

Notat 2007-023

**Forslag til endring i  
planloven: Kan man  
tallfeste samfunns-  
økonomiske virkninger?**

## **Forslag til endring i planloven: Kan man tallfeste samfunns- økonomiske virkninger?**

Utarbeidet for  
Miljøverndepartementet

## **Innhold:**

1	INNLEDNING .....	1
2	KORT OM ASPLAN VIAKS VURDERINGER AV KONSEKVENSENE AV LOV FORSLAGET .....	1
2.1	Systemvirkninger .....	1
2.2	Administrative konsekvenser for myndighetene .....	2
2.3	Økonomiske og andre konsekvenser for næringslivet .....	2
2.4	Konsekvenser for miljø, samfunn og allmenne interesser .....	2
3	OM SAMFUNNSØKONOMISKE VIRKNINGER AV PLANLOVEN .....	2
3.1	Administrative kostnader .....	3
3.2	Konfliktkostnader .....	4
3.3	Effektiv utnyttelse av arealer og tilknyttet kapital .....	4
4	INNSKJERPING AV REGLER OM BYGGING I STRANDSONEN .....	6
5	OPPSUMMERING .....	7

## 1 Innledning

Miljøverndepartementet har gitt ECON i oppdrag å vurdere om det er mulig å tallfeste de økonomiske og administrative virkningene av forslag til ny plandel i plan- og bygningsloven. Det foreligger en utredning<sup>1</sup> fra Asplan Viak AS om de økonomiske og administrative konsekvensene av samme lovforslag, men utredningen inneholder i all hovedsak bare kvalitative vurderinger. ECONs vurderinger bygger på Asplan Viaks drøftinger og konklusjoner.

## 2 Kort om Asplan Viaks vurderinger av konsekvensene av lov forslaget

Asplan grupperer virkningene i følgende kategorier:

- Systemvirkninger: Lovens oppbygging og planideologien bak forslaget
- Administrative konsekvenser for myndighetene
- Økonomiske og andre konsekvenser for næringslivet
- Konsekvenser for miljø, samfunn og allmenne interesser.

### 2.1 Systemvirkninger

Asplan peker på at loven er blitt bedre strukturert og lettere å forstå. Dessuten er adgangen til å utforme forskrifter blitt presisert. Det legges opp til et klart hierarki av politiske føringer/retningslinjer, strategier og planer fra nasjonalt, via regionalt til kommunalt nivå og videre til private aktører. Videre klargjør lovforslaget at kommuneplanens arealdel skal være strategisk, dvs. den skal ikke inneholde detaljert regulering av arealene. De private aktørene kan ta planinitiativer innenfor rammen av kommunale planer. Det er gitt utvidet adgang for andre myndigheter enn planmyndighetene til å ta planinitiativ. Ofte vil det være andre myndigheter (for eksempel innenfor samferdselssektoren) som har planbehovet. Kommunene kan vedta områdereguleringer som er detaljerte.

Asplan mener at de foreslåtte endringene innebærer en sterkere vektlegging av offentlig engasjement i planprosessen, men at det er et åpent spørsmål om loven vil føre til vesentlige endringer i praksis. Mange kommuner følger allerede i dag en praksis som ligger nært opptil det de nye bestemmelsene legger opp til, og de nye bestemmelsene er ikke mer presise enn at kommuner som ikke følger intensjonene bak de nye bestemmelsene ikke trenger å endre sin praksis på vesentlige punkter. Asplan mener også at loven legger opp til samarbeid mellom kommunen, ulike private aktører og andre om områderegulering. Dette vil kunne gi gode resultater hvis kommunene styrker sin funksjon som tilrettelegger, men vil ha liten eller negativ effekt hvis denne funksjonen ikke styrkes.

---

<sup>1</sup> Asplan Viak AS: *Nye planbestemmelser i plan- og bygningsloven – konsekvensvurdering*. Rapport 06.02.07.

## 2.2 Administrative konsekvenser for myndighetene

Asplan ser ingen vesentlige endringer i den administrative byrden for staten, noe økt byrde for fylker/regioner i forbindelse med deltagelse i oppstartsmøter for detaljregulering, mens virkningene for kommunene er usikre. Hvis kommunene faktisk styrker sin rolle som tilrettelegger, vil den administrative byrden kunne øke betydelig, men – som nevnt i avsnitt 2.1, er Asplan usikre på om lovendringene faktisk vil lede til vesentlige endringer i praksis på dette punktet.

