at offentliggjøring av spørsmål og svar på DiBKs nettsider kan bidra til å gjøre det klarere for søkere og kommuner hva som skal være med i søknaden og hvordan.

Forutsetningene for at saksbehandlingstiden skal bli mer forutsigbar og kortes ned som følge av presiseringen av dokumentasjonskrav er følgende:

Minimumskrav må være relevant for alle tiltak. I intervjuene er det uttrykt en bekymring for at en presisering av minimumskrav i enkelte tilfeller vil kunne lede til at saksbehandlere i kommunen vil etterspørre mer informasjon enn de gjør i dag. Det trekkes for eksempel frem i intervjuer med kommuner at opplysninger om natur- og miljøforhold, samt om forholdet til utvalgte naturtyper, er noe de ikke nødvendigvis etterspør i dag, men heller sjekker selv. Å inkludere dette som et minimumskrav vil isolert sett trekke i retning av flere mangelfulle søknader. Dette understreker viktigheten av å kun inkludere de forholdene som må dokumenteres ved alle tiltak i minimumskravene.

Nødvendig fleksibilitet. Enkelte kommuner har understreket at det samtidig er viktig at forskriften ikke hindrer kommunene i å innhente bestemte typer dokumentasjon der det er spesielt behov for det. Hvis tiltaket innskrenker kommunenes mulighet til å be søker om å dokumentere relevante forhold kan kvaliteten på saksbehandlingen reduseres. Bestemmelsene må ha en viss fleksibilitet for å ta høyde for faktiske, reelle forskjeller mellom kommuner, for eksempel knyttet til grunnforhold og klima. Samtidig er det viktig at variasjonene i etterspurt dokumentasjon på tvers av kommuner er velbegrunnet, slik at kommunene ikke får for mye frihet til å spesialtilpassede krav. Det vil bli viktig å balansere disse hensynene for å kunne ivareta en tilstrekkelig og trygg, men samtidig mer enhetlig saksbehandling.

Fleksible gebyr. Endringen i forventet saksbehandlingstid vil avhenge av kommunenes mulighet til å oppskalere eller effektivisere virksomheten. For at tiltakshavere skal oppleve den forventede nytten av at saksbehandlingstiden begynner å løpe tidligere, må kommunene ha tilstrekkelige ressurser til å behandle byggesøknadene raskere. Kommuner har mulighet til å styrke saksbehandlingskapasiteten ved å ansette flere medarbeidere, finansiert gjennom økte byggesaksgebyrer. Dette krever imidlertid godkjenning fra kommunestyret. I enkelte tilfeller kan også maksimalgrenser for byggesaksgebyrene være en barriere for å øke finansieringsgrunnlaget. Dette kan hindre at man oppnår raskere saksbehandling i tilfeller hvor man heller ikke har anledning til å reallokere ressurser internt til byggesaksbehandling i hektiske perioder.

Pedagogiske tiltak. Det er et mål at tiltaket skal bidra til mer effektiv saksbehandling i kommunene. Dersom kommunene bruker mindre tid på å skrive mangelbrev, frigjøres tid til saksbehandling som kan redusere presset innad i byggesaksavdelingene. Byggesaksbehandlingen kan også effektiviseres gjennom at det blir mer tydelig for saksbehandlerne hva slags dokumentasjon som skal etterspørres. Ettersom mange byggesaksavdelinger opplever høyt gjennomtrekk av ansatte vil for eksempel korte webinarer kunne bidra til mindre usikkerhet blant saksbehandlerne, samt økt effektivitet og presisjon i mangelbrevene. Det er her også en sentral forutsetning at kommunene forholder seg til de samme kravene og sjekklistene som søkerne. Dette innebærer at det må ryddes i sjekklistene både internt i kommunen og på DiBKs nettsider.

Referanseliste

Direktorat for økonomistyring. (2018). *Veilder i samfunnsøkonomiske analyser*.

Direktoratet for byggkvalitet. (2022). *Enklere og mer effektiv søknadsbehandling*.

Direktoratet for byggkvalitet. (u.å.). *Byggesaksforskriften (SAK10) med veiledning*. Hentet fra <https://dibk.no/regelverk/sak/>

Direktoratet for økonomistyring. (2018). *Veilder i samfunnsøkonomiske analyser*.

Finansdepartementet. (2021). *Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser. Rundskriv R-109*.

Kommunal- og distriktsdepartementet. (2022). *Tildelingsbrev Direktoratet for byggkvalitet 2022*.

Kommunal- og distriktsdepartementet. (2023). *Tildelingsbrev Direktoratet for byggkvalitet 2023*.

KS. (2022). *Lønnsstatistikk*. Hentet fra <https://www.ks.no/fagomrader/statistikk-og-analyse/lonnsstatistikk-for-ks-tariffomrade/publisert-lonnsstatistikk/>

KS. (2023). *Lønnsstatistikk om kommunal forvaltning*.

Menon Economics. (2022). *Samfunnsøkonomisk vurdering av virkninger av tiltak knyttet til tidsfrister i byggesaksbehandling*.

Menon Economics. (2022). *Ståa i norske kommuner (Menon-publikasjon nr. 46/2022)*.

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

Rodrik, D., Lane, N., & Juhász, R. (2023). *The New Economics of Industrial Policy*.

Samfunnsøkonomisk analyse. (2021). *Analyse av kommunal byggesaksbehandling og tilsyn (Rapport 19-2021)*.

