Menon Economics

RAPPORT

Økonomiske virkninger av reguleringsplanforslag

Forslag til rammeverk for bedre forståelse og vurdering i kommunene



Foto: iStock , Sindre Log

Menon-publikasjon Nr. 130

2026

Forord

På oppdrag for Kommunal- og distriktsdepartementet har Menon utredet hvordan økonomiske konsekvenser av planforslag behandles i kommunal planlegging.

Ansvarlig for prosjektet har vært Øyvind Nystad Handberg, mens Tore Bersvendsen har vært prosjektleder. Kristine Engelhardt Pedersen og Oliver Løken har vært prosjektmedarbeidere. Øyvind Vennerød og Frode Løset (Sweco) har vært ekspertressurser og Simen Pedersen har vært kvalitetssikrer.

Menon bruker KI aktivt, og KI-verktøy er integrert i arbeidsprosessene våre. KI er for oss et verktøy på linje med øvrige analyse- og støtteverktøy. Vi bruker KI der det styrker kvaliteten og effektiviteten i leveransene, blant annet til transkribering og strukturering av intervjuer og workshops, datainnhenting fra Menons egne kilder og fra offentlige registre, bearbeiding av dokument- og datagrunnlag, strukturering av førsteutkast, oppsummeringer og punktlister, språklig og strukturell bearbeiding av egne tekster og støtte til visualiseringer og formidling. Analyser, vurderinger og anbefalinger utarbeides av våre konsulenter, og vi står alltid fullt ansvarlige for produktet vi leverer.

Vi takker Kommunal- og distriktsdepartementet for et spennende oppdrag. Vi takker også alle som har tatt seg tid til å snakke med oss for gode innspill.

Oktober 2026

Øyvind Nystad Handberg
Prosjektansvarlig
Menon Economics

Tore Bersvendsen
Prosjektleder
Menon Economics

Om Menon Economics

Menon Economics analyserer økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, organisasjoner og myndigheter. Vi er et konsulentselskap som opererer i grenseflatene mellom økonomi, politikk og marked.

Menon kombinerer samfunns- og bedriftsøkonomisk kompetanse innenfor fagfelt som samfunnsøkonomisk lønnsomhet, verdsetting, nærings- og konkurranseøkonomi, strategi, finans og organisasjonsdesign. Vi benytter forskningsbaserte metoder i våre analyser og jobber tett med ledende akademiske miljøer innenfor de fleste fagfelt.

Les mer om vårt arbeid på menon.no.

Innhold

Sammendrag 4

1 Innledning og bakgrunn 8

1.1 Bakgrunn 8

1.2 Mandat og leseguide 8

2 Hva er økonomiske virkninger av planforslag? 9

2.1 Sentrale definisjoner 9

2.2 Virkninger identifisert og vurdert i typiske analyser av planforslag 11

2.3 Særlig om bolig- og fritidsboligprosjekter 16

2.4 Særlig om næringsparker 18

2.5 Oppsummert: potensielle økonomiske virkninger 19

3 Forslag til rammeverk for å vurdere økonomiske virkninger av planforslag 20

3.1 Fire kriterier for en god analyse av økonomiske virkninger 20

3.2 Spørsmålssett 22

4 Hvordan vurderer kommunene økonomiske konsekvenser i dag? 24

4.1 Casestudier: rammeverket anvendt på et utvalg analyser 24

4.2 Kommunenes erfaringer og vurderinger 26

4.3 Hvor anvendbart er rammeverket? 27

5 Diskusjon og vurderinger 29

5.1 Kort oppsummering av hovedfunnene 29

5.2 Hvordan vurdere økonomiske virkninger i kommunene 30

5.3 Hvordan KDD kan gi kommunene bedre beslutningsstøtte 30

Referanseliste 32

Vedlegg 1: Intervjuguide 34

Vedlegg 2: Casegjennomganger 36

Industrietableringer i Mosjøen (2022) 36

Nytt steinbrudd i Hjelmeland (2025) 40

Ringvirkninger av GreenScale Tonstad (2025) 42

Googles datasenter i Skien (2024) 43

Sammendrag

Alle planforslag skal ha en planbeskrivelse som beskriver planens virkninger (plan- og bygningsloven § 4-2), både med og uten KU-krav. For miljø- og samfunnstemaene i KU-forskriften finnes det fastsatte utredningstemaer og metodisk veiledning. Tilsvarende finnes ikke for økonomiske virkninger. Denne rapporten gir en teoretisk og empirisk gjennomgang og vurdering av analyser som identifiserer og vurderer økonomiske virkninger av planforslag.