## 2.3 Økonomiske og andre konsekvenser for næringslivet

De direkte, forutsigbare virkningene for næringslivet er begrensede. Det gis en presisering av dokumentasjonskrav. Dette kan lede til både reduserte og økte krav sammenlignet med dagens praksis.

Det gis adgang til å kreve områderegulering av flere eiendommer. Asplan mener at felles områderegulering kan ha positive virkninger hvis kommunen sørger for tilrettelegging i forbindelse med utvikling av områder, men negative virkninger hvis tilretteleggingen ikke fungerer godt.

Tettere kobling mellom føringer og planer på henholdsvis statlig, fylkeskommunalt/regionalt og kommunalt nivå vil kunne gi økt forutsigbarhet, noe som isolert sett er positivt for næringslivet.

## 2.4 Konsekvenser for miljø, samfunn og allmenne interesser

Innskjerping av forbudet mot bygging i strandsonen vil gi mindre bygging.

Lovforslaget innebærer at hensynet til miljøet løftes fram og gjøres til et obligatorisk kriterium i forbindelse med deler av planprosessen. Asplan mener at lovforslaget på en rekke punkter vil bidra til at miljøhensyn og allmenne hensyn kan bli bedre ivaretatt.

## 3 Om samfunnsøkonomiske virkninger av planloven

Vi vil her drøfte hva som kan antas å være de viktigste virkningene av endringer i denne typen lovverk og om og eventuelt hvordan virkninger kan tallfestes.

Hovedmålet med planloven er formulert som følger:

- Loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og fremtidige generasjoner.
- Planlegging etter loven skal bidra til samordning av statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser.

Virkemidlene er

- Beslutninger om arealbruk og lokalisering
- Utveksling av informasjon og synspunkter slik at det legges grunnlag for helhetlig tenkning basert på god informasjon. Prosessene kan dermed også bidra til å redusere aktørenes oppfatning av risiko gjennom at de andre aktørenes handlinger framstår som mer forutsigbare.

For å nærme seg en samfunnsøkonomisk drøfting av hva som er en god planlov, kan man tenke seg planprosessene som en produksjonsprosess. Kostnadene i denne prosessen kan da være de ressurser som alle aktørene bruker i tilknytning til sin deltagelse i planarbeidet. Ved hjelp av denne ressursbruken følger det så beslutninger og informasjonsutveksling. En samfunnsøkonomisk analyse av endringene i planloven bør helst inneholde en tallfesting av:

- Endringer i ressursbruk i planprosessene
- Endringer i effektiviteten i utnyttelse av arealer og tilknyttet kapital, under hensyn til indirekte virkninger (miljø, kundens og klienters transportkostnader, nettverksfunksjoner, m.v.)
- Endringer i bidrag til informasjon/risikoreduksjon.

Det er neppe mulig å anslå noen av disse effektene rimelig presist. Vi vil i det følgende drøfte hvor langt man kan komme i retning av en kvantifisering av virkningene. Drøftingen er i hovedsak basert på Asplans vurderinger (jf. avsnitt 2).

### 3.1 Administrative kostnader

Vi har ikke funnet anslag på ressursbruken knyttet til dagens planprosesser. KOSTRA gir data for kommunenes bruk av ressurser på fysisk planlegging (tilsvarte 0,54 prosent av kommunenes driftsutgifter i 2006), men ikke de andre aktørenes ressursbruk. Etter vår mening bør man kunne komme ganske langt i anslå disse. Vanskeligere er det å anslå endringene som følge av lovendringen. Det er betydelig usikkerhet knyttet til om kommunenes administrative kostnader vil endres (jf. avsnitt 2.2), men trolig kan denne usikkerheten representeres ved noen løselig anslåtte intervaller. Asplan omtaler ikke private aktørers ressursbruk, men også denne skal regnes i en samfunnsøkonomisk analyse.

Asplan ser for seg noe økte kostnader knyttet til offentlig sektors deltagelse i oppstartsmøter for detaljregulering. Denne økte ressursbruken kan anslås for eksempel ved at man baserer seg på at antall slike reguleringsinitiativ ikke endres og ved at å anta at vanlig timeforbruk knyttet til slik deltagelse – når kommunene deltar – kartlegges gjennom intervjuer med kommunene.

Asplan mener det er svært usikkert om den foreslåtte lovendringen vil føre til at kommunen blir mer aktive som tilrettelegger for andre typer aktører. Hvis kommunene styrker sin funksjon på dette området, vil dette øke den administrative byrden. Slik vi forstår Asplans rapport, vil tilretteleggingen kunne øke både ”i bredden” (flere tilfeller) og ”i dybden” (mer i det enkelte tilfelle). Ettersom det er usikkert om tilrettelegging vil øke, kan man tenke seg at endringen i den administrative byrden anslås som et intervall med null virkning som ett alternativ og vekst som et annet. Vi ser imidlertid ikke grunnlag for å anslå den øvre grensen. Det nærmeste man kan komme er trolig å kartlegge de

administrative kostnadene knyttet til denne funksjonen i dag, slik at man får et grunnlag for å anslå om dette kan tenkes å bli en vesentlig virkning.

