



Konsekvensutredning av høringsforslag til «Eksisterende bygg. Forslag til forenklinger i SAK10 og TEK10»

På oppdrag for Direktoratet for byggkvalitet

Om Oslo Economics

Oslo Economics utreder økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Våre analyser kan være et beslutningsgrunnlag for myndighetene, et informasjonsgrunnlag i rettslige prosesser, eller et grunnlag for interesseorganisasjoner som ønsker å påvirke sine rammebetingelser. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.

Oslo Economics er et samfunnsøkonomisk rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Vi tilbyr innsikt og analyse basert på bransjeerfaring, sterk fagkompetanse og et omfattende nettverk av samarbeidspartnere.

Samfunnsøkonomisk utredning

Oslo Economics tilbyr samfunnsøkonomisk utredning for departementer, direktorater, helseforetak og andre virksomheter. Vi har kompetanse på samfunnsøkonomiske analyser i henhold til Finansdepartementets rundskriv og veiledere.

Fra samfunnsøkonomiske og andre økonomiske analyser har vi bred erfaring med å identifisere og vurdere virkninger av ulike tiltak. Vi prissetter nyttevirkninger og kostnader, eller vurderer virkninger kvalitativt dersom prissetting ikke lar seg gjøre.

Konsekvensutredning av høringsforslag til «Eksisterende bygg. Forslag til forenklinger i SAK10 og TEK10»

Rapportnummer 2015_24

© Oslo Economics, 2. juli 2015

Kontaktperson:

Asbjørn Englund/ Partner

aen@osloeconomics.no, Tel. 913 18 802

Innhold

Sammendrag og konklusjoner	4
1. Innledning	7
1.1 Om oppdragsgiver	7
1.2 Om oss	7
1.3 Metode	7
2. Beskrive nåsituasjon og nullalternativ	10
2.1 Presisering av når ny boenhet oppstår	10
2.2 Krav ved bruksendring fra tilleggsdel til hoveddel	10
2.3 Krav ved tiltak på eksisterende bygg i fareområder	10
3. Identifisere og beskrive relevante tiltak	11
3.1 Presisering av når ny boenhet oppstår	11
3.2 Forenkling av krav ved bruksendringer fra tilleggsdel til hoveddel	11
3.3 Forenkling av krav til tiltak i eksisterende bygg i fareområder	11
4. Identifisere og vurdere virkningene	13
4.1 Presisering av når ny boenhet oppstår	13
4.2 Forenkling av krav ved bruksendring fra tilleggsdel til hoveddel	16
4.3 Forenkling av krav til tiltak på eksisterende bygg i fareområder	23
5. Usikkerhet	28
6. Effekter for den enkelte berørte part	29
6.1 Presisering av når ny boenhet oppstår	29
6.2 Forenkling av krav ved bruksendring fra tilleggsdel til hoveddel	29
6.3 Forenkling av krav til tiltak på eksisterende bygg i fareområder	31
7. Samlet vurdering og anbefaling	33
7.1 Presisering av når ny boenhet oppstår	33
7.2 Forenkling av krav ved bruksendring fra tilleggsdel til hoveddel	33
7.3 Forenkling av krav til tiltak på eksisterende bygg i fareområder	34

Sammendrag og konklusjoner

Oslo Economics har i samarbeid med Hjellnes Consult utredet konsekvensene av forslag til forenklinger i Byggesaksforskriften (SAK10) og Byggteknisk forskrift (TEK10). Utredningen er gjennomført på oppdrag fra Direktoratet for byggkvalitet (DiBK).

Konsekvensutredningen belyser hvilke virkninger forslagene vil få for berørte aktører, og er gjennomført som en samfunnsøkonomisk analyse og i samsvar med utredningsinstruksen. Nødvendig data og informasjon er innhentet gjennom intervjuer med relevante aktører, samt gjennom studier av høringssvar og øvrige dokumenter.

De tre endringsforslagene som er utredet er:

- Presisering av søknadsplikt ved oppdeling av en boenhet
- Forenkling av krav ved bruksendring fra tilleggsdel til hoveddel
- Forenkling av krav ved tiltak på eksisterende bygg i fareområder

Presisering av søknadsplikt ved oppdeling av en boenhet:

Forslaget innebærer å presisere hvilke krav som må oppfylles for at et tiltak skal regnes som etablering av ny boenhet, og således utløse søknadsplikt.

Virkningene av en slik presisering anslås å være marginale. Dette skyldes at de største kommunene i landet allerede praktiserer regelverket slik presiseringen er foreslått, og de identifiserte virkningene av endringen vil bare inntreffe i de kommunene som ikke allerede følger denne praksisen. I tillegg legger vi til grunn at flere og flere kommuner selv uten en regelendring etter hvert vil begynne å benytte de samme kriteriene som er foreslått tatt inn i SAK10, ettersom det er nedfelt i Prop. 99 L (2013-2014). Presiseringen vil dermed bare innebære en fremskyndelse av virkningene som oppstår når kommunene tar i bruk de samme kravene.

Presiseringen vil antakelig ha en svært begrenset effekt på utleiemarkedet, ettersom de fleste kommuner med press i boligmarkedet allerede praktiserer regelverket i henhold til forslaget. Det er videre lite trolig at presiseringen vil bli merkbar for etterspørselen rettet mot byggenæringen.

Vi finner derimot at presiseringen vil bidra til å redusere antall byggesøknader i de kommuner som ikke har implementert det nye regelverket. Dette gir en gevinst i form av redusert tids- og ressursbruk både blant saksbehandlere og blant tiltakshavere. Presiseringen vil også gi økt grad av forutberegnelighet og likebehandling. Dette er gode argumenter for å gjennomføre denne presiseringen i SAK10.

På den annen side kan det diskuteres om de kumulative kravene som er foreslått er optimale; det kan tenkes at brannsikkerheten kan bli skadelidende, og at det blir økt fare for liv og helse knyttet til leietagere i utleieobjekter som ikke er egne boenheter etter det foreslåtte regelverket. Vi anser det derfor som hensiktsmessig å evaluere regelen etter noen år, for å vurdere hvilken effekt regelendringen har hatt på brannsikkerheten, og samfunnsøkonomiske effekter av dette.

Totalt sett mener vi at den foreslåtte endringen vil ha større samfunnsmessig nytte enn kostnad, og endringen anbefales således gjennomført.

Om seksjonering tas inn som et tilleggskriterium, vil det ikke endre nevneverdig på bildet. Vi legger til grunn at de aller fleste tiltak ikke vil oppfylle kravet til fysisk atskilthet. Dermed vil det i de langt fleste tilfeller ikke bli etablert nye boenheter selv uten seksjonering som tilleggskriterium.

Forenkling av krav ved bruksendring fra tilleggsdel til hoveddel:

Forslaget innebærer en lemping av krav knyttet til tilgjengelighet, radonstråling, bod og oppbevaring, utsyn og energi ved bruksendring fra tilleggsdel til hoveddel. I tillegg innebærer forslaget å redusere minimumskrav knyttet til romhøyde, ventilasjon og dagslys for samme type tiltak.

Samlet sett er vår vurdering at lemping av enkelte krav ved bruksendring i sum vil være positivt for samfunnet. Forslaget har negative effekter knyttet til risiko for redusert folkehelse og en redusert andel universelt tilgjengelige boarealer, men disse effektene vil etter vårt syn mer enn oppveies av at det blir mulig både for eiere og leietakere å tilpasse boligstandarden til egne behov. Tiltaket vil kunne gi et mer balansert utleiemarked i flere pressområder, og vil kunne redusere kommunenes saksbehandlingskostnader noe. Det vil bli noe økt forutberegnelighet og likebehandling.

Det kan være hensiktsmessig å evaluere endringen etter noen år for å vurdere effektene, særlig knyttet til helse. Dersom det viser seg at helseeffektene er betydelig negative, kan dette være et argument for å reversere regelendringen.

Forslaget vil kunne få effekt også for nybygg, der det kan tenkes at deler av arealene selges som tilleggsdel etter lempede krav, for deretter å bruksendres etter kjøp. Det vil være både positive og negative effekter knyttet til dette, men dersom volumet av bosteder tilpasset de reduserte kravene blir for stort, vil det kunne være negativt. Det bør vurderes å innføre en tilleggsbestemmelse som fastsetter at bruksendring med lempede krav først er tillatt for eksempel i boliger som er minst 10 år gamle.

Dersom presisering av søknadsplikt og forenkling av krav ved bruksendring fra tilleggsdel til hoveddel gjennomføres samtidig vil det bare ha marginale tilleggseffekter. Vår anbefaling er gjeldende også dersom regelendringene gjennomføres samtidig.

Forenkling av krav til tiltak på eksisterende bygg i fareområder:

Forslaget åpner for at noen mindre arbeider på eksisterende bygning omfattes av laveste sikkerhetsklasse, uavhengig av kravet for nybygg. Dette betyr at det kan gjøres flere tiltak på eksisterende bygninger som ligger i fareområder, uten at det må søkes dispensasjon eller særskilt tillatelse.

Endringen vil føre til en betydelig samfunnsøkonomisk kostnad knyttet til økte materielle skader som følge av økt verdi på bygningsmassen i fareområder. Økt aktivitet vil også medføre økte kostnader knyttet til utforming og behandling av byggesøknader og økte kostnader knyttet til ombygging, tilbygg og påbygg. Hvis boligeier hadde båret de fulle kostnadene, ville det vært opplagt at nytten av

økt bokvalitet ville overstige kostnadene – ellers ville ikke tiltakene blitt gjennomført. Naturskadeforsikringen er derimot solidarisk, og innebærer at boligeiere i fareområder i noen grad får sin forsikringspremie subsidiert av andre boligeiere. Dermed er ikke denne sammenhengen like opplagt. Vår samlede vurdering er likevel at nytten av å kunne tilpasse sin egen bolig er så stor for de 100 000 menneskene som bor i disse fareområdene, at dette mer enn oppveier kostnaden. Dermed anbefales regelendringen.

1. Innledning

Regjeringen har som et av sine satsingsområder å skape en enklere hverdag for folk flest. Ett av tiltakene for å lykkes med dette er å skape et enklere regelverk. I den sammenheng er det foreslått og vedtatt flere endringer. Gjennom forenkling av plan- og bygningslovgivningen vil regjeringen gjøre det enklere å gjennomføre tiltak i eksisterende byggverk.

Forslagene innebærer at det blir enklere for eier å tilpasse boligen til endrede behov. Videre skal forslagene bidra til større forutberegnelighet og likebehandling ved vurdering av krav til ny boenhet da kriteriene for når det oppstår en egen boenhet tydeliggjøres.

Direktoratet for byggkvalitet har bedt Oslo Economics gjennomføre en konsekvensutredning av det fremlagte forslaget. Denne utredningen gjennomføres i henhold til utredningsinstruksen.

1.1 Om oppdragsgiver

Direktoratet for byggkvalitet

Direktoratet for byggkvalitet (DiBK) er et nasjonalt kompetansesenter på bygningsområdet og en sentral myndighet på flere områder innenfor bygningsdelen av plan- og bygningsloven.

Direktoratet skal ha kunnskap om hvordan regelverket virker og tilbyr råd vedrørende tolkninger av plan- og bygningsloven med tilhørende forskrifter. En viktig oppgave er å øke kunnskapen i samfunnet – spesielt i byggeneeringen og kommunene – om byggeregler, byggkvalitet og byggesaksprosess. I samhandling med kommuner, byggeneeringen og andre aktører bidrar direktoratet i den faglige utviklingen knyttet til disse områdene.

Direktoratet skal bidra til å oppfylle to hovedmål: Flere boliger og bygg som møter fremtidens behov, og mer forenkling og innovasjon i bolig- og byggsektoren.

1.2 Om oss

Oslo Economics

Oslo Economics bistår myndigheter, bedrifter og organisasjoner med samfunnsøkonomisk analyse og relatert rådgivning. Oslo Economics har bred teoretisk kompetanse innen samfunnsøkonomisk analyse og omfattende erfaring med utredning av tiltak innenfor et bredt spekter av bransjer og områder.

Oslo Economics har hatt hovedansvaret for gjennomføringen av oppdraget.

Hjellnes Consult

Hjellnes Consult er et tverrfaglig rådgivende ingeniørfirma som leverer prosjektering- og rådgivningstjenester innenfor de fleste bygg- og anleggstekniske fagområdene, samt prosjektledelse og myndighetsoppgaver. Gjennom dette arbeidet har Hjellnes betydelig erfaring med byggesaksprosesser, og er til enhver tid engasjert i flere hundre byggesaker.

Hjellnes har med sine faglige vurderinger og sin praktiske erfaring fra byggesaker bidratt til å identifisere og vurdere virkningene av de foreslåtte endringene.

1.3 Metode

Konsekvensutredninger av regelendringer er underlagt utredningsinstruksen. Utredningsinstruksen har som formål å sikre god forberedelse av og styring med slike regelendringer. Dette formålet ivaretas ved å stille krav til hvilket innhold konsekvensutredninger skal ha:

- Økonomiske og administrative konsekvenser for alle berørte, herunder stat, fylkeskommune, kommune, næringsliv og enkeltpersoner
- Øvrige relevant konsekvenser, for eksempel konsekvenser for miljø, distriktspolitikk, folkehelse, likestilling, menneskerettigheter og forenkling
- Det skal i nødvendig utstrekning inngå grundige og realistiske samfunnsøkonomiske analyser

Rapporten vil belyse disse konsekvensene innenfor rammeverket for samfunnsøkonomiske analyser.

Samfunnsøkonomisk analyse

Vi har valgt å ta utgangspunkt i Direktoratet for økonomistyring (DFØ) sin veileder i samfunnsøkonomiske analyser og Rundskriv R-109/14.

Veilederen stykker en samfunnsøkonomisk analyse opp i åtte arbeidsfaser, vist i Figur 1-1.

I første fase skal det gjøres rede for hvilke uløste problemer som kan tilsi at det offentlige bør iverksette tiltak på et område. Her har DiBK allerede gjort en vurdering av bakgrunnen for endringen, og denne er inntatt i høringsnotatet. Vi vil således ikke berøre behov og mål i denne rapporten. Vi vil under dette punktet begrense oss til å gi en beskrivelse av nåsituasjonen og nullalternativene.

Steg 2 i veilederen omhandler å identifisere og beskrive relevante tiltak. Det relevante tiltaket er i dette tilfellet de foreslåtte presiseringene og endringene i Byggesaksforskriften og Teknisk forskrift, og det er disse tiltakene vi legger til grunn for vår videre utredning. Oppdraget innebærer ikke å komme

med forslag til andre tiltak, og vurdere konsekvens av slike.

Rapportens hoveddel innebærer å beskrive hvilke potensielle effekter som knytter seg til de tre regelendringene, og vurdere betydningen og omfanget av den enkelte effekt (steg 3-5). Noen av virkningene vil prissettes, mens øvrige virkninger vurderes kvalitativt og omtales som ikke-prissatte virkninger. Manglende mulighet for prissetting av nytte og kostnader må ikke forveksles med disse effektene samfunnsøkonomiske betydning. Det er helheten av prissatte og ikke-prissatte effekter som må legges til grunn for beslutningsformål.

Ikke-prissatte effekter er vurdert etter betydning og omfang som gir samlet konsekvens. Alle alternativer sammenlignes med nullalternativet. Betydning vurderes etter en skala fra liten via middels til stor. Omfanget er enten positivt (nytteeffekt) eller negativt (kostnad). Omfanget kan videre være intet, lite, middels eller stort. Slik sett kan man for eksempel ha et lite negativt omfang. Kombinasjonen av betydning og omfang får med denne modellen 11 ulike mulige utfall, der mest positive konsekvens beskrives med fem plustegn (+++++), nøytral konsekvens (ingen endring fra nullalternativ) beskrives med null (0), og mest negative konsekvens beskrives med fem minustegn (- - - - -).

Der vi har behandlet effekter som prissatte, har vi benyttet en analyseperiode på 20 år og en kalkulasjonsrente på 4 % når vi har beregnet nettonåverdier.