Vedtak om planforslag kan typisk innebære avveining mellom positive (økonomiske) konsekvenser for lokalsamfunnet og negative konsekvenser for miljøet. Det har vært økende oppmerksomhet om miljøkonsekvenser ved nedbygging, og det er utviklet ny veiledning, utarbeidet kart og annen støtte for bedre å integrere disse konsekvensene i beslutningsgrunnlagene. Det gir bedre grunnlag for å unngå, avbøte, restaurere eller kompensere for de negative konsekvensene. Når kunnskapen om de økonomiske virkningene ikke styrkes tilsvarende, blir beslutningsgrunnlaget ubalansert. Bedre forståelse av de negative konsekvensene gir ikke nødvendigvis bedre grunnlag når virkningene de skal avveies mot, er ukjente, som illustrert i figuren under.



Vi har gjennomgått 20 analyser som behandler økonomiske virkninger, hvor de fleste er knyttet til konkrete større planforslag. De behandler i stor grad sysselsettings- og verdiskapingseffekter, men vurderer sjelden om virkningene ville blitt realisert også uten tiltaket. De behandler i liten grad budsjettvirkninger for kommunene, særlig kostnadene ved økte behov for kommunale tjenester. Også kommunene vi har snakket med, påpeker at økonomiske virkninger for kommunens eget budsjett i liten grad dekkes i slike beslutningsgrunnlag. Analysene er typisk utført av en ekstern utreder og kommunene mangler metoder for å etterprøve dem.

Vi skisserer et mulig rammeverk med fire kriterier for å vurdere om økonomiske virkninger av et planforslag er tilstrekkelig utredet. Kriteriene vi foreslår at analysene bør oppfylle, er:

1) De relevante virkningene er identifisert og fordelt.
2) Addisjonalitet er vurdert.
3) Omfang, tidfesting og usikkerhet er vurdert.
4) Resultatene er etterprøvbare.

En analyse som oppfyller disse overordnede kriteriene, vurderes å gi relevant og tilstrekkelig informasjon om de økonomiske virkningene av planforslaget. Detaljnivået i vurderingene vil avhenge av omfanget av planforslaget. Om planforslaget utløser krav om konsekvensutredning, kan være et utgangspunkt for å skille mellom planforslag der en forenklet vurdering av de økonomiske virkningene er tilstrekkelig, og planforslag som bør analyseres mer omfattende. Også planforslag uten KU-krav kan gi varige og betydelige økonomiske virkninger, særlig i små kommuner.

Vi operasjonaliserer kriteriene i et spørsmålssett, som kommunene kan bruke som overordnede spørsmål å stille seg selv eller forslagsstiller direkte for bedre å forstå hva de økonomiske virkningene av planforslag vil kunne bli.

Vår vurdering er at de viktigste grunnene til at økonomiske virkninger i liten grad utredes og forstås, er manglende kunnskap og kompetanse om hvilke virkninger som er relevante og hvordan de kan anslås. Det er i kommunens egeninteresse å forstå virkningene av planforslag, og vi har ikke funnet tegn til at kommunene unnlater å gjøre slike vurderinger fordi de mener de ikke er nyttige. Kommunene kan bruke kriteriene og spørsmålssettet både til å vurdere en foreliggende analyse og til å formidle forventninger til analysen tidlig i planprosessen. Kommunene kan også systematisere erfaringene fra realiserte planer, for å øke forståelse om hvilke virkninger som faktisk oppstår.

Vi foreslår at faktaarket og spørsmålssettet testes i flere kommuner, og at de vurderes som delgrunnlag for veiledning fra KDD. Slik veiledning kan angi egnede metoder, for eksempel scenarioanalyse, og i hvilke faser av planprosessen virkningene vurderes. På sikt kan en felles modell for kommunal-økonomiske virkninger gjøre kommunene mindre avhengige av forslagsstillerens anslag.

Vi finner ikke grunnlag for å anbefale et eget utredningskrav for økonomiske virkninger. Funnene bygger på et begrenset utvalg analyser og intervjuer, vridd mot større og omdiskuterte planforslag. Det er derfor behov for mer kunnskap om kvaliteten i analysene og om det finnes andre barrierer enn kunnskap, som interessekonflikter og konkurranse mellom kommuner om etableringer.

De følgende to sidene gir en kortfattet beskrivelse av rammeverket, utarbeidet som et forslag på faktaark. Den første siden forklarer sentrale begreper og hvilke økonomiske virkninger som kan oppstå som følge av planforslag. Den andre siden lister 17 spørsmål å stille for å vurdere kvaliteten på utredningen av de økonomiske virkningene.