### **3.2 Konfliktkostnader**

Asplan berører i liten grad konflikter knyttet til arealregulering, men nevner at én av intensjonene med å styrke offentlig sektors deltagelse i tidlig fase av detaljregulering er å redusere konfliktnivået i ettertid.

Konfliktkostnader vil bestå av

- administrative kostnader
- tap knyttet til irreversible kostnader ("sunk costs") i form av påløpte kostnader i prosjekter som må endres vesentlig eller kanselleres
- risiko.

Vi har kun anekdotisk informasjon om konflikter knyttet til regulerings saker, men denne informasjonen kan tyde på at konflikter kan være en viktig faktor, i hvert fall i forbindelse med bygging i storbyer. Blant annet innebærer konfliktene at det tar lang tid å gjennomføre prosjekter og konfliktene innebærer også en usikkerhet knyttet til utforming og omfang av prosjektene. På samme måte som for administrative kostnader knyttet til tilrettelegging, vil man neppe kunne tallfeste eventuelle virkninger for konfliktkostnader, men ved å kartlegge nivået på slike kostnader i dag, kan man bidra til å belyse om dette kan tenkes å være en viktig komponent i den samlede analysen. Kartleggingen kan gjøres ved å følge saker hvor det foreligger klager, og måle partenes kostnader knyttet til disse sakene, herunder kostnader knyttet til tap ved at planlagte prosjekter utsettes eller kanselleres.

### **3.3 Effektiv utnyttelse av arealer og tilknyttet kapital**

Det er viktig for samfunnet at arealer utnyttes best mulig, dvs. at man får en hensiktsmessig plassering av boområder, ulike typer næringsvirksomhet, offentlig tjenesteproduksjon, infrastruktur for transport, m.v. og områder for rekreasjon. Videre er det viktig at offentlige investeringer og tjenestetilbud tilpasses behovet til private aktører.

Den samfunnsøkonomiske lønnsomheten ved ulike typer investeringer avhenger av lokaliseringen av investeringen. Med "lønnsomhet" mener vi her samfunnsøkonomisk lønnsomhet, dvs. at man tar hensyn til miljøforhold og andre forhold som påvirker velferd. Det vil være en gjensidig avhengighet mellom lønnsomheten av de enkelte investeringene. Denne gjensidige avhengigheten vil i økonomisk litteratur omtales som indirekte virkninger, dvs. at én aktørs handling har virkninger for andre aktørers velferd. Når handlinger har indirekte virkninger, vil ikke isolerte, individuelle beslutninger gi optimale løsninger. Planprosessene kan ses som en løsning på dette problemet ved at det legges opp til kollektive beslutninger.

Selve prosessen kan i hovedsak betraktes som en kostnad som aktørene påtar seg for å sikre at beslutningene tas under god informasjon: Ettersom aktørene er avhengige av hverandre, er de andre aktørenes ønsker, tenkning og planer og viktige premisser for å ta beslutninger.

Vi har ikke funnet empirisk forskning som studerer sammenhengen mellom organiseringen av planprosesser og utfallene (beslutningene) av slike prosesser. Betydningen av planprosessene avhenger av mulighetsområdet for utfallene av prosessene. I realiteten vil lokalisering av eksisterende strukturer samt eierforhold innebære at mulighetsområde er sterkt begrenset. Mesteparten av arealene som er attraktive for transport, boliger eller lokalisering av produksjon er i utgangspunktet bundet opp gjennom tidligere beslutninger. Frihetsgradene i planprosessene er dermed begrensede. Som en første tilnærming til en samfunnsøkonomisk drøfting, kunne man startet med å anslå hvilke ressurser de ulike typer planprosesser i realiteten kan endre bruken av. Et slikt anslag ville neppe kunne bli presist, bl.a. vil valget av tidshorisont kunne påvirke anslaget betydelig; vedtak om arealutnyttelse må som et ledd i en dynamisk prosess hvor bruken av andre arealer vil påvirkes over tid. Selv om man skulle finne et anslag for hvilke verdier som påvirkes av planprosesser, er man fremdeles langt fra å kunne anslå hvor mye bedre ressursutnyttelsen blir ved å endre prosessene.