I kapittel 5 beskriver vi usikkerheten i våre vurderinger (steg 6) og i kapittel 6 oppsummeres virkningene endringene vil få for ulike aktører (steg 7). Til slutt gjøres en samlet vurdering og anbefaling av de enkelte foreslåtte regelendringene (steg 8).

Figur 1-1 Flytdiagram for gjennomføring av samfunnsøkonomiske analyser



Kilde: Veileder i samfunnsøkonomiske analyser, Direktoratet for økonomistyring (2014)

Høringssvar

Direktoratet for byggkvalitet sendte ut et høringsnotat 25. februar 2015 til offentlige etater, kommuner, byggenæringen og andre interessenter. Gjennom høringsrunden har berørte instanser fått muligheten til å beskrive hvordan regelendringene påvirker deres interesser.

Det har kommet inn 57 høringssvar som vi i arbeidet med denne utredningen har gjennomgått. Disse høringssvarene har vært en viktig kilde til å identifisere virkningene av endringsforslagene.

Intervjuer

Vi har gjennomført intervjuer med et utvalg av berørte aktører. Intervjuene er benyttet både til å utdype høringssvarene og til å fremskaffe annen informasjon til bruk for å vurdere prissatte og ikke-prissatte effekter.

Intervjuene er i hovedsak gjennomført over telefon, og som semistrukturerte intervjuer. Det vil si at vi har utarbeidet en intervjuguide i forkant av intervjuet, men at denne ikke følges slavisk. Det gir mulighet til å følge enkelttemaer som er viktige for intervjuobjektet, mens mindre viktige eller relevante temaer tones ned.

Intervjuene er benyttet for å gi bakgrunnsinformasjon, og vi siterer ingen av intervjuobjektene.

Vi har vært i kontakt med følgende interessenter:

- Oslo kommune, Plan- og bygningsetaten
- Lesja kommune, på vegne av kommunene i Nord-Gudbrandsdal
- Fylkesmannen i Rogaland
- Leieboerforeningen
- Huseiernes Landsforbund
- Eiendom Norge
- Bate Boligbyggelag
- Finans Norge
- Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon
- Norges Handikapforbund
- Statens Strålevern
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
- NVE
- Folkehelseinstituttet

Dokumentstudier av forskningsartikler

Vi har foretatt enkle søk etter relevante forskningsartikler innenfor enkelte temaområder. Dette gjelder særlig for temaene bolig og helse og bolig i fareområder. Vi har benyttet disse artiklene som bakgrunnsinformasjon, og enkelte steder referert til forskningen med fotnoter.

Volumdata

Vi har fått tilgang til overordnede volumdata fra noen kommuners byggesaksavdelinger. Disse dataene har vi benyttet til å foreta estimater av volumet av forskjellige byggesaker.

Vurderinger

Basert på dokumentstudier av hørings svar og relevante forskningsartikler, samt intervjuene, har vi gjort våre egne vurderinger. Vi har så langt som mulig forsøkt å få frem divergerende synspunkter. På mange områder er det ikke konsensus om virkningene av endringene. Vi har i disse tilfeller gjort egne vurderinger av hva vi oppfatter som den mest sannsynlige virkning.

2. Beskrive nåsituasjon og nullalternativ

I dette kapittelet introduseres nullalternativet. Nullalternativet i en samfunnsøkonomisk analyse tjener som et utgangspunkt for analysene, og er som regel en videreføring av dagens situasjon.

2.1 Presisering av når ny boenhet oppstår

Plan- og bygningsloven stiller krav om søknadsplikt for tiltak som omfatter oppdeling av boenhet, jf. § 20-1 første ledd bokstav g. Begrepet «boenhet» har tidligere ikke hatt et entydig innhold, og kommunene har hatt ulik praksis for hvilke kriterier som definerer søknadsplikt.

Departementet har derimot gjennom Prop. 99 L (2013-2014) og Prop. 91 L (2011-2012) foretatt en presisering av når det oppstår en søknadspliktig boenhet etter plan- og bygningsloven. Det presiseres at utleie av del av eksisterende bolig kan skje uten krav til søknad, og det påpekes at en ny boenhet må være fysisk atskilt fra øvrig boareal i den eksisterende boligen. Mange kommuner følger regelverket i dag, men ikke alle.

Dagens situasjon gjør at tiltakshaver må søke informasjon om når det oppstår søknadsplikt andre steder enn i forskriftene til Plan- og bygningsloven. Flere kommuner hevder at det for boligeier ofte fremstår som uklart hvorvidt byggesøknad skal sendes inn eller ikke, særlig i forbindelse med utleie, og svaret vil være forskjellig avhengig av hvilken kommune boligen tilhører.

Nullalternativet innebærer å beholde regelverket slik det er i dag, uten ytterligere presiseringer av når det oppstår søknadsplikt for oppdeling av boenhet.

Etter vår forståelse er det slik at de fleste større kommunene allerede benytter kriteriene som foreslås inntatt i SAK10. Dette tilsier at flertallet av husstandene allerede omfattes av det foreslåtte regelverket. I nullalternativet vil det videre være rimelig å legge til grunn at flere og flere kommuner vil begynne å benytte de kriterier som er foreslått tatt inn i SAK10.

2.2 Krav ved bruksendring fra tilleggsdel til hoveddel

Teknisk forskrift stiller tekniske krav dersom en boligeier ønsker å endre bruk av deler av boligen fra tilleggsdel til hoveddel. I utgangspunktet stilles de samme tekniske krav ved slik bruksendring som ved bygging av hoveddel i en ny bolig.

Nullalternativet er å beholde dagens regelverk og dagens tekniske krav i forbindelse med bruksendring fra tilleggsdel til hoveddel. Dette vil antagelig innebære at dagens forholdsvis begrensede årlige økning av areal av hoveddel i eksisterende bygningsmasse opprettholdes.

2.3 Krav ved tiltak på eksisterende bygg i fareområder

Tiltak i eksisterende bygg skal prosjekteres og utføres slik at byggverk, byggegrunn og tilstøtende terreng ikke utsettes for fare for skade eller vesentlig ulempe fra naturpåkjenninger.

TEK10 stiller krav om at byggverket skal plasseres, dimensjoneres eller sikres på en slik måte at det ikke overskrider grenseverdien for hvor det utsettes for flom eller skred. Grenseverdiene avhenger av hvilken sikkerhetsklasse byggverket befinner seg i. En bolig hører inn under sikkerhetsklasse 2 og største nominelle sannsynlighet tillatt da er 1 hendelse per 200 år for flom og 1 per 1000 år for skred.

Dagens regler innebærer i realiteten for eksempel at et bygg som allerede ligger i et område hvor nominell sannsynlighet for flom er større enn 1 per 200 år, ikke kan utvides eller bygges om fordi kravene til sikkerhet mot flom ikke er oppfylt, og nødvendige flomsikringstiltak er gjerne svært kostbare.

Nullalternativet innebærer å beholde dagens regelverk og dagens krav til sikkerhet ved tiltak på eksisterende bygg i fareområder. Dette betyr for alle praktiske formål at det i svært liten grad vil skje tiltak i tilknytning til eksisterende bygg i fareområder. Det regnes som sannsynlig at fareområdene vil bli utvidet i tiden fremover. Det vil innebære at flere husstander hindres fra å gjøre ønskede tilpasninger i en fremtidig situasjon i nullalternativet. Samtidig synes det rimelig å anta at antall hendelser med flom og ras vil øke i årene fremover grunnet klimaendringer. Det vil kunne medføre flere ulykker med materielle og menneskelige skader, uavhengig av regelverket.

3. Identifisere og beskrive relevante tiltak

Her viser vi til Høringsnotatet utarbeidet av DiBK, men vi tar inn en kort beskrivelse av de tre endringene.

Vi behandler de tre endringene som separate endringer, i den forstand at vi gjennomgår effektene isolert for hver enkelt endring, og konkluderer for hver enkelt endring med om den er samfunnsøkonomisk lønnsom eller ikke.

Det er likevel verdt å merke seg at det vil være noe sammenheng mellom endringene. Kombinasjonen av presisering av boenhet og forenkling ved bruksendring vil kunne gi større effekter for utleiemarkedet enn de to endringene hver for seg. Kombinasjonen av forenkling ved bruksendring og reduserte krav ved tiltak i fareområde vil kunne gi et større antall bruksendringer i disse fareområdene enn de to endringene hver for seg.

3.1 Presisering av når ny boenhet oppstår

Gjennom Prop. 99 L (2013-2014) og Lovvedtak 93 (2013-2014) foretok departementet en presisering av når det oppstår en søknadspliktig boenhet etter plan- og bygningsloven. Denne presiseringen foreslås nå inntatt i SAK10.

Med utgangspunkt i dette har DiBK utarbeidet et forslag til en ny §2-2 i SAK10 om oppdeling av boenhet:

«Søknadsplikt for oppdeling av boenhet i eksisterende bolig oppstår når enhetene:

- a) har alle hovedfunksjoner for bolig, slik som stue, kjøkken, soveplass, bad og toalett,*
- b) har egen inngang og*
- c) er fysisk atskilt fra øvrige enheter*

Søknadsplikten etter denne bestemmelsen gjelder ikke for eksisterende bolig hvor det allerede følger av tillatelse eller lovlig etablert bruk at det er tillatt med flere boenheter.»

Det luftes i høringsnotatet også hvorvidt det skal innføres et fjerde kriterium som sier at enheten skal seksjoneres.

3.2 Forenkling av krav ved bruksendringer fra tilleggsdel til hoveddel

Tilleggsdel er rom som bod, garasjer og tekniske rom. Hoveddel er rom godkjent for opphold, som oppholdsrom, soverom, kjøkken, bad og lignende.

Ved bruksendring fra tilleggsdel til hoveddel kreves det i dag at kravene i TEK10 følges for den nye hoveddelen. Det gis riktignok rom for skjønn i vurderingen av hva som er tilfredsstillende bokvalitet. Som hovedregel er det likevel kravene i TEK10 knyttet til blant annet tilgjengelighet, takhøyde, dagslys, utsyn og ventilasjon som gjelder. Særlig ved tiltak i eldre bygg vil det kunne være kostbart eller umulig å tilfredsstille disse kravene.

Med endringsforslaget presiseres det konkret en del lempinger som vil gjelde for bruksendringer til hoveddel. Det innføres slik sett nye, reduserte tekniske minimumskrav for disse arealene.

Forslaget om endring i TEK10 §1-2 er som følger:

§ 1-2. Forskriftens anvendelse på særskilte tiltak. Nytt åttende ledd skal lyde:

(8) For bruksendring fra tilleggsdel til hoveddel eller omvendt innenfor en boenhet gjelder krav i forskriften med unntak av §12-2, §12-5 annet ledd, §12-9, §12-10 første ledd annet punktum bokstav a og b, §13-5 annet og tredje ledd, §13-13 og §14-2 til §14-8. Bestemmelsen omfatter bare bruksendring av rom som har tak, vegg eller gulv direkte mot hoveddel i boenheten.

Selv om endringene er ment å gjelde for eksisterende bygg, er det ingenting i forslaget som hindrer at det ved nybygging bygges rom som defineres som tilleggsdel, men som senere blir bruksendret til hoveddel.

Den foreslåtte regelendringen gjelder uavhengig av hvordan den nye hoveddelen benyttes, men det anses som sannsynlig at kombinasjonen av dette forslaget og presiseringen om oppdeling av ny boenhet vil kunne gi en særlig effekt knyttet til utleieboliger.

3.3 Forenkling av krav til tiltak i eksisterende bygg i fareområder

I underkant av 100 000 personer bor i dag i områder utsatt for flom og skred, når vi ser bort fra kvikkleireskred (som ikke er omfattet av endringsforslaget).

I dag kan eierne kun etablere påbygg, tilbygg og gjennomføre bruksendringer dersom byggene statistisk sett blir rammet av flom maksimum hvert hundrede år og skred maksimum hvert tusende år (gjelder for de fleste boliger). Med endringen vil kravet senkes slik at tiltak blir tillatt der det er flom sjeldnere enn hvert tjuende år og skred hvert hundrede år.

Det såkalte Tranøybrevet¹ åpner riktignok for at enkle ombygginger, herunder også mindre utvidelser, kan tillates i fareområder selv om ikke kravene til flom- og rassikring er oppfylt. Slik sett er det mulig å gjennomføre enkelte tiltak uten urimelig kostnad også uten den foreslåtte regelendringen.

Forslaget til nye TEK10-regler er følgende:

«§7-2 Sikkerhet mot flom og stormflo. Nytt femte ledd skal lyde:

(5) Sikkerhetsklasse F1 omfatter også følgende tiltak der tiltaket ikke fører til redusert personsikkerhet og ikke omfatter etablering av ny bruksenhet:

a) tilbygging og påbygging inntil 50 m² BRA

b) bruksendring og ombygging.

Bestemmelsen omfatter ikke tiltak som fører til etablering av virksomhet som inngår i § 7-2 første ledd.

§7-3 Sikkerhet mot flom og stormflo. Nytt tredje ledd skal lyde:

(3) Sikkerhetsklasse S1 omfatter også følgende tiltak der tiltaket ikke fører til redusert personsikkerhet og ikke omfatter etablering av ny bruksenhet:

a) tilbygging og påbygging inntil 50 m² BRA

b) bruksendring og ombygging.

Bestemmelsen omfatter ikke tiltak som fører til etablering av virksomhet som inngår i §7-3 første ledd. Bestemmelsen omfatter ikke tiltak som ligger innenfor områder med fare for kvikkleireskred.»

Det vurderes i høringsnotatet også hvorvidt det skal innføres en arealgrense på 50 m² for bruksendring og ombygning.

¹ Brev fra Kommunal- og regionaldepartementet til Tranøy kommune, 6/7 2011. Departementets referanse: 11/1076-3 ELO

4. Identifisere og vurdere virkningene

I dette kapitlet vil vi beskrive hvilke potensielle effekter som knytter seg til de tre regelendringene. Effektene skal dekke alle områder som omfattes av utredningsinstruksen. Dette innebærer økonomiske og administrative konsekvenser for alle berørte, samt øvrige relevante konsekvenser som folkehelse, diskriminering og forenkling.

For hver effekt vi identifiserer beskrives det hvem som påvirkes, hva som er årsakssammenhengen mellom tiltaket og effekten og hvorvidt effekten kan prissettes eller ikke. I neste omgang vurderes de prissatte virkningene og de ikke-prissatte virkningene hver for seg.

I neste kapittel vil vi drøfte usikkerheten i vurderingene, før vi i kapittel 6 beskriver hvilke effekter regelendringene har for de ulike aktørene. Kapittel 7 gir den samlede vurdering og anbefaling for hver regelendring.

4.1 Presisering av når ny boenhet oppstår

Regelendringen medfører kun en endret praksis for kommuner som ikke allerede følger DiBKs anbefalte forståelse av eksisterende regelverk. Etter hva vi er kjent med, er det et klart flertall av befolkningen i Norge som bor i kommuner som allerede praktiserer regelverket slik alle kommuner vil praktisere det etter regelendringen. For eksempel synes det som om landets ti største kommuner allerede har implementert de kumulative kravene for når det oppstår selvstendig boenhet. Alle effektene som beskrives i dette kapitlet vil bare inntreffe i de kommunene som ikke allerede har implementert det nye regelverket. Siden vi legger til grunn at en begrenset del av Norges befolkning bor i slike kommuner, vil alle effektene bli marginale.

4.1.1 Beskrivelse av effektene

Forutberegnelighet og likebehandling: Presiseringen vil føre til at alle kommuner benytter samme krav for å avgjøre om et tiltak krever søknadsplikt eller ikke. Dette er i motsetning til i dag ettersom kommunene har ulik praksis på dette området. På den måten vil man i mindre grad oppleve at tiltak som krever søknadsplikt i én kommune ikke krever søknad i en annen kommune. Tiltakshavere vil dermed oppleve en økt grad av likebehandling som følge av presiseringen.