Hvordan analysere økonomiske virkninger av planforslag

Hva er økonomiske virkninger?

Dette faktaarket gir et forenklet rammeverk til hvordan forstå økonomiske virkninger av planforslag. Formålet er å gi beslutningsstøtte i behandlingen av et planforslag, typisk for en saksbehandler eller beslutningstaker i en kommune. Det kan også være til nytte for vurdering av planforslag i andre instanser. Planforslag forstås her som et konkret forslag til reguleringsplan.

«Økonomiske virkninger» brukes ofte inkonsistent eller som et samlebegrep, selv om det er vesentlige forskjeller mellom ulike typer økonomiske virkninger. Overordnet bør det skilles mellom tre nivåer:

Samfunnsøkonomiske virkninger er velferdsvirkninger for befolkningen i Norge. Det inkluderer både virkninger som kan framgå i virksomhetenes regnskap, som endret verdiskaping, og virkninger utenfor regnskap, som endringer i landskap, friluftsliv, naturmangfold, m.m.

Lokaløkonomiske virkninger kan forstås som økonomiske virkninger for befolkning og næringsliv innenfor kommunegrensene. Dette er typisk endret verdiskaping, sysselsetting, bosetting, endringer i eiendomsverdier, m.m. Det kan være krevende å skille mellom *lokale* og *regionale* virkninger, da de lokaløkonomiske virkningene ofte vil kunne følge bo- og arbeidsmarkedsregionene.

Kommunaløkonomiske virkninger er budsjettvirkninger for kommunen, både *inntekter*, for eksempel økte skatteinntekter, og *kostnader* i form av økte krav eller behov til sosial og teknisk infrastruktur.

Tabellen under oppsummerer typiske økonomiske virkninger som potensielt kan oppstå som følge av planforslag, strukturert etter nivå for virkningen og om det er en kostnad eller en nyttevirkning.

Virkning	Kostnad/utgift	Nytte/gevinst/inntekt
Samfunns-økonomisk (Norge)	·Sysselsetting (gitt nær ingen arbeidsledighet) ·Ikke-prissatte virkninger, typisk tematisk omtalt i KU (tap av natur, rekreasjon, etc.)	·Netto verdiskaping ·Andre hensyn (samfunnssikkerhet, forsyningssikkerhet, teknologispredning)
Lokal-økonomisk (kommune, region)	·Fortrengning av eksisterende aktivitet ·Kapasitetspress og kø, særlig i anleggsfasen ·Press i bolig- og leiemarkedet ·Tap av alternativ arealbruk lokalt	·Direkte verdiskaping ·Direkte sysselsetting ·Ringvirkninger
Kommunal-økonomisk (budsjett-virkning)	·Investeringer i fysisk og sosial infrastruktur (vei, vann og avløp, skole, barnehage) ·Varige driftsutgifter til tjenester (skole, barnehage, helse og omsorg, tekniske tjenester)	·Inntekts- og formuesskatt (justert) ·Eiendomsskatt ·Rammetilskudd ·Bidrag gjennom utbyggingsavtaler ·Konsesjonskraft, konsesjonsavgift ·Produksjonsavgift

En analyse av økonomiske virkninger av et planforslag kan forstås som relevant og tilstrekkelig ved å oppfylle fire kriterier: 1) de relevante virkningene er identifisert og fordelt, 2) addisjonalitet er vurdert, 3) omfang, tidfesting og usikkerhet er vurdert og 4) resultatene er etterprøvbare. Detaljnivået i vurderingene vil avhenge av omfanget av planforslaget, slik som for konsekvensutredninger.

På neste side lister vi opp 4-5 spørsmål per kriterium, som gir mer praktiske knagger i forståelsen av kriteriene og hvordan vurdere en analyse etter dem. Negative/positive svar på spørsmål under hvert kriterium tilsier lav/høy oppfyllelse av kriteriet.

Hva bør en god analyse av økonomiske virkninger svare på?

Det følgende er forslag til spørsmål for å konkretisere hvert av de fire kriteriene. Spørsmålene kan brukes i vurderingen av en sak eller i forkant, for eksempel ved å spesifisere ønsket dokumentasjon ved oppstartsmøte.