Statistisk sentralbyrå. (2022). *13021: Byggesøknader, etter rammevilkår og søknadstype (K) 2015 - 2021*. Hentet fra <https://www.ssb.no/statbank/table/13021/>

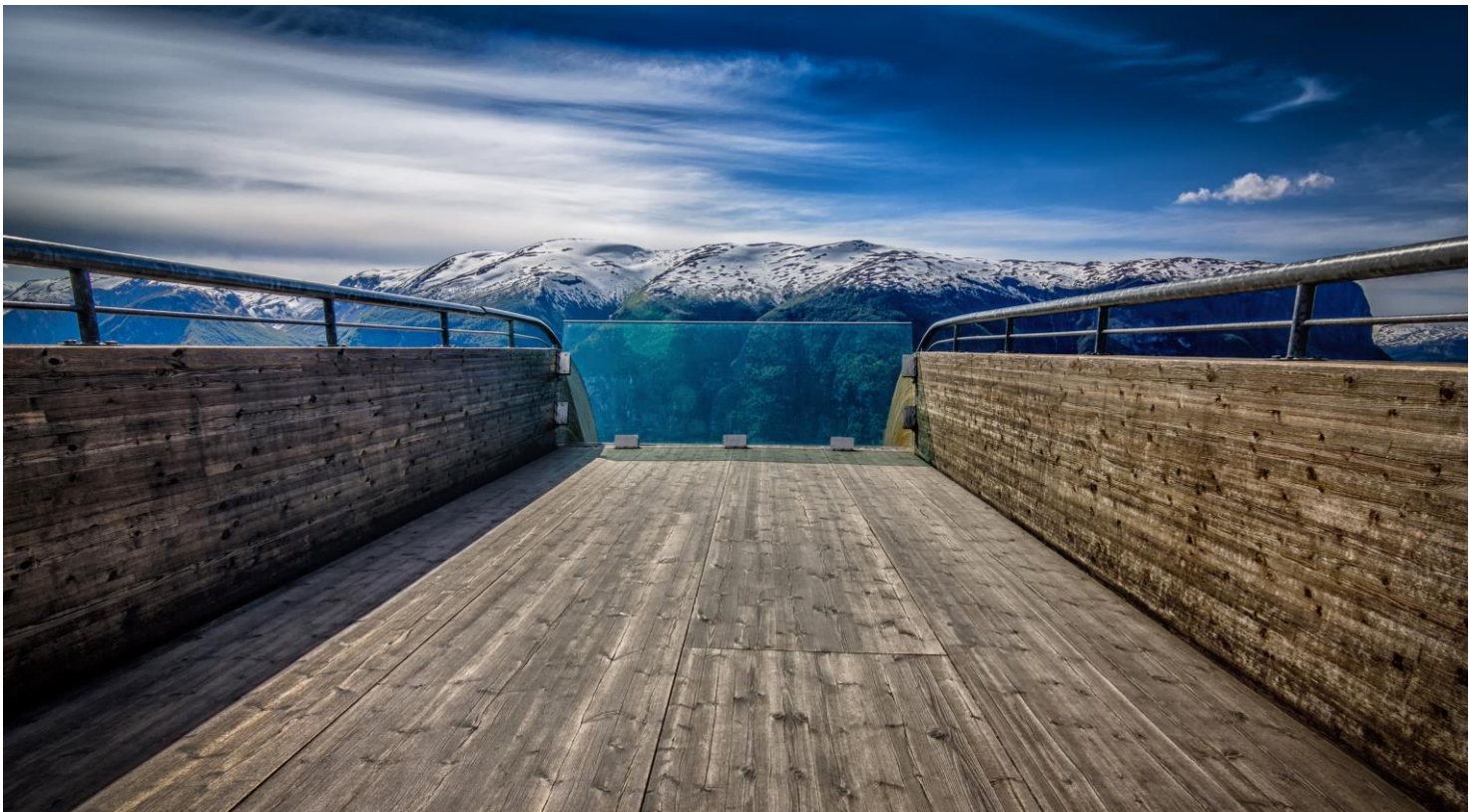
Statistisk sentralbyrå. (2022). *13434: KOSTRA-nøkkeltall for plan- og byggesaksbehandling, etter region, statistikkvariabel og år*. Hentet fra <https://www.ssb.no/statbank/table/13434/tableViewLayout1/>

Statsbygg. (2020). *Veilder i samfunnsøkonomiske analyser i byggsektoren*.

Vedlegg

Vedlegg 1: Liste over intervjuobjekter

Intervjuobjekt	Type virksomhet
Holte Consulting	Ansvarlig foretak
Norconsult	Ansvarlig foretak
Asplan Viak	Ansvarlig foretak
Teknaconsult	Ansvarlig foretak
Boligprodusentene	Medlemsforening
Trondheim kommune	Kommune
Risør kommune	Kommune
Harstad kommune	Kommune
Asker kommune	Kommune
Rana kommune	Kommune
Vestvågøy kommune	Kommune
Arendal kommune	Kommune
Kongsberg kommune	Kommune
Tønsberg kommune	Kommune



Menon Economics analyserer økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, organisasjoner og myndigheter. Vi er et medarbeidereiet konsultentselskap som opererer i grenseflatene mellom økonomi, politikk og marked. Menon kombinerer samfunns- og bedriftsøkonomisk kompetanse innenfor fagfelt som samfunnsøkonomisk lønnsomhet, verdsetting, nærings- og konkurranseøkonomi, strategi, finans og organisasjonsdesign. Vi benytter forskningsbaserte metoder i våre analyser og jobber tett med ledende akademiske miljøer innenfor de fleste fagfelt. Alle offentlige rapporter fra Menon er tilgjengelige på vår hjemmeside www.menon.no.