Videre vil tiltakshaver i større grad på forhånd kunne forutsi hvorvidt et tiltak medfører søknadsplikt eller ikke. Med dagens regelverk kan det være vanskelig å lese ut av regelverket hvorvidt et tiltak omfattes av søknadsplikten og hva som er definisjonen på egen boenhet. På den andre siden har mange kommuner en

tydelig praksis i dag. Dette gjelder blant annet noen av de største kommunene som Oslo, Stavanger og Trondheim. Selv om det ikke enkelt kan leses ut av forskriftene til Plan- og bygningsloven kan man altså finne veiledning til hvordan dette praktiseres gjennom kommunens nettsider eller ved kontakt med byggesaksbehandlere. Problemet med liten grad av forutberegnelighet gjelder hovedsakelig kommuner med manglende interne rutiner, hvor tiltakshaver kan få ulike svar fra ulike byggesaksbehandlere på hvorvidt et tiltak er søknadspliktig eller ikke.

Det er vanskelig å tallfeste verdien av økt forutberegnelighet og likebehandling på en robust måte. Effekten behandles som ikke-prissatt i analysen.

Byggesaksbehandling: Enkelte kommuner praktiserer regelverket i dag slik at det er færre krav som skal innfris for at søknadsplikt oppstår, enn det som foreslås. Det er altså mindre som skal til for at tiltakshaver må sende inn byggesøknad. Ved å innføre flere krav vil det være færre tiltak enn før som omfattes av søknadsplikten.

Dette vil redusere antall byggesøknader til kommunene og på den måten redusere ressursbruken knyttet til byggesaksbehandling. Tiltakshaver vil også spare tid og eventuelle kostnader som kommer i tilknytning til å utarbeide byggesøknaden.

Vedtak om avslag på byggesøknadene blir i noen tilfeller påklaget til fylkesmannen. Antall klagesaker hos fylkesmannen vil dermed også reduseres, noe som sparer ressurser hos fylkesmannen, samt tid og kostnader fra tiltakshavers side.

Disse kostnadene vil prissettes i den videre analysen.

Frigjorte ressurser i byggenæringen: Dersom deler av bolig ikke er godkjent for varig opphold og disse ubrukte arealene skal utnyttas til varig opphold for eget bruk eller til utleie, kreves søknad. Da må det uansett søkes om bruksendring fra tilleggsdel til hoveddel. Det forutsettes derfor at det her er snakk om deler av bolig som allerede er godkjent for varig opphold.

Dersom det må sendes inn søknad om etablering av ny boenhet innebærer det at tekniske krav som er kommet til etter at boligen sist ble godkjent for opphold, må oppfylles. Ved å slippe å sende inn byggesøknad vil tiltakshaver spare utgiftene ved å oppgradere del av bolig til dagens tekniske krav.

Ved etablering av en ny boenhet gjelder i tillegg særskilte tekniske krav til boenheten. Det utløses blant annet krav til egen branncelle og strengere krav til

lydisolasjon mellom de to boenhetene. I de tilfeller der tiltaket ikke lenger defineres som etablering av ny boenhet, vil tiltakshaver da spare kostnader fordi det ikke er nødvendig å gjennomføre disse utbedringene.

Sparte utgifter for tiltakshaver på den ene siden gir reduserte inntekter for byggenæringen på den andre siden. For samfunnet er dette likevel en besparelse, fordi knappe arbeidskraftressurser kan benyttes til andre formål.

Denne effekten kan i utgangspunktet prissettes. Innenfor rammen av dette oppdraget har vi likevel funnet at det ikke lar seg gjøre innenfor et rimelig usikkerhetsnivå. Effekten behandles som ikke-prissatt i analysen.

Utleiemarkedet: Med lavere kostnader for å opprette en utleiedel vil flere boligeiere velge å tilrettelegge deler av sin bolig for utleie. På denne måten vil forslaget bidra til flere utleieboliger (men begrenset til de kommuner som per i dag ikke allerede praktiserer det foreslåtte regelverk).

Kombinasjonen med forslaget om lemping av krav ved bruksendring til hoveddel vil forsterke denne effekten. Når det blir enklere å konvertere for eksempel en kjeller til rom for varig opphold, og deretter mindre sannsynlighet for at det utløses krav om egen branncelle og lydisolasjon, vil det bli betydelig billigere og enklere å konvertere en slik kjeller for eksempel til en hybelleilighet for utleie.

Med økt tilbud på utleieboliger forventes det at utleieprisene blir lavere noe som gir lavere boutgifter for leietakere, mens det på den andre siden gir lavere inntekter til de som driver utleie. Samtidig vil flere utleieboliger føre til at flere boligeiere vil ha leieinntekter.

Særlig i pressområdene er ikke utleiemarkedet i balanse, grunnet for lavt tilbud. Flere steder i landet oppleves det også en mangel på utleieboliger, både i store og mindre byer. Dermed vil et økt tilbud i disse områdene kunne bedre markedstilpasningen, og derfor gi en mer samfunnsøkonomisk optimal tilpasning i boligmarkedet. Samtidig er det slik at endringen allerede er implementert i flere av pressområdene, deriblant de fleste større byene.

Effekten behandles som ikke-prissatt i analysen.

Brannsikkerhet: Det stilles krav om at en boenhet skal utformes som en egen branncelle, jf. veiledning til TEK10 § 11-8. I forslaget presiseres det at utleie i en del av en bolig ikke nødvendigvis medfører at den delen av boligen som leies ut må defineres som en selvstendig boenhet etter plan- og bygningsloven, selv om den avgrensede delen har alle hovedfunksjoner. For disse tilfellene vil det ikke lenger stilles krav om egen branncelle. Dette innebærer et lavere

brannsikkerhetsnivå for disse boligene, og bidrar til økt risiko for personskade og materielle skader. Det strider også mot hovedprinsippet om at areal hvor det er ulik fare for brann (for eksempel som følge av at det er adskilte husstander i de to delene) skal være egne brannceller.

Effekten behandles som ikke-prissatt i analysen.

Utnyttelse av egen bolig: Det vil som regel være utleie som er motivasjonen bak å etablere en avgrenset del med alle hovedfunksjoner til en bolig i en allerede eksisterende bolig. Det kan imidlertid være tilfeller der hvor man ønsker å etablere en slik avgrenset del for eget bruk. Dette gir økt nytteopplevelse av boligen for boligeier, reduserer flyttebehov og gjør det mer attraktivt for barn å bo lengre hjemme. Det er antagelig likevel slik at det er svært få tilfeller der boligeiere har latt seg hindre fra å gjøre slike tilpasninger av eget hjem selv med eksisterende regelverk. I de fleste tilfeller der kommunene ikke allerede praktiserer det foreslåtte nye regelverket, synes det som om det har vært utleie som har vært avgjørende for hvorvidt arealet betraktes som søknadspliktig selvstendig boenhet. Dermed vil antagelig ikke boligeiers bokvalitet påvirkes betydelig.

Denne effekten blir behandlet som en ikke-prissatt effekt.

Sosial og teknisk infrastruktur: Definisjonen av boenhet samsvarer ikke med definisjonen i Matrikkelen. Med forslaget som ligger til grunn vil det oppstå tilfeller hvor det ikke vil være krav om søknadspliktig boenhet, selv om det i realiteten etableres nye boliger som skal registreres i Matrikkelen.

Dette påvirker statistikken som brukes som grunnlag for kommunal planlegging. Ved å ta beslutninger basert på dårlig statistikk kan kommuner og andre gjøre feil valg knyttet til planlegging og beslutninger om bygging av ny infrastruktur.

Når flere slipper å registrere boenhet, kommer heller ikke krav i reguleringsplanene til anvendelse. Det vil for eksempel kunne medføre at krav til parkering på egen tomt ikke må oppfylles, og dermed økt grad av gateparkering. Informasjonen brukes også til å vurdere kapasiteten på annen eksisterende infrastruktur, slik som renseanlegg, vannverk og vegnett.

I praksis er byggesøknader som datakilde dårlig egnet til slik samfunnsplanlegging. Søknadene gir ikke noen informasjon om hvem eller hvor mange som vil bo i utleieboligen, og heller ikke hvilken livssituasjon disse er i, om de eier bil eller lignende.

Effekten blir behandlet som en ikke-prissatt effekt.

Implementering av regelendring: Endringer i regelverket vil medføre opplæring av byggesaksbehandlere slik at de gjøres kjent med det nye regelverket.

Effekten behandles som en prissatt effekt.

4.1.2 Vurdering av prissatte effekter

Reduserte kostnader ved byggesaksbehandling: Vi legger til grunn at kommuner der 15 % av boligene i Norge ligger vil endre praksis som følge av regelendringen. I disse kommunene vil en del søknader bortfalle som en følge av dette. Vi har antatt at 10 % av søknadsvolumet i disse kommunene vil bortfalle.

Dermed vil også antall klagesaker hos fylkesmennene reduseres. Vi har lagt til grunn at 10 % av sakene normalt havner hos fylkesmannen.

Vi har estimert at kommunene bruker 16 timer på en slik sak i snitt, mens fylkesmenn bruker 10 timer. Tiltakshaver bruker 20 timer ved søknad til kommunen, og ytterligere 10 timer dersom saken går til fylkesmannen.

Med gjennomsnittlige lønnskostnader i kommune og stat tillagt arbeidsgiveravgift, og gjennomsnittlig lønnskostnad for tiltakshavere etter skatt, samt en reallønnsvekst på 1,4 %, fremkommer en samlet nåverdi over en 20 årsperiode på drøyt 20 millioner kroner i redusert kostnad.

Kostnader i forbindelse med implementering av regelendring: Regelendringen er svært enkel å implementere. Vi antar at det ikke er behov for tilpasning av IKT-systemer, men at 90 byggesaksbehandlere trenger i snitt 2 timer opplæring.

Nåverdien av denne merkostnaden blir 60 000 kroner.

Tabell 4-1 Prissatte effekter

Endret kostnad	NNV ² (millioner NOK)
Tidsbruk kommune	-11
Tidsbruk fylkesmenn	-1
Tidsbruk tiltakshavere	-9
Implementeringskostnad kommuner	0,1
Totalt	-20

4.1.3 Vurdering av ikke-prissatte virkninger

Vurderingen består i å anslå de ulike effektene betydning for samfunnet og effektens omfang. På denne måten synliggjøres det i hvilken grad de ikke-

prissatte effektene av tiltakene bidrar positivt eller negativt til netto nytte. Vurderingen gjøres opp mot nullalternativet.

Økt grad av forutberegnelighet og likebehandling:

Dette er viktige rettssikkerhetsprinsipper. På den annen side gjelder ikke endringen regler som påvirker liv og helse. Samlet sett vurderer vi derfor denne effekten til å være av middels betydning for samfunnet.

Flere av de største kommunene praktiserer i dag samme definisjon som den foreslåtte presiseringen. I tillegg har gjerne kommuner som ikke praktiserer det på denne måten laget veiledninger som dermed gjør det mulig også i dag å forutsi hvorvidt et tiltak krever søknad eller ikke. På bakgrunn av dette anslås denne effekten å gjelde få personer og vil derfor ha et lite omfang.

Ytterligere presiseringer vil styrke denne effekten. Forskriften bør presisere at kravene er knyttet til §20-1 første ledd bokstav g, og man bør i veiledningen tydeliggjøre hva som menes med «fysisk atskillelse».

Tabell 4-2 Vurdering av effekten

Betydning	Omfang	Vurdering
Middels	Lite positivt	++

Tilnærmet ingen frigjorte ressurser i byggenæringen:

Byggenæringen sysselsetter 220 000 personer (2013)³. Det er få kommuner som har en praksis som avviker stort fra innholdet i presiseringen. Det er lite trolig at denne regelendringen vil bli merkbar for etterspørselen rettet mot byggenæringen.

Betydningen settes til liten, siden dette kun er snakk om materielle verdier.

Tabell 4-3 Vurdering av effekten

Betydning	Omfang	Vurdering
Liten	Intet	0

Svært begrenset påvirkning på utleiemarkedet:

Betydningen anses å være middels; det er avgjørende å ha et sted å bo, men for det fleste er det ikke snakk om å ha et sted å bo eller ikke, men om utvalget og prisen i leiemarkedet.

Siden de fleste kommuner synes å praktisere de foreslåtte presiseringene allerede i nåsituasjonen, herunder de fleste kommunene med press i boligmarkedet, vil antagelig regelendringen gi et svært begrenset omfang av effekten. I den grad det vil være en bevegelse, vil den være positiv, men vi legger

² Netto nåverdi

³ <https://www.ssb.no/bygg-bolig-og-eiendom/statistikker/stbygganl/aar/2015-04-23>

til grunn at endringen er så liten at den best beskrives som i grenseland til ikke-eksisterende.

Tabell 4-4 Vurdering av effekten

Betydning	Omfang	Vurdering
Middels	Intet/lite positivt	0/++

Redusert brannsikkerhet: Betydning av brannsikkerhet er høy. Brannsikkerhet bidrar til trygghetsfølelse i eget hjem, og kan potensielt redde liv.

Det er ikke så ofte det er brann. Regelendringen vil potensielt gjelde så få boliger at det er svært usannsynlig at brann vil oppstå i noen av disse. Dersom brann oppstår vil det kunne føre til økte materielle skader eller personskader. Uten brannceller vil brannen spre seg raskere, og slukningsarbeidet vil bli mer utfordrende og ta lengre tid.

Krav til søknad praktiseres allerede som foreslått i regelendringen i de fleste kommuner. I nullalternativet antar vi at flere og flere kommuner vil begynne å følge denne praksis. Forskjellen mellom nullalternativet og en situasjon der regelendringen implementeres, vil således være at alle kommuner noe raskere vil behandle regelverket på samme måte.

Effektens omfang er således enten lite negativt eller intet. Siden tap av menneskeliv er så betydelig, velger vi å være føre var og legger til grunn at effekten har et lite negativt omfang, grensende til intet.

Tabell 4-5 Vurdering av effekten

Betydning	Omfang	Vurdering
Stor	Intet/Lite negativt	0/---

Svært begrenset økt utnyttelse av egen bolig: Det er viktig for en boligeier å kunne disponere over egen bolig og å gjøre nødvendige tilpasninger. Samtidig er det oftest mulig å flytte dersom dette gir en mer optimal bokvalitet. Betydningen settes således til middels.

Regelendringen vil gi et omfang av denne effekten som er positivt, men svært begrenset. Det er antagelig svært få boligeiere som i dag har ønsket å etablere en isolert del i boligen, med alle hovedfunksjoner, til eget bruk, for så å ha blitt pålagt å definere dette som egen boenhet, med krav om tiltak. Det mindretall av kommuner som ikke allerede praktiserer de foreslåtte kravene, har oftest knyttet kravene om tiltak til utleie. Vi legger derfor til grunn at endringen ikke gir noen effekt.

Tabell 4-6 Vurdering av effekten

Betydning	Omfang	Vurdering
Middels	Intet	0

Redusert kvalitet på sosial og teknisk infrastruktur: Betydningen her vil kunne være stor når det er snakk om planlegging av viktig infrastruktur som sykehjem og skoler. I praksis er det primært planlegging av parkeringsplasser som blir direkte skadelidende av endringen, og skadepotensialet reduseres ytterligere av at datakilden uansett ikke har gitt særlig konkret informasjon. Betydningen settes derfor til liten.

Grunnet det mindretall av kommuner som vil miste dette datapunktet settes omfanget til lite negativt.

Tabell 4-7 Vurdering av effekten

Betydning	Omfang	Vurdering
Lite	Lite negativt	-

4.2 Forenkling av krav ved bruksendring fra tilleggsdel til hoveddel

Ved bruksendringer er det vanlig at tiltakshaver bygger ut i henhold til minimumskravene i Teknisk forskrift. Det er derfor rimelig å anta at forenkling i kravene også vil føre til at nye bruksendringer av eksisterende bygg vil følge de nye, reduserte tekniske kravene. I dette kapittelet vil vi beskrive hvilke effekter dette vil ha.

Vi legger her til grunn at en rekke av de nye tiltak som vil utløses som en følge av regelendringen, vil være tiltak som ellers ikke ville blitt gjennomført. Men det vil også være et volum av bruksendringer som ville blitt gjennomført uansett, men til en lavere kostnad for tiltakshaver etter at regelendringen er trådt i kraft.