Relevante virkninger er identifisert og fordelt

1) Hvilke virkninger er identifisert i analysen?
2) Er virkningene presist definert og konsistent anvendt? Altså, er det tydelig og konsistent hva hver virkning omfatter, for eksempel om sysselsetting er oppgitt i årsverk eller personer og om de defineres som relevant virkning på grunn av arbeidssted eller bosted i kommunen?
3) Er det andre mulige relevante virkninger som ikke er omtalt? Se tabellen på forrige side for inspirasjon.
4) Er det identifisert hvem som bærer kostnader og mottar nytte av planforslaget?

Addisjonalitet* er vurdert

5) Er det redegjort for alternativ anvendelse av samme område, enten med dagens bruk eller alternative utviklingsmuligheter?
6) Er det redegjort for om virkningene ville oppstått i kommunen uten planen?
7) Er det redegjort for om virkningene ville oppstått et annet sted i regionen eller landet uten planen?
8) Er det vurdert hvor arbeidskraften ved ny næringsaktivitet kommer fra: innflytting, pendling, ledighet, utenfor arbeidsstyrken, eller andre virksomheter i kommunen?

Omfang, tidfesting og usikkerhet er vurdert

9) Hvilke virkninger er tallfestet, og hvilke er behandlet kvalitativt?
10) Er det vurdert når virkningene ventes å inntreffe og hvor lenge de varer? Særlig: skilles det mellom anleggsfase og driftsfase?
11) Kan planforslaget utløse behov for ny kapasitet, for eksempel at ny skole eller nytt renseanlegg må bygges når eksisterende kapasitet er brukt opp? Er noen virkninger irreversible?
12) Er det redegjort for usikkerheten ved virkningene? Er det vurdert i hvilken grad virkningene er sensitive for mulige endringer i planforslaget, i hvilken grad de er sensitive for andre endringer, uavhengig av planen, og om virkningene kan oppstå på andre tidspunkt enn vurdert?
13) Forutsetter planforslaget andre tiltak som må komme samtidig, som ny vei, boliger eller nettkapasitet?

Resultatene er etterprøvbare

14) Er forutsetningene beskrevet?
15) Går det fram hvordan hovedtallene er regnet ut, for eksempel hvordan antall arbeidsplasser er regnet om til skatteinntekter?
16) Er det redegjort for kilder og metoder?
17) Er det oppgitt hvem som har bestilt og utført analysen, og hvilke data som kommer fra forslagsstiller?

**Addisjonalitet handler om i hvilken grad virkningene ikke ville oppstått uten planforslaget, for eksempel fordi arbeidskraften ellers ville vært sysselsatt i en annen virksomhet i kommunen.*

1 Innledning og bakgrunn

Alle planforslag skal ha en planbeskrivelse som beskriver planens virkninger, også når planen ikke skal konsekvensutredes. For økonomiske virkninger finnes det i dag lite veiledning om hva som kan beskrives og hvordan. Vi har gjennomgått 20 analyser av planforslag og større tiltak og intervjuet planleggere og økonomer i fire kommuner. Denne rapporten gir en teoretisk og empirisk gjennomgang og vurdering av analyser som identifiserer og vurderer økonomiske virkninger av planforslag.

1.1 Bakgrunn

Alle planforslag skal inkludere en planbeskrivelse med beskrivelse av planens virkninger (plan- og bygningsloven, § 4-2). Om lag 70 prosent av regulerings-planforslagene i Norge kommer fra private planinitiativ (SSB kildetabell 10840; Stjernström m.fl. 2023) og kommunen skal som planmyndighet ta stilling til forslag basert på kunnskapsgrunnlaget forslagsstiller leverer. Enkelte planer og tiltak skal alltid konsekvensutredes, mens andre skal utredes dersom de kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn. Om lag 13 prosent av område og detaljreguleringsplanene i Norge ble i 2014-2016 utredet etter forskrift om konsekvensutredning (KU-forskriften), ifølge KOSTRA-rapportering (SSB kildetabell 10840). Virkninger av planen skal beskrives også der det ikke utløses KU-krav.

Planforslag begrunnes ofte med økonomiske gevinster, mens kostnadene typisk handler om miljø. Mangler og inkonsistenser i utredningen av de økonomiske virkningene gir ikke et fullstendig beslutningsgrunnlag for å avveie virkningene mot hverandre. Det er gjort kartlegginger og vurderinger av kvaliteten i utredningene av miljøtema (f.eks. Menon og Sweco 2019; Multiconsult 2021; Multiconsult, NINA og IFE 2025), men vi er ikke kjent med tilsvarende gjennomgang av hvordan økonomiske aspekter inngår i beslutningsgrunnlagene.