Vi har ikke funnet empirisk forskning som analyserer velferdsøkonomiske gevinster eller tap knyttet til ulike utfall av planprosesser. Vi kan derfor ikke se at det finnes empirisk forskning som kan bidra til å belyse tap/gevinst knyttet til den foreslåtte endringen i planloven. Alternativt kunne man hatt nytte av forskning som belyser de potensielle tap/gevinster knyttet til ulike beslutninger innenfor det realistiske mulighetsområde. Dette kunne brukes til å argumentere for at en eventuell økning i administrasjonskostnadene er ubetydelig sammenlignet med en eventuell styrking av planprosessene eller – motsatt – at regelverket for planprosessene har liten eller ingen betydning og at man derfor bør fokusere på administrasjonskostnadene.

Mangelen på empirisk forskning som belyser betydningen av planprosessene for ressursutnyttelsen innebærer at det ikke er mulig å fastslå om endringene i planloven vil bidra til samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Videre innebærer mangelen på empirisk forskning at det er urealistisk at man skal kunne utvikle et slikt forskningsbasert kunnskapsgrunnlag i forbindelse med framleggelsen av lovforslaget.

Det virker rimelig å anta at grunnen til at det forskningsbaserte grunnlaget for en samfunnsøkonomisk analyse av utforming av planprosesser er tynt, er at det forskning på dette området trolig vil støte på store metodeproblemer. Det er i hvert fall to store problemer med å anslå bidraget fra en endring av prosessene knyttet til å identifisere robuste kontrafaktiske hypoteser:

- Hvordan ville prosessen alternativt vært?
- Hvilken ressursutnyttelse ville en slik alternativ prosess gitt?

Ett hovedproblem er trolig at det er svært mange andre forhold enn regelverket som bidrar til å forme prosessen og utfallet av denne. Bl.a. vil den økonomiske utviklingen, tradisjoner for deltagelse i denne typen prosesser, den politiske situasjonen, eiendomsforhold, kommuneøkonomien, ulike sider ved den økonomiske situasjonen i området, m.v. påvirke hvordan planprosessen gjennomføres og hva utfallet blir. Hvis man skulle forsøke å trekke på materiale fra andre land, ville man i tillegg få metodeproblemer knyttet til politiske tradisjoner, annet lovverk, m.v.

I tillegg vil det kunne være vanskelig å måle ressursutnyttelsen (hva er et "godt" resultat?) og anslå presist bidrag fra planprosessen til resultatet. Måling av ressursutnyttelsen bør kunne gjøres rimelig presist hvis man har data for flere områder som i utgangspunktet kan sies å ha vært ganske like (for eksempel avstand til sentra,

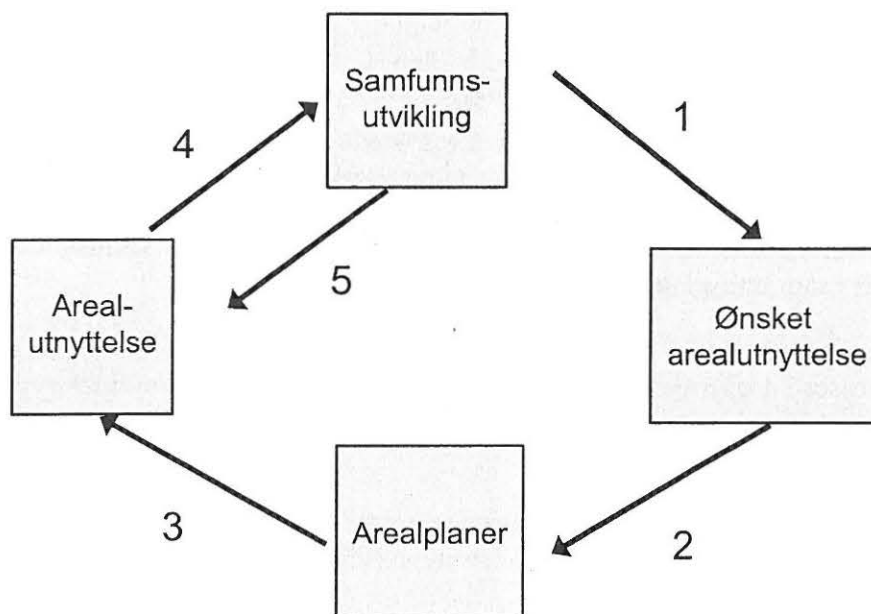


transportknutepunkter, m.v.), men som er regulert ulikt. Ressursutnyttelsen kan da måles gjennom markedspriser på boliger og forretningseiendommer samt ved å anslå miljøfaktorer som ikke kan antas å bli reflektert i markedsprisene på eiendommene. Måling av bidraget fra planprosessen må enten baseres på studier av ulike planprosesser eller – slik vi har inntrykk av at det ofte gjøres i forskningen på feltet – ved å sannsynliggjøre resultatet av en tenkt alternativ planprosess ut fra generell forståelse av hvordan slike beslutningsprosesser virker.