Vi legger til grunn at flere utbyggere vil tilpasse seg reglene ved å bygge større tilleggsdeler i nye boligprosjekter, men at disse tilleggsdelene er klaggjort for å tas i bruk som hoveddel etter en bruksendring.

4.2.1 Beskrivelse av effektene

Bokvalitet for leietakere: Forslaget innebærer å endre preaksepterte ytelser for romhøyde, ventilasjon og lys. Dette vil kunne gi effekter for opplevd bokvalitet for beboer, og for beboerens helse. Denne effekten gjelder bokvalitet, mens helse behandles i en senere effekt. Vi vurderer effekten for leietagere og boligeiere separat, siden effekten er noe forskjellige for disse to gruppene.

Romhøyde har stor betydning for hvordan innemiljøet i et oppholdsrom oppleves. Det antas at denne effekten først og fremst vil påvirke leietakere. En særlig forringelse vil det være ved utleie i tilfeller der alle oppholdsrom bare oppfyller minstekrav til takhøyde. Effekten vil være mindre dersom det bare er deler av utleiedelen som har en lav takhøyde.

God ventilasjon er viktig for et godt inneklima. Tilfredsstillende luftkvalitet er en forutsetning for trivsel og velvære og for å unngå negative helseeffekter hos de mennesker som oppholder seg i bygningen, ref. TEK10 §13-1 første ledd. Kravet vedrørende ventilasjon i boliger (TEK10 §13-1 og §13-2) fortsetter å gjelde også ved bruksendring fra tilleggsdel til hoveddel. Forslaget innebærer en ny preakseptert ytelse ved bruksendring som innebærer at det er tilstrekkelig med ett åpningsbart vindu tilsvarende målene for et rømningsvindu, og lufteventiler. På denne måten tydeliggjøres det at ventilasjonsmengdene angitt i §13-2 kan tilfredsstilles uten et mekanisk ventilasjonsanlegg. En følge av presiseringen vil være at det blir en lavere andel som installerer mekanisk ventilasjonsanlegg i forbindelse med bruksendring. Dette kan medføre en noe dårligere luftkvalitet enn dagens standard. I noen tilfeller kan imidlertid tenkes at lufting med vindu gir mer friskluft enn ved et mekanisk ventilasjonsanlegg.

Utsyn og lysforhold er også av stor betydning for menneskers trivsel. Dagslys er den belysning som i alminnelighet oppleves som best og mest riktig som allmennbelysning, ref. TEK10 § 13-12, og er nødvendig for å styre døgnrytmen og holde oss våkne og opplagte. Endringen innebærer at et rømningsvindu er nok for å oppfylle kravet om tilfredsstillende dagslys, uavhengig av hvor stort areal som skal bruksendres, og uavhengig av vinduets plassering, rommets høyde og dybde samt skjerming fra terreng. Dette gir dårligere lysforhold enn ved dagens krav. På samme måte som med takhøyde antas denne effekten først og fremst å påvirke leietakere, og vil kunne medføre en forringelse av bokkvaliteten.

I henhold til økonomisk teori vil leietager bare velge å flytte inn i en utleiebolig dersom dette oppleves å gi størst mulig samlet nytte for leietageren. Det vil bety at en leietager som flytter inn i en bolig med reduserte krav til bokkvalitet i teorien vil ha vurdert dette opp mot leiligheter av høyere kvalitet, men funnet at boligen med redusert kvalitet er best for seg. Dette vil antagelig skyldes at denne boligen er rimeligere, og at denne besparelsen kan benyttes til andre velferdsøkende tiltak.

Dersom leietaker ikke har full informasjon (assymetrisk informasjon) om trekk ved leieobjektet, vil den

økonomiske tilpasningen ikke nødvendigvis bli optimal. Som et eksempel vil det være krevende for en leietaker å forholde seg til risikoen for å bli syk som en følge av standarden på boligen. Etter vårt syn er det likevel slik at leietaker enkelt vil kunne få en klar oppfatning av elementer som takhøyde, dagslys, tilgjengelighet og utsyn i forbindelse med visning, og dermed ha full informasjon om bokkvalitet og opplevd bokkvalitet. For helsepåvirkning og byggets sikkerhet vil det kunne forholde seg annerledes. Derfor behandles folkehelse som en separat effekt i denne analysen.

I et presset marked der det er stor kamp om utleieobjektene, kan det likevel være slik at en leietaker føler seg presset til å akseptere en lavere bokkvalitet enn ønsket. Dette vil isolert sett være negativt for denne leietaker. Samtidig vil spørsmålet være hva som er beste alternative bolig for denne leietaker. I et presset marked vil nettopp denne regelendringen kunne gi et økt tilbud av utleieleiligheter, og det igjen kan bety at alternativet til en leilighet med lavere bokkvalitet er ingen leilighet i det hele tatt.

Endringene vil ikke påvirke eksisterende utleieboliger, men bare «nye» boliger som kommer ut i leiemarkedet.

Denne effekten vil vi behandle som en ikke-prissatt effekt.

Bokkvalitet for boligeiere: Bruksendringer av bolig gjøres ikke bare i forbindelse med utleie. Boligeier kan ha ønske om eller behov for å utvide oppholdsrom i egen bolig. For eksempel i forbindelse med familieforøkelse, eller at man ønsker å innrede en ny kjellerstue. Slike tiltak iverksettes ikke av boligeier med mindre det gir økt bokkvalitet og økt nyttefølelse av egen bolig. Dette kan også gi positive effekter ved å redusere flyttebehov og dermed reduserte flyttekostnader og transaksjonskostnader i forbindelse med kjøp og salg av bolig.

Effekten vil antagelig være størst for dem som bor i eneboliger eller tomannsboliger, som gjerne har størst andel tilleggsdel. 62 % av boligene i Norge er av denne typen⁴.

Gamle boliger vil vanligvis være bygget i henhold til byggereglene som gjaldt da boligen ble bygget. Dermed blir nytten av lemping i disse forskriftene større for dem som eier gamle boliger. 61 % av norske boliger er eldre enn 35 år gamle. 39 % av boligene er eneboliger eller tomannsboliger som er mer enn 35 år gamle⁵.

En boligeiers mulighet til å gjøre tilpasninger i sin egen bolig vil i mange tilfeller oppleves som en del av eiendomsretten. Eiendomsretten står sterkt i Norge, og

⁴ SSB 2011, tabell 09796

⁵ SSB 2014, tabell 06266

frihet innenfor egne vegger kan sies å være en verdi som holdes høyt.

Ved tiltak i eksisterende boliger der beboeren selv benytter arealet, vil det være overveiende sannsynlig at tiltakene, selv med reduserte krav til ventilasjon, takhøyde, dagslys og annet, vil gi økt velferd for tiltakshaver – ellers ville ikke tiltaket bli gjennomført. Dette er ikke like sikkert dersom utbyggere tilpasser seg de reduserte minstekravene ved nybygging. Det er en risiko for at det blir vanlig at nybygg kommer med et betydelig areal tilleggsdel, som for alle praktiske formål er klart til å tas i bruk som hoveddel etter en bruksendring, men da med redusert bokvalitet. Selv om boligkjøperne her har en mulighet til å velge å ikke kjøpe slike nye boliger, vil det særlig i pressområder kunne være en risiko for at boligkjøpere føler seg tvunget til å kjøpe boliger med en lavere kvalitet enn de egentlig ønsker seg. Men også her vil det være tilfeller der denne lavere kvaliteten faktisk gir en optimal tilpasning for kjøper.

Det kan også tillegges noe vekt at det antagelig er en rekke boligeiere som i dagens situasjon har etablert rom for beboelsesformål som ikke er lovlig bruksendret til hoveddel.

Denne effekten vil behandles som en ikke-prissatt effekt.

Tilgjengelighet for funksjonshemmede: Det foreslås å gjøre unntak for kravet i §12-2 og de tilhørende bestemmelsene i TEK10 som utdyper kravene til tilgjengelig boenhet. Dette innebærer at krav til trinnfri atkomst, dimensjonering for rullestol, passasjebredden og sideplass ved dør ikke skal gjelde. Det samme gjelder krav til tilgjengelig bad og toalett.

En redusert andel tilgjengelige boliger vil gjøre det vanskeligere for personer med behov for denne typen løsninger å skaffe seg utleiebolig. Det vil og i større grad vanskeliggjøre besøk hos funksjonsfriske venner når det ikke er enkelt å komme seg inn i hjemmet og det mangler brukbare toalettfasiliteter. Effekten treffer beboere, enten de er leietagere eller eiere. Effekten er også samfunnsøkonomisk, siden det er befolkningens velferd som påvirkes.

Endringen vil ikke redusere antall boliger som er tilgjengelige. Men antallet boliger som er delvis tilgjengelige (noen rom er utilgjengelige) vil antagelig øke.

Denne effekten vil behandles som en ikke-prissatt effekt.

Folkehelse: Det er en rekke faktorer ved en bolig som kan tenkes å påvirke beboernes helse. Stråling, luftkvalitet og lysforhold er de tre mest nærliggende.

Radon øker risikoen for lungekreft. Risikoen øker proporsjonalt med radoneksponeringen uten en nedre terskelverdi. Dette betyr at all reduksjon av radonkonsentrasjon i inneluft i ulike typer bygninger vil gi en positiv helseeffekt. Forslaget til regelendringen fjerner kravet om å legge til rette for mulige tiltak mot stråling, dersom det kan påvises at strålingen er lavere enn 200 Bq/m³. I og med at det heller ikke med dagens regler er noe krav om at slike strålingsreducerende tiltak skal gjennomføres (bare at det skal være tilrettelagt for det), og i og med at radonsperren strålingen i en tilleggsdel som bruksendres til hoveddel antagelig ikke vil avvike fra strålingen i eksisterende hoveddel, legger vi til grunn at den økte strålingseksponeringen som følger av tiltaket er neglisjerbar. Ved utleie vil det fortsatt være krav om dempende tiltak ned til 100 Bq/m³. Eventuell økt radonstråling vil med forslaget derved kun gjelde dem som bor i egen bolig.

Dårligere luftkvalitet vil kunne gi negative helseeffekter for dem som oppholder seg i boligen. Hensikten med ventilasjon er å fjerne forurensninger i luften som f.eks. støvpartikler, avgassinger og fuktighet og tilføre frisk og ren luft. Dårlig ventilasjon kan forverre plager hos personer med astma, allergi eller andre helseplager. Boliger med dårlig ventilasjon kan også gi helseplager for friske personer. Vanligst er plager som trøtthet, hodepine, nedsatt konsentrasjon, øket irritasjon i slimhinner og økt hyppighet av luftveisinfeksjoner. I tillegg påvirker ventilasjon/luftskifte vår yteevne og produktivitet.⁶

Redusert takhøyde vil kunne ha negativ effekt luftkvaliteten, fordi det blir mindre plass til et «reservoar» av dårlig luft mellom taket og menneskene som oppholder seg i rommet.

Lysforhold kan være viktig for menneskers fysiske og psykiske helse. Godt dagslys fremmer vekst og utvikling, gir bedre søvnkvalitet om natten, og fremmer opplagthet, trivsel, sinnsstemning og yteevne om dagen.⁷ Utsyn er viktig for å orientere seg og oppleves av mange som viktig for bokvaliteten.

Det finnes flere oppsummeringer av forskningen om sammenhengen mellom boligkvalitet og helse⁸. Forskningen viser at det er en klar sammenheng mellom ventilasjon og helse og radonstråling og helse. Utover det, er det i liten grad tydelige resultater som påviser sammenheng mellom romhøyde, dagslys og utsyn på den ene siden og folkehelse på den annen side.

⁶ <http://www.naaf.no/no/inneklima/Fakta-om-inneklima/>

⁷ <http://www.arbeidstilsynet.no/arbeidervernartikkel.html?tid=240826>

⁸ NIBR-rapport 2014:16: Bolig og folkehelse – hva er sammenhengen?; Helsedirektoratet 2011 IS-1857: Bolig, helse og sosial ulikhet

Som en følge av en noe redusert luftkvalitet synes det klart at retningen på denne virkningen er negativ, men det er vanskelig å si noe om omfanget. Det er i liten grad dokumentert en konkret sammenheng mellom negative helseeffekter og ulik bostandard. Det er i liten grad mulig å legge til grunn at dagens krav i TEK10 tilsvarer det som er nødvendig for å opprettholde god folkehelse. Det er fullt mulig at de reduserte krav som foreslås innført også er tilstrekkelig. Det er også antagelig slik at ulike beboere har forskjellig sensitivitet, og således ulike behov for standard.

Det kan argumenteres for at reduserte minstekrav gjør det mulig for beboerne selv å sikre en mer optimal tilpasning mellom egne behov og boligens standard. På den annen side er det erfart at mennesker med i utgangspunktet en utfordrende livs- og helsesituasjon blir boende i svært dårlige boliger.

Effekten treffer beboere, enten de er leietagere eller eiere. Effekten er også samfunnsøkonomisk, siden det er befolkningens velferd som påvirkes.

Denne effekten vil behandles som en ikke-prissatt effekt.

Frigjorte ressurser i byggenæringen: Forenklete byggekrav gir rimeligere løsninger for tiltakshaver. Dette gjør at byggeoppdragene blir mindre omfattende, noe som vil frigjøre ressurser i byggenæringen. For samfunnet er dette en besparelse, fordi knappe arbeidskraft-ressurser kan benyttes til andre formål.

Samtidig vil rimeligere løsninger gjøre at flere vil velge å bruke deler av boligen. Dette igjen vil binde opp flere ressurser til denne type tiltak.

Uten å anta noe om volumendringen som vil oppstå, er det ikke mulig å vite om totaleffekten er mer eller mindre omfang av byggeaktivitet. Uansett vil antagelig effekten være svært begrenset sett opp mot en årlig omsetning i bygge- og anleggsnæringen på om lag 400 milliarder kroner⁹.

Denne effekten kan i utgangspunktet prissettes. Innenfor rammen av dette oppdraget har vi likevel funnet at det ikke lar seg gjøre innenfor et rimelig usikkerhetsnivå. Effekten behandles som ikke-prissatt i analysen.

Utleiemarkedet: Endringen påvirker utleiemarkedet dersom boligeiere velger å bruke deler tilleggsdel til hoveddel med formål om å leie ut. Se beskrivelse av effekten under punkt 4.1.1.

Denne effekten vil behandles som en ikke-prissatt effekt.

Byggesaksbehandling: Flere kommuner tillater allerede at det lempes på tekniske krav, jf. pbl § 31-2

fjerde ledd. Saksbehandling knyttet til disse sakene er ofte ressurskrevende da det gjerne innebærer flere runder med tiltakshaver for å komme frem til en tilfredsstillende løsning. Når denne lempingen gjøres generell vil kommunenes saksbehandlingstid reduseres ettersom det stilles mindre strenge tekniske krav til dokumentasjon. Kommunene slipper å foreta en del faglige vurderinger. I ytterste konsekvens kan behandlingen av denne type søknader gjøres full-digital. Selv om man antar et betydelig økt volum av saker som en følge av endringen, vil kostnaden for kommunenes behandling av disse nye sakene således bli lavere.

Denne effekten vil behandles som en prissatt effekt.

Sosiale forskjeller: Det kan argumenteres for at lemping i krav ved bruksendring til hoveddel vil kunne gi seg utslag i økte sosiale forskjeller. Dette da i tilknytning til at disse arealene vil bli gjort tilgjengelig på utleiemarkedet, og at det vil bli slik at de ressursvake i stor grad vil bli leietagere i disse boligene med lav kvalitet, mens de ressurssterke tar seg råd til å bo i bedre boliger. Dersom bokvaliteten går på bekostning av helse og velvære, vil således de ressursvake kunne få redusert sine muligheter til en forbedring i livskvaliteten. Det vises gjerne til «slumlignende» forhold i byene før det ble stilt strenge krav til bokvalitet når det argumenteres for dette.