Kommunen har det overordnede ansvaret for å avveie utbyggingsforslag mot nasjonale føringer og mot mål og strategier i kommuneplanens samfunnsdel og arealdel. Kommunedirektøren skal påse at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet (kommuneloven § 13-1), og økonomiplanen skal vise hvordan mål og strategier i kommunale og regionale planer skal følges opp (kommuneloven § 14-4). Et planforslag som gir endringer i inntektene, forutsetter kommunale investeringer eller endringer i driftsutgifter, vil også berøre økonomiplanen, selv om det behandles som en enkeltsak.

1.2 Mandat og leseguide

Denne rapporten gir en teoretisk og empirisk gjennomgang av analyser som identifiserer og vurderer økonomiske virkninger av planforslag. Vi vurderer analysene og foreslår hvordan økonomiske virkninger kan analyseres mer systematisk på tvers av planforslag, analyser og kommuner.

Først definerer vi typene relevante økonomiske virkninger og redegjør for hvilke virkninger som typisk inngår som «økonomiske konsekvenser» (kapittel 2). Deretter foreslår vi et rammeverk for hvordan virkningene kan vurderes, med fire kriterier og et spørsmålssett (kapittel 3). Rammeverket prøver vi så ut på fire analyser som er gjort i forbindelse med et utvalg større etableringer og sammenligner gjennomgangen vår med erfaringene til planleggere og økonomer i et lite utvalg kommuner (kapittel 4). Til slutt gjør vi en kort drøfting og foreslår hvordan regelverk og beslutningsstøtte på temaet kan videreutvikles (kapittel 5).

2 Hva er økonomiske virkninger av planforslag?

«Økonomiske virkninger» brukes ofte inkonsistent eller som et samlebegrep. Det er imidlertid vesentlig forskjell på samfunnsøkonomiske, lokaløkonomiske og kommunaløkonomiske virkninger. Vi definerer begrepene og går gjennom hvilke virkninger som identifiseres og vurderes i et utvalg relevante analyser.

I dette kapitlet setter vi rammene for hvordan vi forstår og vurderer økonomiske virkninger av planforslag. Først gir vi en teoretisk forståelse for de sentrale begrepene (2.1), inkludert hvordan ulike typer økonomiske virkninger kan forstås. Deretter viser vi en empirisk gjennomgang av 20 analyser av konkrete planforslag eller mer tidlig-fase analyser for mulige utbygginger etter plan- og bygningsloven (2.2). Gjennomgangen gir en oversikt over de mer konkrete økonomiske virkningene som typisk analyseres, og er ikke nødvendigvis en fullstendig liste over alle relevante virkninger. Analysene er på tvers av typer tiltak, omfang, kommunestørrelse og om det er typisk presskommune eller ikke. For enkelte typer tiltak gjorde vi egne søk etter slike analyser, men med begrensede funn, som redegjort for i 2.3 og 0.

2.1 Sentrale definisjoner

Planforslag forstås i denne rapporten som et forslag til reguleringsplan (§ 12 i plan- og bygningsloven, pbl). Vi legger i utgangspunktet til grunn forslaget slik det foreligger ved offentlig ettersyn, med eller uten konsekvensutredning. I praksis vil det imidlertid være noe variasjon i når de relevante analysene er gjennomført. Vi fokuserer ikke på tiltak etter sektorlover.

Samfunnsanalyse er ikke en formelt definert type analyse i plan- og bygningsloven eller tilhørende veiledning, men vi vurderer at begrepet i størst grad omfatter vurderingene av økonomiske virkninger som er tema for vår rapport. Vi bruker det i denne rapporten som samlebetegnelse for analyser som er utarbeidet for å belyse økonomiske virkninger av et konkret tiltak eller planforslag, uavhengig av metode og av hvilken tittel analysen selv bærer.

Andre begreper om slike eller tilgrensende analyser brukes. Ringvirkningsanalyse er en analyse av ringvirkninger, det vil si indirekte virkninger i leverandørkjeden, og gjennomføres ofte som en kryssløpsberegning. Det vil si en beregning av hvordan økt etterspørsel sprer seg til leverandørkjeden basert på tabeller over næringers kjøp og salg til hverandre. Andre betegnelser er verdiskapingsstudie, vurderte samfunnseffekter og økonomisk ringvirkningsrapport. Ingen av disse betegnelsene omfatter typisk kommunaløkonomiske virkninger, boligbehov eller ikke-prissatte virkninger, som også faller innenfor vår definisjon av økonomiske virkninger. Samfunnsøkonomiske analyser gjøres også, ofte etter prinsippene i rundskriv R-109 og DFØs veileder i samfunnsøkonomisk analyse.