For bidra til å løse de nevnte problemene og besvare spørsmålene, har vi søkt etter eksempler på empirisk forskning som omhandler disse temaene. Resultatet har vært meget tynt: Det ser ut til at forskningen på dette feltet i hovedsak er teoretisk. I den forskningen om planprosesser ser det i hovedsak ut til at det trekkes konklusjoner ut fra observasjoner eller antagelser om ulike aktørers kompetanse og interesser.

Den empiriske forskningen om økonomisk utvikling og lokalisering/arealutnyttelse ser i hovedsak ut til å omhandle den økonomiske utviklingens virkning for lokalisering, mens vi er mer interessert i den motsatte kausaliteten.

Figur 3.1 *Illustrasjon av årsakssammenhenger med samfunnsutvikling og arealutnyttelse*



Mens vi er mest interessert i sammenhengene 2, 3 og 4, ser det ut til den empiriske forskningen i hovedsak omfatter 1, 2 og 5, dvs. at planprosessens bidrag til faktisk bruk av arealressurser i hovedsak ikke er objekt for empirisk forskning. Snarere ser man i stedet på hvordan samfunnsutviklingen påvirker arealutnyttelsen (5).

#### 4 **Innskjerping av regler om bygging i strandsonen**

SSB og Startkart har gode data om eksisterende og nye bygg langs kysten. I <http://www.ssb.no/vis/emner/01/01/20/strandsonen/main.html> vises det at i perioden 2001-2006 kom det inn om lag 1.400 søknader per år om dispensasjon for bygging i

strandsonen. Av disse ble det årlig innvilget om lag 1.000 søknader. I tillegg kommer planlagt bygging. SSB gjengir også data for hvor stor andel av strandsonen som er utbygget.

Bygging i strandsonen kan ses som en fordel for den som får bygge og et tap for alle andre fordi friarealer i strandsonen reduseres.

Fordelen for dem som får bygge kan anslås ved å se på priser på bygg avhengig av hvor langt de ligger fra stranden. Betalingsviljen for bygg nær stranden vil opplagt variere sterkt fra sted til sted og over tid. Dette gjør at anslaget på fordelene vil bli usikkert, men i hovedsak mener vi denne fordelene kan anslås.

Tapet i form av reduserte friarealer er vanskeligere å anslå. Friarealer er per definisjon et gode som man kan benytte uten å betale eksplisitt for bruken. Man kan derfor ikke registrere betalingsviljen for adgang til friarealer gjennom å studere faktiske transaksjoner. Friarealer er et miljøgode. Det er vanlig å bruke spørreundersøkelser for å anslå verdien av miljøgoder. På samme måte som for betalingsviljen knyttet til bygging, vil verdien av friarealer variere meget sterkt mellom ulike områder, blant annet som følge av naturgitte forhold, folkemengden i regionen, transportmuligheter, m.v. Verdianslag basert på denne typen spørreundersøkelser vil være svært usikre.

## 5 Oppsummering

Det forskningsbaserte grunnlaget for å anslå om endringen i planloven vil bidra til samfunnsøkonomisk lønnsomhet er meget svakt. Vi har ikke funnet empirisk forskning som kan være egnet til å belyse hvordan ulike utforminger av planprosesser påvirker beslutningene om ressursutnyttelse og heller ikke hvilke virkninger slike beslutninger har for samfunnsøkonomien og velferd generelt.

Vi mener at man kan anslå hvor store ressurser som brukes på denne typen planprosesser i dag, men – basert på Asplans konklusjoner – kan vi ikke se grunnlag for å gi rimelige presise anslag på endringer i ressursbruk som følge av den foreslåtte lovendringen.

Videre bør man kunne anslå kostnader knyttet til konflikter knyttet til arealregulering i dag, men grunnlaget for å anslå endringer i disse kostnadene som følge av lovendringen er meget svakt.

Vi mener at det finnes egnede metoder for å anslå den samfunnsøkonomiske lønnsomheten knyttet til innskjerping av forbudet mot bygging i strandsonen, men dette krever en omfattende innhenting av nye data, og resultatene vil være beheftet med stor usikkerhet.