Økte sosiale forskjeller vil kunne gi seg utslag i et mer ustabilt og utrygt samfunn. Den skandinaviske samfunnsmodellen med små forskjeller har vist at den på en god måte ivaretar stabilitet og samfunnsrygghet. Dette igjen er viktig for folks velferd.

Endringen vil ikke muliggjøre at det bygges hele bygårder med lav bokvalitet for utleie. Denne lavere bokvaliteten vil bli tilgjengelig typisk i kjellere til eneboliger eller som hybler i tilknytning til nyoppførte leiligheter, der selve hovedleiligheten oppfyller alle byggetekniske krav. Det er således vanskelig å se at det vil kunne oppstå «slumlignende» forhold.

Det kan også argumenteres for at endringen gir også de ressursvake flere muligheter. Dersom en familie velger å flytte fra en liten leilighet der dagens krav til bokvalitet er oppfylt, til en større leilighet med lavere takhøyde og mindre dagslys, kan dette alt i alt øke familiens velferd.

Effekten behandles som en ikke-prissatt effekt.

Implementering av regelendring: Endringer i regelverket vil medføre opplæring av byggesaksbehandlere slik at de gjøres kjent med det nye regelverket.

Effekten behandles som en prissatt effekt.

⁹ SSB 2014 tabell 03512

Forutberegnelighet og likebehandling: Regelendringen vil gjøre det enklere å forstå hvilke krav som stilles ved bruksendringen. Byggesaksmyndighetenes faglige vurderinger vil reduseres, og dette legger til rette for mer likebehandling og forutberegnelighet.

Det er vanskelig å tallfeste verdien av økt forutberegnelighet og likebehandling på en robust måte. Effekten behandles som ikke-prissatt i analysen.

4.2.2 Vurdering av prissatte effekter

Økte kostnader knyttet til byggesaksbehandling: I gjennomsnitt ble det årlig godkjent i underkant av 20 000 byggesøknader til boligformål i perioden 1990 til 2003. Fra 2003 og frem mot toppåret 2006 øker takten. I 2006 ble 30 000 byggesøknader godkjent, men så faller aktiviteten dramatisk. I 2009 når vi et bunnivå med så lite som 13 000 godkjente søknader. De siste fem årene er det i gjennomsnitt godkjent i underkant av 17 000 søknader i året i Norge.¹⁰ Her inngår både nybygg og tiltak på eksisterende bygg; men her inngår ikke søknadene som ikke blir godkjent. Vi antar likevel at 17 000 gir et godt bilde på antall søknader knyttet til tiltak på eksisterende bygg i et normalår.

Det kan legges til grunn at om lag en fjerdedel av disse søknadene omfatter bruksendring til hoveddel, alene eller i kombinasjon med andre tiltak.

Med et antatt årlig totalvolum på 17 000 byggesøknader for tiltak i eksisterende bygg, vil således om lag 4 250 søknader berøres av dette endringsforslaget. Dette igjen betyr at knapt 2 promille av boligene vil gjennomgå en slik bruksendring i løpet av ett år.

Dette er dersom regelendringen ikke medfører et økt volum av bruksendringer. Vi antar at dette volumet vil øke betydelig, både fordi enkelte krav har vært umulig å oppfylle før lovendringen, og fordi prosjekter som før var for kostbare nå vil oppleves å være akseptable.

Vi har ikke grunnlag for å vurdere hvor stor denne volumøkningen vil bli. Vi har tatt utgangspunkt i at volumet vil dobles fra dagens situasjon, for å kunne illustrere hvordan en slik endring påvirker kostnadene knyttet til byggesøknader.

I dag bruker kommunene til dels betydelig tid på å behandle byggesøknader, fordi det utøves faglig skjønn og det arbeides tett med tiltakshaver for å komme frem til akseptable løsninger. Tidsbruken kan variere innenfor et intervall på 8-40 timeverk. Med den foreslåtte endringen vil behandlingen bli langt enklere, fordi det ikke skal anvendes skjønn. Mye av vurderingen kan automatiseres. Vi legger til grunn at kommunenes behandlingstid reduseres fra i snitt 16 timer til i snitt fire timer.

Dette vil bety, med en volumendring fra 4 500 til 9 000, at totalt medgått tid i kommunene vil endre seg fra 45 årsverk til 23 årsverk.

Også for fylkesmennene vil regelendringen kunne bli merkbar. Fylkesmannen i Rogaland behandlet i 2014 17 saker som omhandlet bruksendringer fra tilleggsdel til hoveddel. Flere av disse sakene ville blitt godkjent i kommunen med foreslåtte endringer av kravene, og dermed unngått klagebehandling hos Fylkesmannen. I snitt bruker Fylkesmannen rundt 10 timer på en slik klagesak. Vi legger til grunn at Fylkesmannen i Rogaland er representativ for landet som helhet, og at det med en regelendring vil være om lag 160 saker som ikke kommer til behandling hos fylkesmennene. Med det spares 1 600 arbeidstimer, det vil si ett årsverk.

For tiltakshaver vil antagelig søknadsprosessen forenkles noe av at dialogen med kommunen reduseres/forsvinner, og av at forutberegneligheten øker. Det finnes ikke gode anslag på tidsbruk hos tiltakshaver. Hvis vi antar at tiltakshaver i dag bruker 25 timer på en gjennomsnittssøknad om bruksendring, og at denne tidsbruken reduseres til 20 timer ved forslaget, kan vi beregne samlet endring i tidsbruk.

For det eksisterende volumet på 4 500 søknader vil tiltakshaverne da totalt spare tilsvarende 14 årsverk, men grunnet det doblede volumet vil totaleffekten likevel bli en økt arbeidsmengde på 43 årsverk.

Med gjennomsnittlige lønnskostnader i kommune og stat tillagt arbeidsgiveravgift, og gjennomsnittlig lønnskostnad for tiltakshavere etter skatt, samt en reallønnsvekst på 1,4 %, fremkommer en samlet nåverdi over en 20 årsperiode på drøyt 5 millioner kroner i økt kostnad.

Kostnader i forbindelse med implementering av regelendring: Den foreslåtte endring vil medføre svært begrensede implementeringskostnader. For staten vil det kunne være noe økt behov for å gi informasjon, men dette vil inngå som en del av den daglige drift.

For kommunene vil det i svært liten grad være behov for endring i IKT-systemer, og opplæringen som må gis

¹⁰ <https://www.ambita.com/nyheter/nedgang-byggesoknader-tross-optimisme-fra-bransjen/>

er meget begrenset. Vi har antatt en opplæringstid på 2 timer per saksbehandler for totalt 450 saksbehandlere som arbeider med denne typen søknader. Dette vil være en engangskostnad, med dagens lønnsnivå i kommunene blir kostnaden om lag 0,3 millioner kroner.

Tabell 4-8 Prissatte effekter

Endret kostnad	NNV (millioner NOK)
Tidsbruk kommune	-196
Tidsbruk fylkesmenn	-10
Tidsbruk tiltakshavere	210
Implementeringskostnad kommuner	0,3
Totalt	5

4.2.3 Vurdering av ikke-prissatte effekter

Mer tilpasset bokkvalitet for leietakere: Om lag 16 % av norske husholdninger er leietagere¹¹. SSBs tall for de større byene indikerer at drøyt 50 % av utleierne er privatpersoner, mens de øvrige er profesjonelle utleiare, slik at om lag 8 % av de norske husholdningene vil potensielt påvirkes av denne effekten. Samtidig vil ikke endringen påvirke de nåværende utleieboligene, bare de fremtidige, så det er begrenset hvor mange som blir påvirket.

Leietakere har i de fleste tilfeller kort botid før de flytter. Hans Christian Sandlie har vist at nesten halvparten av leietakerne til enhver tid har en botid i sin nåværende bolig på ett år eller mindre, mens ¾ har mindre enn tre år¹². Med så kort botid kan det argumenteres for at boligens bokkvalitet i mindre grad gir store effekter for leietakers nytte.

I samme artikkel skriver Sandlie videre: *En stor andel av leieboergruppen kan knyttes til personer som er ute etter en midlertidig bolig for en kortere periode av livet. Prototypen av en leieboer ser ut til å være en ung enslig med forholdsvis lav inntekt. Selv om det også finnes en mindre gruppe som kanskje har behov for å finne en varig og stabil bolig i leiemarkedet, kan det se ut til at tilbudet i stor grad er tilpasset etterspørselen fra dem med det midlertidige behovet.*

Når Samskipnadsrådet tar til orde for at lempingene i forslaget til regelendring også bør gjelde ved konvertering til studentbolig, viser det tydelig at mindre strenge krav kan oppleves som positivt av viktige grupper på leiemarkedet.

For flere av kravene det nå foreslås gitt generelt unntak for, gis det i dag ofte unntak ut fra en konkret vurdering i den enkelte sak. Det er således ikke nødvendigvis slik

at praksis vil endre seg betydelig. Men kommunenes praktiske vurderinger basert på faglig skjønn vil få et lavere volum.

Tiltaket vil kunne gi en velferdsgevinst for de som aksepterer lavere bokkvalitet. Disse kan for eksempel velge å leie seg inn på litt flere m² i en «dårlig» leilighet, i stedet for færre m² i et «bra» hus. Når minstekravene reduseres blir det potensielt rom for en mer optimal markedstilpasning.

Også for dem som foretrekker høy bokkvalitet kan endringen være fordelaktig, fordi konkurransen om disse objektene kan reduseres, og prisnivået dermed dempes.

Også svake grupper på boligmarkedet vil ha muligheter til å vurdere hvordan ulik bokkvalitet påvirker deres velferd, og dermed hvilken betalingsvilje de har for denne bokkvaliteten. Et økt tilbud i utleiemarkedet vil kunne være viktigste nettopp for denne gruppen, fordi en redusert pris vil kunne gi dem en relativt stor velferdsøkning.

Betydningen anses å være middels, fordi boligsituasjonen er viktig for folk, og folk uttrykker stor betalingsvilje for bokkvalitet. Samtidig er bokkvalitet, slik vi definerer det her, ikke et spørsmål om liv eller helse.

Omfanget anses å være positivt, men lite. Kun en mindre del av befolkningen er leietakere, og det eksisterende volum av leiligheter påvirkes ikke. En del tiltak vil allerede i dag ha lemping på enkelte krav.

Tabell 4-9 Vurdering av effekten

Betydning	Omfang	Vurdering
Middels	Lite positivt	++

Mer tilpasset bokkvalitet for boligeiere: Et betydelig omfang boligeiere vil få økt sin mulighet til å utnytte boligen optimalt. Det er ikke mulig å gi noe godt anslag for hvor mange flere som kommer til å bruke endre som en følge av regelendringen, men også muligheten til å gjøre en slik bruksendring kan tillegges verdi.

Betydningen settes til middels som i effekten over.

Omfanget anses å være positivt, og middels stort. Retningen på denne effekten kan vurderes ulikt. Bokkvaliteten målt i objektive mål som takhøyde, dagslys, utsyn og inneklima i seg selv vil reduseres, men vi legger til grunn at bokkvalitet ikke er en objektiv størrelse, og at ulike personer stiller ulike krav til bokkvalitet. En lemping av minstekrav vil potensielt gi en bedre tilpasning i markedet, fordi personer med lav betalingsvilje for bokkvalitet vil få økt sin totale velferd.

¹¹ SSB 2012, tabell 09821

¹² Nova-rapport 2/2010

Det er en betydelig del av befolkningen som bor i den typen boliger som særlig vil omfattes av endringen, men likevel antagelig en begrenset del av befolkningen som vil utføre et tiltak som en følge av endringen.

Tabell 4-10 Vurdering av effekten

Betydning	Omfang	Vurdering
Middels	Middels positivt	+++

Redusert tilgjengelighet for funksjonshemmede: Det er vesentlig at boliger som per i dag er tilgjengelige for funksjonshemmede fortsatt vil være det også med en regelendring. Det vil likevel være et antall fremtidige bruksendringer som nå ikke vil møte krav til tilgjengelighet, men som ville ha gjort det uten regelendringen. Det vil også være sannsynlig at en del flere «nye» utleieboliger (som tidligere har vært tilleggsdeler) ikke vil møte disse kravene.

Samtidig er mange av bruksendringene som vil skje etter en regelendring typisk bruksendringer som ikke ville ha skjedd uten regelendringen. I disse tilfellene blir ikke situasjonen for de funksjonshemmede dårligere enn den var i utgangspunktet. Andelen tilgjengelige boliger vil derimot bli noe lavere, sammenlignet med nullalternativet.

Dersom det blir mindre press i utleiemarkedet som en følge av regelendringen, kan dette komme også funksjonshemmede leietagere til gode. Prisen på leieboliger med god tilgjengelighet vil kunne gå ned.

For dem med nedsatt funksjonsevne er betydningen opplagt stor. Dette gjelder både rullator- og rullestolbrukere. Med eldrebølgen vil dette sannsynligvis være en voksende gruppe. Funksjonsfriske vil også til en viss grad ha behov for en tilgjengelig bolig. Mange vil oppleve å ha familie, venner og bekjente som i kortere eller lengre tidsrom bruker hjelpemidler som rullestol eller rullator. Betydningen anses derfor å være middels stor.

Omfanget er negativt, fordi det vil være et volum av nye oppholdsrom, enten de leies ut eller benyttes av eier, som vil være utilgjengelige for funksjonshemmede. Samtidig, siden det areal som i dag er tilgjengelig ikke blir mindre tilgjengelig, anses omfanget å være lite.

Tabell 4-11 Vurdering av effekten

Betydning	Omfang	Vurdering
Middels	Lite negativt	--

Redusert folkehelse: Sammenhengen mellom bokvalitet og helse er ikke entydig etablert. Luftkvalitet og radonstråling har tydelige effekter for folkehelse,

mens dagslys, takhøyde og utsyn ikke er like tydelige kilder til dårlig helse.

Selv der hvor sammenhengen er klar, er det ikke sikkert at dagens minstekrav nødvendigvis er på et korrekt nivå, i den forstand at minstekravet representerer en terskel for når negative helseeffekter oppstår. Dermed er det heller ikke godtgjort at en endring av minstekravene nødvendigvis vil gi en negativ helseeffekt.

Dette underbygges ytterligere av at bruken av boligen er en viktig faktor. Et rom som er ventilert i henhold til dagens krav, kan likevel benyttes av så mange mennesker eller på måter som gjør at luftkvaliteten blir dårlig. Mennesker har også forskjellig følsomhet; enkelte er disponert for luftveisplager, og har antagelig lavere tålegrense for dårlig luft enn andre.

Effekten vil antagelig være større for personer som bor i en bolig som i sin helhet er tilpasset de reduserte minstekrav som følger av regelendringen, det vil typisk si leietakere i sokkelleiligheter og lignede. For dem som bor i boliger der bare en mindre del av arealene er tilpasset de reduserte minstekrav, vil antagelig effekten være begrenset.

Oppsummert blir det slik at effekten ikke kan være positiv, men det er heller ikke opplagt at den er særlig negativ. I den grad den er negativ, vil det være i tilknytning til redusert luftkvalitet inne. Endringene innebærer imidlertid ikke å redusere kravene knyttet til ventilasjon. Vi antar derfor et lite negativt omfang.

Betydningen av effekten vil være stor, da det her er snakk om liv og helse.

Tabell 4-12 Vurdering av effekten

Betydning	Omfang	Vurdering
Stor	Lite negativt	---

Frigjorte ressurser i byggenæringen: For det enkelte tiltak vil besparelsen kunne være stor. Dette vil typisk være tiltak i rom som ligger langt unna å oppfylle dagens byggekrav. I mange tilfeller kan det være snakk om at et prosjekt boligeier før ville måttet benytte profesjonelle håndverkere for å gjennomføre, nå kan gjennomføres av boligeier selv.

Vi legger til grunn at det største volumet av tiltak som utløses av regelendringen vil være prosjekter som ikke ville blitt gjennomført uten regelendringen. Det trekkes i retning av at det blir økt aktivitet i byggenæringen som en følge av regelendringen.