Samfunnsøkonomiske virkninger er velferdsvirkninger for befolkningen i Norge. Det inkluderer både virkninger som kan framgå i regnskap, som endret verdiskaping, og virkninger utenfor regnskap, som endringer i landskap, friluftsliv, naturmangfold, m.m. En særlig forskjell mellom samfunns-økonomi og lokaløkonomi er at endret aktivitet lokalt vil kunne være en ren fordelingsvirkning nasjonalt, hvor sysselsetting og verdiskaping flyttes fra et sted i landet til et annet.

Lokaløkonomiske virkninger kan forstås som økonomiske virkninger for befolkning og næringsliv innenfor kommunegrensene. Dette er typisk endret verdiskaping, sysselsetting, bosetting, endringer i

eiendomsverdier, m.m. Det kan være krevende å skille mellom *lokale* og *regionale* virkninger, da de lokaløkonomiske virkningene ofte vil kunne følge bo- og arbeidsmarkedsregionene, som går på tvers av kommunegrensene.

Kommunaløkonomiske virkninger er budsjettvirkninger for kommunen, både inntekter og kostnader. På inntektssiden virker planforslaget gjennom kommunenes frie inntekter, det vil si skatt og rammetilskudd. Flere bosatte med arbeidsinntekt gir økte skatteinntekter, men inntektsutjevningen omfordeler en stor del av skatteveksten mellom kommunene. Flere innbyggere gir samtidig økt rammetilskudd gjennom innbyggertilskuddet og utgiftsutjevningen. Flere eiendommer og økte eiendomsverdier vil også kunne gi økt inntekt fra eiendomsskatt. Flere innbyggere og mer aktivitet gir også økte kostnader for å oppfylle lovpålagte krav og øvrige behov fra innbyggere, eksempelvis knyttet til grunnskole, helse og omsorg og infrastruktur.

Tekstboks 2.1: Kort om statlig veiledning knyttet til virkninger av kommunale og statlige tiltak

Staten har veiledning og annen beslutningsstøtte for å utrede virkninger av offentlige tiltak. Finansdepartementets rundskriv R-109/2021 fastsetter prinsipper og krav til samfunnsøkonomiske analyser av statlige tiltak, og DFØs veileder i samfunnsøkonomiske analyser (DFØ 2023) operasjonaliserer kravene i åtte arbeidsfaser. Virkeområdet følger utredningsinstruksen (DFØ 2024). Veiledningen er rettet mot statlige tiltak, men kan være relevant for planforslag, blant annet i forståelsen av netto- og bruttovirkninger. Det finnes også sektorveiledere som Statens vegvesens håndbok V712 (Statens vegvesen 2021), men også disse er rettet mot å vurdere nasjonale virkninger.

Plan- og bygningsloven setter krav om at planer med vesentlige virkninger skal beskrive virkninger for «miljø og samfunn». KU-forskriften § 21 lister opp temaene som skal utredes. Økonomiske virkninger, som endring i sysselsetting, verdiskaping eller kommuneøkonomi, er ikke blant dem. KDDs veileder om KU for planer etter plan- og bygningsloven (KDD 2021) utdyper hvordan forskriften skal tolkes, og veilederen for KU av kommuneplanens arealdel (T-1493) gir råd om omfang, detaljeringsnivå og metode for arealdelen. Begge redegjør for prosess, ansvar og krav til innhold, men beskriver ikke metode for å vurdere økonomiske virkninger. For klima- og miljøtemaene er metodene fastsatt særlig gjennom Miljødirektoratets håndbok M-1941 (Miljødirektoratet 2021).

KDDs veileder for utredning av virkninger for sysselsetting og tjenestetilgang i distriktsområder (KDD 2022) supplerer utredningsinstruksen og ber utrederen belyse virkninger for arbeidsmarked, befolkningsutvikling og tjenestetilgang i bo- og arbeidsmarkedsregionen, og viser til at KDD kan bistå med ringvirkningsanalyser i PANDA-modellen. Veilederen gjelder statlige tiltak og har ingen formell status i kommunale plansaker. Naturrisikoutvalget (NOU 2024: 2) peker på at ordningen der tiltakshaver selv er ansvarlig for KU, gir insentivproblemer, drøfter kommunal bestilling, sertifisering og strengere krav til kvalitet og transparens, og viser til forslag om at nyttekostnadsanalyse i større grad bør inngå i kunnskapsgrunnlaget for arealforvaltning. I naturmeldingen (Meld. St. 35 (2023-2024)) varsler regjeringen revisjon av KU-forskriften for å sikre bedre beslutningsgrunnlag, vil se nærmere på hvordan det samlede beslutningsgrunnlaget presenteres for beslutningstakeren, og vil legge til rette for areal- og naturregnskap på lokalt nivå som kunnskapsgrunnlag for arealplanlegging. Miljøforvaltningen arbeider parallelt med felles metodikk for verdsetting av ikke-prissatte virkninger.

Samlet gir de statlige veilederne et begrepsapparat og prinsipper som i noen grad kan overføres til planforslag, særlig skillet mellom netto ringvirkninger og fordelingsvirkninger. Ingen er imidlertid rettet mot kommunens vurdering av forslagsstillers analyse. Hvordan økonomiske virkninger kan beskrives i planbeskrivelsen, uavhengig av konsekvensutredning, er i liten grad behandlet.

2.2 Virkninger identifisert og vurdert i typiske analyser av planforslag

I det følgende redegjør vi for virkninger som er omtalt og eventuelt vurdert i et utvalg analyser. Analysene omfatter mulige tiltak eller konkrete planforslag som er eller ville blitt behandlet etter plan- og bygningsloven. Enkelte analyser er mer overordnet eller fokusert på metodeutvikling, men alle omhandler konkrete tiltak.

Vi har identifisert analysene gjennom søk på internett, supplert med innspill fra kommunene vi intervjuet og fra oppdragsgiver. Vi har tatt med analyser som er publisert på kommunenes nettsider og knyttet til konkrete saker. Det betyr at analysene kan være vedlegg til planbeskrivelsen eller konsekvensutredningen eller på andre måter inngå i saksframlegg. Vi har ikke kontaktet utredere eller kommunene om sakene. Vi har søkt spredning i tiltakstype, kommunetype, år og utreder. Utvalget er ikke nødvendigvis representativt. Analysene er listet i Tabell 2.1.

Tabell 2.1: Analysene som ligger til grunn for de identifiserte økonomiske virkningene beskrevet i dette delkapitlet

Tiltak	Tiltakstype	Kommune	År	Utreder
Andøya Spaceport	Romfart	Andøy	2019	SØA
Drammen Havn	Transportinfrastruktur	Drammen	2025	BDO
E6 Oslo Øst	Transportinfrastruktur	Oslo	2024	Vista
Evenes flystasjon og Norges brannskole	Lufthavn	Evenes / Tjeldsund	2022	Menon
Fire delstrekninger av E39 og E18	Transportinfrastruktur	(Rogaland / Agder / Vestfold)	2021	Oslo Economics
Fjordbyen Lier	Byutvikling, bolig og næring	Lier	2024	Menon
Google-etablering	Datasenter	Skien	2024	Deloitte
GreenScale Tonstad Datapark	Datasenter	Sirdal	2025	SØA
Hordfast	Transportinfrastruktur	(Hordaland / Rogaland)	2025	Vista
Industri-etableringer Nesbruket	Industri	Vefsn	2022	SØA og THEMA
NOVA Spektrum og Oslo Spektrum	Kultur-/ arrangement	Lillestrøm / Oslo	2023	SØA
Ny bydel Bodø «Ny by, ny flyplass»	Byutvikling, bolig og næring	Bodø	2020	Menon
Ny lufthavn i Bodø	Lufthavn	Bodø	2016	TØI
Ny sykehusstruktur Innlandet	Offentlig bygg	Innlandet	2020	COWI og Vista
Nytt steinbrudd Hjelmeland	Industri	Hjelmeland	2025	Oslo Economics
OSL-Hamar datasenter	Datasenter	Hamar	2025	Menon
Saudatunnelen	Transportinfrastruktur	Sauda / Etne	2021	Asplan Viak
Stargate Norway	Datasenter	Narvik	2025	Menon
Utbedring Stavanger stasjon	Knutepunkt/ transportinfrastruktur	Stavanger	2024	Menon
Utbygging av Grønlikaia	Byutvikling, havn og næring	Oslo	2025	Menon

Utvalget er ikke nødvendigvis representativt for beslutningsgrunnlag for reguleringsplanforslag. Analysene gjelder i hovedsak større etableringer, som industri, datasentre, samferdsel og større byutviklingsprosjekter, fordi det er der egne analyser av økonomiske virkninger oftest er utarbeidet og publisert. Gjennomgangen sier derfor lite om hvordan økonomiske virkninger behandles i mindre plansaker. Søkene etter bolig-, fritidsbolig- og næringsparkprosjekter (2.3 og 0) dekker en del av dette.