Det antas at en del nybygg vil tilpasses regelverket ved å bygge arealer som i utgangspunktet er tilleggsdeler, men som er klargjort som hoveddeler med den lavere standard som de nye reglene tillater. Ved kjøp av den

nye leiligheten vil eier kunne bruksendring til hoveddel. En slik praksis vil kunne redusere byggekostnadene i nybygg noe.

Vi legger til grunn at omfanget av slik tilpasning av nybygg blir begrenset; for hver enhet vil det antagelig være en mindre del det gjelder, og det er heller ikke sikkert at kostnadsbesparelsene alltid vil være betydelige. Det kan også diskuteres i hvilken grad kjøperne er interessert i å kjøpe nybygg der deler må bruksendres før de kan tas i bruk, selv om en slik bruksendring vil være en formalitet.

Når bygg- og anleggsnæringen har en omsetning på nesten 400 milliarder kroner, vil uansett andel frigjorte ressurser som en følge av denne regelendringen være begrenset. Vi legger til grunn et lite positivt omfang, antagelig nær null siden det også er forhold som trekker i retning av økt ressursbruk.

Betydningen av effekten anses å være liten.

Tabell 4-13 Vurdering av effekten

Betydning	Omfang	Vurdering
Liten	Lite positivt	+

Mer balansert utleiemarkedet: Det er sannsynlig at forslaget vil gi noe økt tilbud av boliger i utleiemarkedet. Dette vil være en positiv samfunns effekt dersom dette gir mer velfungerende leiemarkeder, og dermed dekker et boligbehov.

Betydningen anses å være middels; det er avgjørende å ha et sted å bo, men for det fleste er det ikke snakk om å ha et sted å bo eller ikke, men om utvalget og prisen i leiemarkedet.

Omfanget er positivt, fordi leiemarkedet i pressområder blir noe mer balansert, men omfanget er lite fordi volumet antagelig er begrenset, og fordi bare en mindre del av befolkningen er aktive i leiemarkedet.

Tabell 4-14 Vurdering av effekten

Betydning	Omfang	Vurdering
Middels	Lite positivt	++

Ingen økning i sosiale forskjeller: Betydningen av for store sosiale forskjeller vil kunne være betydelig negativ for samfunnet. Samtidig er det svært mange andre ting enn boligmarkedet som påvirker disse forskjellene.

Vi mener at forslaget ikke vil gi vesentlig risiko for slum eller ghettopreg. Det kan argumenteres for at forslaget vil gi et bedret boligtilbud også til utsatte grupper. Selv om bokvaliteten vil kunne være dårligere enn med

dagens regler, kan likevel den totale velferden til disse utsatte gruppene bli styrket som en følge av økt tilgang på leieobjekter.

Vi legger til grunn at utslagene i både positiv og negativ retning vil være av svært begrenset omfang her, og legger dermed til grunn intet omfang. Det finnes en rekke andre faktorer i samfunnet som har langt mer å si for sosiale forskjeller enn denne foreslåtte regelendringen.

Tabell 4-15 Vurdering av effekten

Betydning	Omfang	Vurdering
Stor	Intet	0

Økt grad av forutberegnelighet og likebehandling: Dette er viktige rettssikkerhetsprinsipper. På den annen side gjelder ikke endringen regler som omhandler liv og helse. Samlet sett vurderer vi derfor denne effekten til å være av middels betydning for samfunnet.

Omfanget vil være lite positivt; det er forholdsvis sjelden personer søker om bruksendring, og mange vil oppleve også dagens praksis forutberegnelig.

Tabell 4-16 Vurdering av effekten

Betydning	Omfang	Vurdering
Middels	Lite positivt	++

4.3 Forenkling av krav til tiltak på eksisterende bygg i fareområder

I dag antas det at 100 000 personer er bosatt i fareområder som omfattes av den foreslåtte regelendring. Dette tilsvarer om lag 45 000 boliger.

Denne endringen vil også gjelde for næringseiendom. Vi legger likevel til grunn at det er for boliger det vil være betydelige effekter, da det er vanskelig å se for seg en utvidelse av næringslokaler som ikke opplagt vil medføre at flere personer oppholder seg i bygget.

Endringen gjelder både tilbygg/påbygg og bruksendringer. Omfanget av bruksendringer vil påvirkes av den foreslåtte regelendring om lemping av krav ved bruksendring.

4.3.1 Beskrivelse av effektene

Byggesaksbehandling: Etter dagens regelverk kan ikke arbeider på eksisterende bygg gjennomføres der flom og skred skjer oftere enn det som forskriften aksepterer for nybygg. Nybygg hører inn under sikkerhetsklasse 2, hvor største nominelle sannsynlighet tillatt er 1 per 200 år for flom og 1 per 1 000 år for skred. Hvis det skal gjennomføres tiltak på eksisterende

bygg hvor flom eller skred skjer oftere enn dette, vil det kreve dispensasjon eller egen tillatelse til å fravike forskriften etter plan- og bygningsloven § 31-2.

Å søke dispensasjon er ressurskrevende både for tiltakshaver og for kommunen som behandler saken. Vedtak kan også bli påklaget til fylkesmannen for politisk behandling. En effekt av forslaget vil derfor være sparte ressurser som går med til saksbehandling av dispensasjonssøknader i kommunene og i klageinstansene, samt spart tid for tiltakshaver. Samtidig vil dispensasjonsgebyret falle bort noe som gir sparte kostnader for tiltakshaver, men også tilsvarende reduserte inntekter til kommunen.

Kommuner vi har vært i kontakt med viser til et svært begrenset volum av søknader om endringer av eksisterende bygg i fareområder. Dette er antagelig en kombinasjon av at det er forholdsvis få boliger i disse områdene (i underkant av 50 000) og at kommunene er tydelige i sin rådgivning om at søknader sjelden eller aldri vil innvilges.

Samtidig kan endringen føre til flere vanlige byggesaker som følge av at det nå blir rimeligere å gjennomføre mindre tiltak på eksisterende bygg i fareområder.

For kommunene vil endret ressursbruk kompenseres av endring i gebyrer. For tiltakshavere vil gebyrene være å regne som en kostnad, og det samme gjelder tiden tiltakshaver selv har benyttet i prosessen, fordi denne tiden ellers kunne vært anvendt til annen aktivitet. For samfunnet representerer all tidsbruken en kostnad med en verdi lik beste alternative anvendelse av ressursene.

Denne effekten behandles som en prissatt virkning.

Bokvalitet for boligeiere: Tilbygg, påbygg, bruksendringer og ombygginger øker nytteverdien av eget bygg. I tillegg til økt velferd gir dette også redusert flyttebehov og dermed reduserte flyttekostnader og transaksjonskostnader i forbindelse med kjøp og salg av eiendom.

For beboere i fareområder vil det antagelig være et stort behov for å gjøre slike tilpasninger, siden det i praksis har vært umulig å gjøre dette frem til nå. Behovet vil antakelig være større for boligeiere enn for næringsdrivende, da det er vanskelig å se for seg en utvidelse av næringslokaler som ikke opplagt vil medføre at flere personer oppholder seg i bygget.

Det legges til grunn at beboere i fareområder er klar over faren for naturskader. Når disse velger å gjøre investeringer i boligene sine, er det således vel vitende om risikoen for hendelser. Det må derfor legges til grunn at disse tiltakene gir en nytte som overstiger kostnaden ved tiltaket (inkludert tidsbruk ved søknad samt byggesaksgebyr) og en eventuell kostnad som følger av ras eller flom i fremtiden.

Samtidig er det slik at boligeiere i fareområder ikke betaler høyere forsikringspremie enn boligeiere i andre områder. I og med at risiko for skade er høyere i fareområder, vil det i praksis innebære at beboere ellers i landet subsidierer forsikringspremien til beboere i fareområder. Dermed bærer ikke tiltakshavere i fareområder den fulle kostnaden som oppstår ved en hendelse. Dette vil kunne medføre at tiltak som for samfunnet er ulønnsomme, fremstår som lønnsomme for tiltakshaver.

For enkelhets skyld er det antagelig rimelig å legge til grunn at verdien av økt bokvalitet vil være større enn kostnadene knyttet til byggesaksbehandling, bygging og eventuelle naturskader.

Effekten vil behandles som en ikke-prissatt effekt.

Frigjorte ressurser i byggenæringen: Dersom boligeier eller næringsdrivende i dag ønsker å gjøre mindre tiltak på eksisterende bygg i områder hvor flom og skred antas å skje oftere enn henholdsvis per 200 år og per 1000 år, må tiltakshaver gjennomføre tiltak slik at disse grenseverdiene ikke overskrides. Slike flom- og skredsikringstiltak kan være kostbare både å prosjektere og gjennomføre. Tiltakshaver vil med regelendringen spare en stor del av disse kostnadene.

I praksis gjennomføres det ikke tiltak på eksisterende bygg i fareområder i dag, nettopp fordi kostnadene er høye. Regelendringen vil således ikke frigjøre ressurser, men snarere gi en økt ressursbruk fordi tiltak faktisk vil bli gjennomført.

For de få tiltak som ville blitt gjennomført også før regelendringen, vil det bli en betydelig redusert ressursbruk og kostnad, men dette overskygges av at antall tiltak vil øke betraktelig.

Denne effekten behandles som en ikke-prissatt effekt.

Materielle skader: Med økt bygningsmasse i fareområder øker også de materielle skadene ved flom og skred. Dette fører til større erstatningsutbetalinger fra forsikringsselskapene ved slike uønskede hendelser. Dette vil måtte dekkes inn gjennom økte premier, som stiger når det bygges på bolig eller næringseiendom.

Forsikringsbransjen antar at regelendringen, isolert sett, ikke vil få betydning for premienivået. Dersom det, slik vi antar, blir en effekt av endringen at det i større grad blir en økning i bygningsverdien i fareområder enn i andre områder, vil dette bety at forsikringsselskapenes økte utbetalinger ikke fullt ut vil dekkes av økte premieinntekter. Forsikringsselskapene vil i så fall bære noe av kostnaden som følger av økte materielle skader. Dersom dette ikke er tilfellet, vil kostnaden veltes over på eierne i form av økte forsikringspremier.

For beboere og næringsdrivende vil økt premie for økt areal utgjøre en kostnad, mens for samfunnet vil tap av materielle verdier være en kostnad.

Basert på data fra finansnæringen over forsikringsutbetalinger grunnet materielle tap ved skred og flom i 2014, kan det gjøres en beregning av hva en endring i bygningsverdi i fareområder vil medføre av økte materielle skader. I 2014 var forsikringsutbetalingene nesten 500 millioner NOK.

Dette behandles som en prissatt effekt.

Tap av menneskeliv: Det vil være vanskelig/umulig å kontrollere hvem som bruker bygget og i hvilken utstrekning. Generelt er det naturlig å anta at økt boareal også vil gi flere beboere. Dette kan tenkes for eksempel ved familieforøkelse eller at boligen ved salg blir attraktiv for større husstander. Dermed vil, selv med en uendret hendelsesrisiko, konsekvensen bli flere personskader. Dersom man legger til grunn en økt ulykkesrisiko i fremtiden, vil denne effekten bli ytterligere forsterket.

Tabell 4-17 Beboere per bolig, etter størrelse (kvadrattmeter)¹³

Boligstørrelse	Snitt antall beboere
<50	1,36
50-99	1,73
100-139	2,36
140-199	2,70
>200	2,97
Alle	2,25

Samtidig er omfanget av døde som følge av skred og flom i bebyggelse begrenset. I følge data gjengitt i Meld. St. 15 (2011-2012) har det vært om lag 45 dødsfall knyttet til skred i perioden 1960-2010 ((og ingen knyttet til flom). Av disse er om lag 10 dødsfall knyttet til kvikkleireskred, som ikke er relevante i denne analysen.

Dette gir, når vi legger til grunn at 100 000 personer bor i fareområdene, en årlig dødssannsynlighet på 0,0007 %. Dermed kreves en stor befolkningsøkning før dette gir flere tap av menneskeliv.

Også i nullalternativet vil en del av disse tiltakene bli gjennomført, under henvisning til det såkalte Tranøy-brevet. Dette vil ytterligere svekke den negative effekten av regelendringen.

Finansdepartementet har fastsatt at et menneskeliv skal verdsettes til 30 millioner 2012-kroner i samfunnsøkonomiske analyser. Dermed kan denne effekten behandles som en prissatt effekt.

Forutberegnelighet og likebehandling: Med dagens situasjon hvor utbygging ikke er tillatt uten å søke dispensasjon eller tillatelse etter pbl. § 31-2, kan ikke tiltakshaver med sikkerhet på forhånd slå fast om tiltaket kan gjennomføres eller ikke. Samtidig sier kommuner vi har vært i kontakt med at de er tydelige i sin informasjon om at tiltak i fareområder sjelden eller aldri aksepteres.

Forslaget innebærer at det nå blir en byggerett (forutsatt en søknad i samsvar med plan- og bygningslovgivningen) så lenge man holder seg innenfor kravene til sikkerhetsklasse 1.

Effekten behandles som ikke-prissatt.

Implementering av regelendring: Endringer i regelverket vil medføre opplæring av byggesaksbehandlere slik at de gjøres kjent med det nye regelverket.

Effekten behandles som en prissatt effekt.

4.3.2 Vurdering av prissatte effekter

Økte kostnader knyttet til byggesaksbehandling: Vi legger til grunn at det før regelendringen behandles drøyt 80 søknader om tiltak på eksisterende bygg i fareområder årlig. Dette er basert på at innbyggerne i disse områdene søker en fjerdedel så ofte som innbyggere i andre områder. Denne lave søkningen skyldes at tiltakene med dagens regler er for kostbare, og fordi kommunene tydelig informerer om at dispensasjon sjelden eller aldri gis.

Etter regelendringen antas det å være noen år med et betydelig søknadsvolum, før volumet normaliserer seg etter tre år. Vi har lagt til grunn at henholdsvis 5 %, 3 % og 2 % av husholdningene vil gjennomføre tiltak i de tre første årene. Deretter stabiliserer volumet seg på samme nivå som for byggesøknader utenom fareområder. Det kan vise seg at søknadsvolumet vil være noe lavere. For bygg som ligger i aktsomhetsområder må eier fortsatt dokumentere at byggegrunnen tilfredsstillende oppfyller kravene til sikkerhetsklasse F1 og S1. Kostnaden knyttet til å fremskaffe slik dokumentasjon kan i noen tilfeller vise seg å utgjøre en så stor andel av total kostnad for tiltaket at tiltaket ikke blir gjennomført. Vi vil behandle dette i kapittelet om usikkerhet.

Vi legger til grunn at 10 % av tiltakene vil være søknadsfrie som en konsekvens av andre regelendringer som innføres 1. juli 2015.

¹³ SSB 2011, tabell 09798

Volumet av saker som behandles hos fylkesmannen er nær null før endringen, og siden lovendringen i seg selv antagelig gir mindre grunn til å klage, men høyere volum av søknader, kan det være rimelig å anta at fylkesmannen arbeidsmengde vil være uendret.

Vi har lagt til grunn samme saksbehandlingstider og årsverkskostnader som i vurderingene i kapitlet over.

For kommunene vil et økt saksvolum gi en økt kostnad på 6 millioner NOK i en tjuveårs-periode (nettonåverdi), mens for tiltakshaverne, som har en antatt høyere tidsbruk, vil merkostnaden bli 16 millioner NOK.

Økte materielle skader: Basert på tiltaksvolumet estimert over, og en forsikringsutbetaling på om lag 0,5 milliarder NOK i 2014 som følge av materielle skader ved skred og flom, samt antagelser om økt verdi på bolig som en følge av tiltak (33%) og en antatt vekst i skadesannsynlighet som følge av klimaendring med 1 % årlig, beregner vi økte kostnader knyttet til materielle skader som følge av flom og skred¹⁴.

Over en tjuveårs-periode vil merkostnaden (nettonåverdi) bli 360 millioner NOK. Denne kostnaden vil i stor grad belastes boligeiere og næringsdrivende som følge av premieinnbetalinger, selv ved et uendret premienivå.

Tap av menneskeliv: Basert på historiske dødsfall som følge av skred i bebygde områder (flom tar nesten aldri liv), det estimerte antall tiltak som følger av regelendringen, samt en antagelse om økt antall beboere i boligene som gjennomfører tiltak (0,5 beboere) og en antatt vekst i skadesannsynlighet som følge av klimaendringer på 1 % årlig, beregner vi økt antall statistiske dødsfall som en følge av at det gjennomføres flere tiltak i fareområder. Gitt en samfunnsøkonomisk verdi av ett menneskeliv på 30 millioner 2012-kroner, beregner vi den samfunnsøkonomiske kostnaden ved økt tap av liv¹⁵.

Nettonåverdien over en tjuveårs-periode blir 1 million kroner. I og med at noen av tiltakene antagelig ville blitt gjennomført også med dagens regelverk, er antagelig effekten ytterligere noe mindre negativ enn dette.

Vår beregning understøttes av NVEs oppfatning om at forslaget til regelendring ikke vil ha vesentlig betydning for tap av menneskeliv.

Økte kostnader i forbindelse med implementering av regelendring: Den foreslåtte endringen vil medføre svært begrensede implementeringskostnader. For

staten vil det kunne være noe økt behov for å gi informasjon, men dette vil inngå som en del av den daglige drift.

For kommunene vil det i svært liten grad være behov for endring i IKT-systemer, og opplæringen som må gis er meget begrenset. Vi har antatt en opplæringstid på 2 timer per saksbehandler for totalt 450 saksbehandlere som arbeider med denne typen søknader. Dette kan være et konservativt anslag, siden ras og flom ikke er hyppig forekommende i samtlige kommuner. Kostnaden vil være en engangskostnad, med dagens lønnsnivå i kommunene blir kostnaden om lag 0,3 millioner kroner.

Tabell 4-18 Prissatte effekter

Endret kostnad	NNV (millioner NOK)
Tidsbruk kommune	3
Tidsbruk fylkesmenn	0
Tidsbruk tiltakshavere	25
Materielle skader	358
Tapte menneskeliv	1
Implementeringskostnad kommuner	0,3
Totalt	387

4.3.3 Vurdering av ikke-prissatte effekter

Økt grad av forutberegnelighet og likebehandling: Betydningen her anses å være middels, som i kapitlene over.

Omfanget anses å være lite positivt. Regelverket tidligere har gitt rom for ulike tolkninger, noe som blant annet har ført til presiseringene i Tranøybrevet. Det vil være en fordel å innføre tydelige grenser for hva som er akseptabelt; dette gir økt forutberegnelighet og mer likebehandling.

Tabell 4-19 Vurdering av effekten

Betydning	Omfang	Vurdering
Middels	Lite positivt	++

Mer tilpasset bokkvalitet: Betydningen anses å være middels, som i kapitlene over.

Omfanget er lite positivt. Dette skyldes at en begrenset del av befolkningen oppholder seg i fareområdene,

¹⁴ Vi har da antatt at verdikningen knyttet til næringsbygg som en følge av utvidelser/bruksendringer vil være like som utviklingen for boliger

¹⁵ Vi har her beregnet tap av liv med utgangspunkt i antall beboere i fareområder. Det vil også oppholde seg personer i næringsbygg i slike områder. Vi antar at den økte risikoen for dødsfall som følger av dette vil være marginal.

men at hver av eierne får en større råderett over egen bygning og kan tilpasse den til ønsket behov.

Tabell 4-20 Vurdering av effekten

Betydning	Omfang	Vurdering
Middels	Lite positivt	++

Frigjøring av ressurser i byggenæringen: Betydningen er som i kapitlene over satt til liten.

Omfanget her er negativt, siden de tiltakene som blir rimeligere er langt færre enn de tiltakene som tilkommer som en følge av endringen. Omfanget er lite, fordi det gjelder et begrenset antall bygninger og fordi byggenæringen er så stor.

Tabell 4-21 Vurdering av effekten

Betydning	Omfang	Vurdering
Liten	Lite negativt	-

5. Usikkerhet

Det vil alltid være usikkerhet knyttet til hvordan aktørene tilpasser seg et endret regelverk. Dette i kombinasjon med at datagrunnlaget knyttet til byggesaker er svært mangelfullt, gjør at usikkerheten i denne analysen blir betydelig.

Usikkerheten knytter seg antagelig i liten grad til hvilke effekter som vil følge av regelendringen. Usikkerheten er derimot stor når det gjelder effektenes størrelse, og i enkelte tilfeller er det også usikkerhet knyttet til effektenes retning.

Usikkerheten er stor både når det gjelder prissatte og ikke-prissatte effekter.

Hvis en usikkerhet skal trekkes frem særskilt, må det være usikkerheten knyttet til hvordan tekniske forhold ved bostedet påvirker beboerens velferd. De tekniske forhold kan dreie seg om takhøyde, luftkvalitet, dagslys og lignende. Beboerens nytte vil både kunne avhenge av helsesituasjonen og mer generell opplevelse av velvære. Selv om det kan være lett å si seg enig i at det kan oppleves hyggeligere å være i en lys bolig der det er høyt under taket, er det ikke opplagt at alle har den samme opplevelsen av dette. Det er også i liten grad dokumentasjon for at dagens minstekrav i byggreglene er satt på et riktig nivå for å optimalisere folkehelsen.

Sensitivitetsanalyse

Av prissatte effekter er det spesielt kostnader knyttet til materielle skader under punkt 4.3.2 som er av særlig størrelse. Her vurderer vi også usikkerheten til å være betydelig og vi vil derfor beregne hvordan endringer i forutsetninger påvirker resultatet.

Merkostnaden på 358 millioner NOK tar utgangspunkt i at tiltak i gjennomsnitt øker verdien på boligen med 33 %. Dette er basert på en antagelse om at gjennomsnittlig boligstørrelse før tiltak er 150 kvadratmeter, mens økt boareal som følge av tiltaket antas å være 50 kvadratmeter. Vi antar derfor at påbygget/tilbygget/bruksendring har tilsvarende verdi som resten av boligen. Dette er en konservativ antakelse. Tiltakene vil ikke nødvendigvis ha samme verdi per kvadratmeter, ettersom tiltakene også kan være tilleggsdeler som boder eller garasje, som har en lavere verdi.

Tabell 5-1 Økt skadeutbetaling ved ulike antakelser av verdiøkning

Gjennomsnittlig verdiøkning per tiltak	Økt skadeutbetaling
10 %	107 millioner NOK
20 %	215 millioner NOK
30 %	322 millioner NOK
33 %	358 millioner NOK
40 %	430 millioner NOK

Videre har vi gjort noen antakelser for å beregne antall tiltak som gjennomføres på grunn av endringen. Vi mener det er rimelig å anta at antallet nye tiltak vil være størst det første året etter at endringen trer i kraft, deretter vil aktiviteten avta. Vi antar at 5 % av bygningene i fareområder gjør tiltak første år, 3 % gjør tiltak i andre år, mens 2 % gjør tiltak i tredje år. Det hefter en stor usikkerhet ved disse tallene. Blant annet kan det vise seg at det for flere tiltak enn antatt viser seg at kostnaden knyttet til kartlegging av reell fare for bygg i aktsomhetsområder i liten grad svarer til byggekostnadene. Tabell 5-2 viser hvordan resultatet påvirkes ved en prosentvis endring i andelen av boliger som vi gjennomføre tiltak.

Tabell 5-2 Økt skadeutbetaling ved ulike antakelser av antall tiltak

%-endring i antall tiltak	Økt skadeutbetaling
-60 %	216 millioner NOK
-40 %	263 millioner NOK
-20 %	310 millioner NOK
0 %	358 millioner NOK
20 %	405 millioner NOK
40 %	453 millioner NOK
60 %	500 millioner NOK

For øvrige effekter vil endring i antall tiltak kun gi små endringer i totalsum for prissatte effekter. En 60 % reduksjon fra våre opprinnelige antakelser knyttet til antall tiltak vil redusere merkostnad for tidsbruk i kommuner og hos tiltakshaver med 13 millioner kroner (fra 28 til 15 millioner kroner).

6. Effekter for den enkelte berørte part

I kapittel 4 har vi gjort rede for samfunnseffektene av de forskjellige foreslåtte regelendringer. I dette kapitlet vil vi liste opp effektene for de ulike berørte parter.

6.1 Presisering av når ny boenhet oppstår

Kommuner: Noen kommuner (kommunene som ikke allerede har implementert de kumulative kravene) vil få redusert arbeidsmengde fordi antallet søknader reduseres. Denne sparte kostnaden vil bli utlignet av reduserte byggesaksgebyrer. Med et tenkt gjennomsnittlig gebyr på 6 000 kroner vil verdien av frigjort tid og verdien av tapte gebyrinntekter være omtrent lik for kommunene. Vi antar at effekten er svært begrenset, tilsvarende om lag et drøyt årsverk hvert år samlet for kommunene.

Disse kommunene vil måtte bruke noe tid på en opplæring i de nye reglene, med en antatt tidsbruk totalt for kommunene på 180 timer.

De samme kommunene vil få noe redusert datagrunnlag for planlegging av sosial og teknisk infrastruktur, og mindre innflytelse på arealplanlegningen.

Fylkesmenn: Noen fylkesmenn vil få noe redusert arbeidsmengde som følge av at antallet søknader reduseres. Omfanget er svært begrenset, om lag ett månedsverk hvert år samlet for fylkesmennene totalt sett.

Boligeiere: Boligeierne vil oppleve at det er enklere å forstå regelverket, og at saker i ulike kommuner behandles likt.

Boligeierne vil bruke mindre tid på utfylling av søknader, fordi søknadsplikt bortfaller i enkelte kommuner og tilfeller. Denne besparelsen vil antagelig gjelde for drøyt 100 personer hvert år, og de vil spare i størrelsesorden 20 timer.

Disse personene vil også spare byggesaksgebyr, på i størrelsesorden 6 000 kroner hver.

De få boligeiere som har gjennomført tiltak, der tiltaket ble definert til å gjelde etablering av boenhet, mens det etter regelendringen kun vil være snakk om endringer innenfor eksisterende boenhet, vil kunne spare betydelige beløp i byggekostnader. Det antas at dette vil være snakk om svært få personer hvert år.

Boligeiere som leier ut vil kunne oppleve noe reduserte leieinntekter som følge av økt tilbud i utleiemarkedet. Dette gjelder kun i kommuner der regelendringen ikke allerede er implementert.

Leietakere: Leietaker vil kunne oppleve noe økt tilbud av utleieboliger, men bare i de kommuner der regelendringen ikke allerede er implementert. Det økte tilbudet vil kunne gi noe reduserte leiepriser, men antagelig ikke i vesentlig grad.

Leietakers brannsikkerhet vil bli noe svekket, men igjen kun i de kommuner der regelendringen ikke allerede er implementert.

Byggencæringen: Byggencæringen vil få redusert omsetning knyttet til de svært få tilfeller der boligeier tidligere har investert for å møte krav om branncelle og lignende, men etter regelendringen slipper dette. Dette vil utgjøre en nær sagt umerkelig andel av bransjens omsetning. Nedgangen kan dessuten oppveies av at flere boligeiere vil kunne ønske å gjøre enkle tilpasninger for å få i stand en utleiedel.

Offentlige budsjetter: Regelendringen vil ikke utløse behov for økte bevilgninger over offentlige budsjetter.

6.2 Forenkling av krav ved bruksendring fra tilleggsdel til hoveddel

Kommuner: Kommunene vil i langt mindre grad enn i dag kunne benytte sitt faglige skjønn ved søknader om bruksendring. Dette vil bety at kommunene vil bruke vesentlig mindre tid enn tidligere på å behandle slike søknader.

Samtidig kan det forventes en betydelig økning i volum. Vi har lagt til grunn en dobling av denne typen søknader. Totaleffekten vil etter vår vurdering bli sparte ressurser i byggesaksbehandlingen, i en størrelsesorden av drøyt 20 årsverk årlig totalt for kommunene.

Gitt at gebyrene skal være kostnadsdekkende, vil denne innsparingen bli fulgt av en tilsvarende reduksjon i gebyrinntekter.

Implementeringen av endringen vil være enkel, og vil bestå i noen få timer opplæring. Antatt tidsbruk totalt for kommunene er om lag et halvt årsverk som en engangseffekt.

Fylkesmenn: Vi legger til grunn en betydelig reduksjon i volumet av saker som havner på fylkesmennenes bord. Dette skyldes mindre grad av skjønnsutøvelse i kommunenes saksbehandling som en følge av regelendringen. Vi antar at volumet for fylkesmennene kan bli redusert med så mye som 80 %. Dette vil gi en ressursbesparelse på ett årsverk årlig totalt for fylkesmennene.

Boligeiere: Boligeierne vil oppleve at det blir enklere å forutsi resultatet av en søknad, og at søknader i større grad likebehandles.

Tiltakshavere vil antagelig få redusert sin tidsbruk i forbindelse med søknadsprosessen (som en følge både av redusert dialog med kommunen og redusert behov for å klage til fylkesmannen), så dette blir en tidsbesparelse for den enkelte boligeier. For boligeierne totalt vil det gå med mer tid til søknader om bruksendring, som et resultat av at vi antar en dobling av antallet søknader.

Gitt at byggesaksgebyret er kostnadsdekkende, vil den enkelte tiltakshaver få redusert sitt byggesaksgebyr. Også totalt for boligeierne vil antagelig byggesaksgebyret kunne bli redusert, til tross for betydelig økt søknadsvolum.

Boligeiere vil kunne oppfatte at regelendringen gir en styrket eiendomsrett, fordi de står friere til å disponere sin egen bolig etter eget ønske. Dette vil særlig kunne gjelde for boligeiere som lenge har ønsket å bruke andre, men som har funnet det umulig eller for kostbart med eksisterende regler.

For alle boligeiere som bruksemdrer etter regelendringen, men som ikke ville gjort det før regelendringen, vil effekten være økt nytteverdi av boligen.

Gitt at mange av bruksendringene vil skje for å legge til rette for utleie, vil regelendringen kunne virke prisdempende i utleiemarkedet. Boligeiere som blir utleiery som en følge av regelendringen, vil likevel oppleve at de får økt sine inntekter grunnet utleie, mens boligeiere som var utleiery også før regelendringen vil kunne oppleve reduserte leieinntekter.

Boligeiere som bruksemdrer for eget bruk, vil oftest være i en situasjon der den største delen av huset oppfyller alle krav, mens en mindre del av huset er tilpassede de reduserte kravene som følger av regelendringen. Dette tilsier at de negative helseeffektene for boligeier vil være begrenset. Det som synes potensielt mest alvorlig, er risikoen for radonstråling. Dersom en tilleggsdel bruksemdres til soverom, og strålingen i dette rommet er mellom 100 og 200 bq per m³, vil personen som benytter dette soverommet få en økt risiko for kreft sammenlignet med om rommet var utsatt for en stråling på mindre enn 100 bq per m³ (som ville vært kravet uten regelendringen).

Enkelte boligeiere vil i dag ha etablert en situasjon som er i strid med regelverket. For eksempel kan det tenkes boligeiere som leier ut rom som ikke er godkjent for varig opphold. Dersom disse rommene tilfredsstiller minimumskravene som innføres ved denne regelendringen, vil disse boligeierne kunne bruke andre rommene. Da vil boligeier opptre i tråd med

regelverket. Dette vil kunne påvirke boligeiers opplevde nytte av dette arealet, selv om bruken av det er uendret.

Leietakere: Leietaker vil kunne oppleve noe økt tilbud av utleieboliger. Dette vil også kunne gi noe reduserte priser.

Leietakere med lave krav (lav betalingsvilje) til bokvalitet vil oppleve at det blir mulig å få en mer optimal tilpasning i utleiemarkedet. Det innebærer at disse personene kan bruke mindre penger på bolig, og mer på annet som de verdsetter høyere. Dette vil kunne gi økt samlet velferd.

Leietakere med høye krav til bokvalitet vil kunne oppleve at kampen om de gode objektene blir noe redusert, og prisutviklingen noe dempet. Dette vil være positivt.

For leietakere som blir boende i utleieobjekter som i sin helhet kun tilfredsstiller de nye minstekravene, vil dette kunne medføre helseutfordringer. Det vil særlig gjelde dersom leietakerne er predisponert for disse lidelsene. For leietakerne vil ikke risikoen for radonstråling øke, siden regelverket her ikke endres. Men dårlig innneklima, begrenset dagslys og utsyn kan også få helsekonsekvenser. Kort botid for de fleste leietakere begrenser likevel risikoen.

Byggencæringen: Byggencæringen vil få redusert oppdragsmengde knyttet til de bruksendringer som uansett ville blitt gjennomført med den gamle lovgivningen. Dette vil kunne kompenseres av at flere bruksemdrer, men det må også antas en vesentlig grad av selvbyggere.

I forbindelse med nybygg vil det antagelig være en rekke tilfeller der deler av byggene oppføres som tilleggsdeler, med tanke på senere konvertering. Dette vil skje bare dersom kostnadene ved en slik praksis er vesentlig lavere enn å bygge hoveddel. Antagelig vil en stor del av en slik redusert kostnad bestå i materialkostnader, og i mindre grad i redusert arbeidsbehov.

Sett i lys av byggencæringens betydelige omsetning er det lite trolig at regelendringen vil gi særlig merkbare utslag.

Funksjonshemmede: I de tilfeller der bruksendringen ville skjedd også med de gamle reglene, er det opplagt at regelendringen gir en negativ effekt for de funksjonshemmede. Da vil det være boligarealer som før ville blitt tilgjengeliggjort som med en regelendring ikke lenger blir det. Samtidig vil det ikke være noen arealer som allerede i dag er tilgjengelige som blir mindre tilgjengelige.

Selv om ideelt sett alle deler av alle boliger burde vært tilgjengelig for funksjonshemmede, kan det argumenteres for at det er mindre alvorlig at enkeltdele av ellers tilgjengelige boliger er utilgjengelige, enn at boligen i sin helhet er utilgjengelig. Hvis boligen får et nytt bad som ikke er tilgjengelig, mens det i samme etasje er et annet bad som er tilgjengelig, vil det fortsatt kunne være mulig for den funksjonshemmede å være på besøk i eller bo i boligen.

Funksjonshemmede som er leietakere kan oppleve at det blir mindre konkurranse om de leieobjektene som har tilfredsstillende grad av tilgjengelighet.

Boligkjøpere: Dersom en stor andel av nybyggene oppføres med betydelige tilleggsdeler som senere konverteres til boligdel, vil dette, særlig i pressområder med underskuddstilbud av boliger, kunne gi boligkjøperne en opplevelse av å måtte akseptere lavere bokvalitet enn de egentlig ønsker seg. Samtidig vil det også i dette markedet finnes personer som får økt sin velferd fordi de har lav betalingsvilje for bokvalitet. Så lenge ikke for stor andel av nybyggene tilpasser seg det endrede regelverket, vil således boligkjøperne komme styrket ut, men dersom et flertall av nye boliger har store arealer med lav bokvalitet, vil dette kunne gi en negativ effekt.

Offentlige budsjetter: Regelendringen vil ikke utløse behov for økte bevilgninger over offentlige budsjetter.

6.3 Forenkling av krav til tiltak på eksisterende bygg i fareområder

Kommunene: Kommunene vil kunne vente et økt søknadsvolum, særlig de første årene etter endringen. Dette vil særlig gjelde de kommunene der en vesentlig del av boligene ligger i fareområder.

Tiden benyttet til å behandle hver søknad forventes redusert, som en følge av at regelverket blir tydeliggjort.

Summen av disse to effektene blir at kommunene totalt sett må forvente en økt ressursinnsats på i størrelsesorden fire årsverk første år etter endringen, synkende til om lag ett årsverk tredje år etter endringen. Deretter vil kommunene oppleve en ressursbruk på dagens nivå eller marginalt lavere.

Alle endringer i ressursbruk vil kompenseres av endrede gebyrinntekter, gitt selvkostprinsippet.

Kommunene vil få en engangskostnad i forbindelse med implementering av nye regler. Vi legger til grunn at det ikke kreves endringer i saksbehandlingssystem, men kun en kort opplæring.

Fylkesmennene: Fylkesmennene kan forvente et uendret volum av saker på sitt bord; vi legger til grunn at den økte søknadsmengden inn til kommunene i kombinasjon med vesentlig mindre komplisert saksbehandling vil gjøre at behovet for å bringe saker inn til fylkesmannen totalt sett blir uendret.

Boligeiere: Boligeierne i fareområder vil få betydelig økt råderett over egen bolig, i form av økt mulighet til å gjøre tilpasninger som er nødvendige for at familien skal kunne ha en velfungerende bolig.

Boligeierne i disse områdene vil også oppleve at regelverket blir mer forutsigbart, og at tiltak likebehandles.

Det vil kunne bli noe mindre jobb knyttet til å søke om et tiltak, og tiltak som også ville blitt gjennomført før endringen vil nå kunne gjennomføres vesentlig billigere. Dette gir en ressursbesparelse for boligeierne. Også gebyrkostnaden ved en søknad bør kunne bli redusert som en følge av enklere behandling i kommunene.

Boligeierne i fareområdene vil totalt sett oppleve økt ressursbruk knyttet til søknader om tiltak og gjennomføring av tiltak, som et resultat av at flere vil søke om og gjennomføre slike tiltak etter en regelendring.

Boligeierne i fareområdene vil måtte regne med at tilbygg, påbygg og bruksendrede deler av eksisterende bygg kan bli rammet av ras eller flom, med tilhørende ødeleggelser. Dette vil ha en kostnad for boligeier. Den finansielle kostnaden vil for de langt fleste opptre i form av forsikringspremier, men det kan også tenkes en betydelig emosjonell kostnad knyttet til slike hendelser. Dersom flere personer enn tidligere oppholder seg i boligen som en følge av endringen, vil det også være økt risiko for personskader. Denne risikoøkningen vil antagelig være marginal.

Totalt sett vil boligeierne i fareområder, dersom de handler rasjonelt, komme godt ut av regelendringen. Det vil kun gjennomføres tiltak som gir tiltakshaver en nytteeffekt som overstiger kostnaden.

Boligeiere utenfor fareområder vil kunne risikere å få økte forsikringspremier som en følge av økte forsikringsutbetalinger i fareområder. Foreløpig mener forsikringsselskapene at de skal bære disse kostnadene selv, men på lenger sikt er det tenkelig at disse økte kostnadene veltes over på samtlige forsikringstagere. Endringen vil bli svært begrenset, siden en så liten andel av boligene er i fareområder.

Næringsdrivende: Tilsvarende som for boligeiere, så vil næringsdrivende i fareområder også få en økt råderett over egen eiendom.

Forsikringsbransjen: Forsikringsbransjen legger til grunn at regelendringen ikke vil være en årsak til endrede forsikringspremier. Dersom regelendringen da, slik vi legger til grunn, vil bety en større relativ økning i boligmasse i fareområder enn i andre områder, vil forsikringsselskapene i noen grad få større økning i forsikringsutbetalinger enn i premieinntekter. Dette er et resultat av at forsikringstakere i fareområder ikke betaler høyere premiere enn forsikringstakere i andre områder. Sett opp mot skadeforsikringsbransjens samlede årlige premieinntekter på 60 milliarder NOK¹⁶, vil dette likevel være ubetydelig.

Byggenæringen: Flere tiltak i fareområder vil bety økt oppdragsmengde for byggenæringen. Volumet er likevel svært begrenset, men særlig enkelte byggefirmaer i kommuner der mange boliger ligger i fareområder vil kunne få en merkbar omsetningsvekst.

Offentlige budsjetter: Regelendringen vil ikke utløse behov for økte bevilgninger over offentlige budsjetter.

¹⁶ SSB 2013, tabell 08493

7. Samlet vurdering og anbefaling

I denne delen oppsummeres hovedfunnene i analysen og vi gir en samlet oversikt over prissatte og ikke-prissatte effekter for de forskjellige foreslåtte regelendringene. Når vi ser de prissatte og ikke-prissatte effektene i sammenheng, vurderer vi om regelendringen bør gjennomføres i et samfunnsøkonomisk perspektiv.

7.1 Presisering av når ny boenhet oppstår

Effektene av denne foreslåtte regelendringen er alt overveiende marginale. Dette skyldes primært at regelendringen i de fleste tilfeller allerede er implementert. Forenklingselementet gir en prissatt gevinst knyttet til redusert tidsbruk ved søknader, og selv om denne også er begrenset, kan denne gevinsten sammen med økt forutberegnelighet og likebehandling være gode argumenter for å gjennomføre denne presiseringen i Byggesaksforskriften.

På den annen side kan det diskuteres om de kumulative kravene som er foreslått er optimale; det kan tenkes at brannsikkerheten blir skadelidende, og at det blir økt fare for liv og helse knyttet til leietagere i utleieobjekter som ikke er egne boenheter etter det foreslåtte regelverket.

Totalt sett mener vi at den foreslåtte endringen vil ha større samfunnsøkonomisk nytte enn kostnad, og endringen anbefales gjennomført.

Vi påpeker imidlertid at det antagelig vil være fordelaktig å evaluere dette etter noen år, for å vurdere hvilken effekt dette har hatt på brannsikkerheten.

Tabell 7-1 Sammenstilling av prissatte og ikke-prissatte effekter

Effekt	Vurdering
Samfunnsøkonomisk nettokostnad før ikke-prissatte effekter	-20 millioner NOK
Forutberegnelighet og likebehandling	++
Frigjorte ressurser i byggenæringen	0
Utleiemarkedet	0/++
Brannsikkerhet	0/---
Utnyttelse av egen bolig	0
Utbygging av sosial og teknisk infrastruktur	-

Om seksjonering tas inn som et tilleggskriterium, vil det ikke endre nevneverdig på bildet. Vi legger til grunn at de aller fleste tiltak ikke vil oppfylle kravet til fysisk atskilthet. Dermed vil det i de langt fleste tilfeller ikke bli etablert nye boenheter selv uten seksjonering som tilleggskriterium.

Den begrensede reduksjon i antall tiltak som utløser ny boenhet som ville følge av å ta inn seksjonering som tilleggskrav, ville forsterket samtlige effekter med unntak av *utbygging av sosial og teknisk infrastruktur*, som ikke påvirkes. Men en marginal endring av allerede marginale effekter forsvarer etter vårt syn ikke innføringen av dette tilleggskriteriet, når det samtidig innfører en økt kompleksitet grunnet sammenknytning av ulike regelverk.

7.2 Forenkling av krav ved bruksendring fra tilleggsdel til hoveddel

Samlet sett er det vår vurdering at lemping av enkelte krav ved bruksendring vil være i sum positivt for samfunnet. Forslaget har negative effekter knyttet til risiko for redusert folkehelse og en redusert andel tilgjengelige arealer, men disse effektene vil etter vårt syn mer enn oppveies av at det blir mulig både for eiere og leietakere å tilpasse boligstandarden til egne behov. Tiltaket vil kunne gi et mer balansert utleiemarked i flere pressområder, og vil kunne redusere kommunenes saksbehandlingskostnader noe. Det vil bli noe økt forutberegnelighet og likebehandling. De prissatte virkningene er marginale.

Det hefter en viss usikkerhet til hvordan tekniske forhold ved bostedet påvirker beboerens velferd. Vi mener allikevel ikke at usikkerheten er av en slik betydning at det påvirker vurderingene. Det kan derimot være hensiktsmessig å evaluere endringen etter noen år for å vurdere særlig effekter knyttet til helse. Dersom det viser seg at helseeffektene er betydelig negative, kan dette være et argument for å reversere regelendringen.

Forslaget til regelendring vil ha en negativ effekt for funksjonshemmede fordi andelen tilgjengelige arealer vil bli lavere. Dersom denne virkningen viser seg å bli svært betydelig negativ, bør det vurderes avbøtende tiltak; for eksempel ved å øke støtteordninger for tilpasning av boliger.

Tilpasninger av nybygg vil kunne utgjøre en stor del av den negative effekten knyttet til folkehelse og tilgjengelighet for funksjonshemmede. Samtidig vil slik

nybyggtilpasning være med på å bidra vesentlig på flere av de positive effektene.

Dersom man skulle vektlegge folkehelse og tilgjengelighet for funksjonshemmede svært tungt, og ønsker å legge et føre-var-prinsipp til grunn, vil det være mulig å innføre en «aldersgrense» for når det er tillatt å lempe på byggekrav ved bruksendring. Ved for eksempel å kreve at boligen det er snakk om er mer enn 10 år gammel, vil antagelig den største delen av tilpasningsproblematikken i nybygg forsvinne.

Tabell 7-2 Sammenstilling av prissatte og ikke-prissatte effekter

Effekt	Vurdering
Samfunnsøkonomisk nettokostnad før ikke-prissatte effekter	5 millioner NOK
Bokvalitet for leietakere	++
Bokvalitet for boligeiere	+++
Tilgjengelighet for funksjonshemmede	--
Folkehelse	---
Frigjorte ressurser i byggenæringen	+
Utleiemarkedet	++
Sosiale forskjeller	0
Forutberegnelighet og likebehandling	++

Konsekvenser av sammenkobling av forslaget i SAK10 §2-2 og TEK10 §1-8

At endringene i SAK10 §2-2 og TEK10 §1-8 skjer samtidig vil kun ha konsekvenser i de kommuner som praktiserer krav til søknadsplikt på en annen måte enn den foreslåtte presiseringen. Dersom del av bolig i tillegg er godkjent for opphold i henhold til foreslåtte forenklete krav, men ikke i henhold til dagens krav, så vil boligeier kunne leie ut denne delen av boligen uten å måtte oppgradere til dagens tekniske krav, dersom begge regelendringene gjøres samtidig. Vi antar at dette ikke vil ha et stort omfang. For øvrig vil dette økte omfanget bare forsterke de identifiserte effektene, som vi har vurdert til å være netto positive.

Å gjennomføre regelendringene i SAK10 §2-2 og TEK10 §1-8 samtidig vil ikke påvirke våre anbefalinger.

7.3 Forenkling av krav til tiltak på eksisterende bygg i fareområder

Det knytter seg en betydelig samfunnsøkonomisk kostnad til økte materielle skader som følge av økt verdi på bygningsmassen i fareområder. Økt aktivitet vil også medføre økte kostnader knyttet til utfylling og behandling av byggeskader og økte kostnader knyttet til ombygging, tilbygg og påbygg. Hvis boligeier hadde båret de fulle kostnadene, ville det vært opplagt at nytten av økt bokvalitet ville overstige kostnadene – ellers ville ikke tiltakene blitt gjennomført. I og med at boligeiere i fareområder i noen grad får sin forsikringspremie subsidiert av andre boligeiere, er ikke denne sammenhengen like opplagt. Vår samlede vurdering er likevel at nytten av å kunne tilpasse sin egen bolig er så stor for de 100 000 menneskene som bor i disse fareområdene, at dette mer enn oppveier kostnaden. I tillegg kommer verdien av et tydeligere regelverk som en positiv effekt.

Det er synliggjort en viss usikkerhet knyttet til de økte materielle skadekostnadene som følger av regelendringen. Vi mener usikkerheten ikke er stor nok til at den påvirker våre vurderinger. Dermed anbefales regelendringen.

En innføring av en øvre arealgrense også for ombygging/bruksendring vil ikke endre vesentlig på virkningene av regelendringen. En slik grense vil være enkel å omgå ved å søke om flere tiltak. Dette ville føre til økte behandlingskostnader, og arealbegrensning er således ikke å anbefale.

Tabell 7-3 Sammenstilling av prissatte og ikke-prissatte effekter

Effekt	Vurdering
Samfunnsøkonomisk nettokostnad før ikke-prissatte effekter	387 millioner NOK
Bokvalitet for boligeier	++
Frigjøring av ressurser i byggenæringen	-
Forutberegnelighet og likebehandling	++

oslo**economics**

www.osloeconomics.no

Tel: +47 21 99 28 00
Fax: +47 96 63 00 90

Besøksadresse:
Dronning Mauds Gate 10
0250 Oslo

Postadresse:
Postboks 1540 Vika
0117 Oslo