Vi har strukturert de identifiserte økonomiske virkningene i seks kategorier: sysselsettings- og verdiskapingseffekter for lokalt næringsliv, demografiske effekter og effekter på bolig og eiendom, inntekter for kommunens virksomhet, kostnader for kommunens virksomhet, andre tjeneste- og infrastrukturbehov, og andre samfunnsøkonomiske effekter. I det følgende gjennomgår vi hver av disse seks kategoriene, med vekt på hvordan virkningene typisk identifiseres, avgrenses og tallfestes i analysene.

2.2.1 Sysselsettings-, verdiskapingseffekter og andre effekter for lokalt næringsliv

Sysselsetting forstås i analysene som fulltids- og deltidsstillinger utløst av tiltaket, normalt i den bo- og arbeidsmarkedsregionen tiltaket ligger i. Analysene skiller mellom **direkte sysselsetting**, stillinger i tiltakets egen virksomhet i anleggs- og/eller driftsfasen, og **indirekte sysselsetting**, stillinger hos leverandører og underleverandører som følge av tiltakets behov for varer og tjenester bakover i verdikjeden.

Begge deler dekkes av de fleste analysene i utvalget. Anleggs- og driftsfase skilles som regel klart fra hverandre. Direkte sysselsetting beregnes fra tiltakets egne planer, budsjetter eller kontraktsverdi. Indirekte sysselsetting beregnes som regel med en kryssløpsmodell, som bruker SSBs nasjonalregnskap til å beregne hvor mange stillinger et gitt kjøp av varer og tjenester utløser hos leverandører i flere ledd. Resultatet brytes som regel ned geografisk på kommune, region og/eller resten av landet.

Brutto verdiskaping er tiltakets og leverandørkjedens bidrag til bruttoprodukt, det vil si lønn pluss driftsresultat, uten fratrekk for alternativ bruk av ressursene. Brutto verdiskaping dekkes av de fleste analysene som også dekker sysselsetting, siden tallet ofte beregnes med samme kryssløpsmodell. I et fåtall analyser fordeles overordnet verdiskapingen også på handel, servering, overnatting og reiseliv, eller på ny virksomhet.

Netto verdiskaping er bruttotallet korrigert for at arbeidskraft og kapital kan ha alternativ anvendelse, slik at aktiviteten helt eller delvis fortrenger annen aktivitet. Dette er den minst dekkede av de fire ovennevnte størrelsene (indirekte og direkte sysselsetting og brutto og netto verdiskaping). Ingen av analysene tallfester netto verdiskaping. Én analyse viser hvordan resultatet varierer med ulike antakelser om hvor stor andel av aktiviteten som er addisjonell, og enkelte kommenterer hvorfor bruttotall kan overvurdere den reelle effekten. De øvrige nevner ikke spørsmålet. Bruttotallene står dermed ofte igjen som det sentrale, uten at det framgår at dette ikke nødvendigvis er netto-effekten for kommunen eller Norge samlet.

Næringsutvikling omfatter både etablering av nye bedrifter og ny virksomhet i en eksisterende bedrift, som følge av tiltakets etterspørsel eller lokalisering. De fleste analysene tar opp temaet, men få går i dybden. Oftest handler det om at eksisterende leverandører innen flere bransjer får økt aktivitet som følge av tiltaket.

I et mindre antall analyser beskrives derimot ny virksomhet som etableres som direkte følge av tiltaket. I noen tilfeller er det heller ikke en bekreftet etablering eller en generell ringvirkning som beskrives, men en faglig vurdering av hvilke næringstyper som sannsynligvis vil etablere seg som følge av forslaget.

Omdømme er hvordan stedet oppfattes. **Profilering** er arbeidet med å forme denne oppfatningen. Analysene skiller ikke konsekvent mellom de to.

Tre analyser har en egen drøfting av hvordan tiltaket kan påvirke oppfatningen av stedet utad, med selvstendig argumentasjon for hvorfor tiltaket endrer den. I de øvrige er temaet enten nevnt uten en slik drøfting, eller ikke omtalt.

FoU og **innovasjonseffekter** er tiltakets bidrag til forskning, utvikling og innovasjon i regionen. Effekter knyttet til dette omtales sjeldnest i de rapportene vi har gjennomgått. Der temaet behandles, er det med en kort, avgrenset vurdering, uten at det konkluderes med reelle synergier.

2.2.2 Demografiske effekter og effekter på bolig og eiendom

Befolkningsvekst er endring i kommunens innbyggertall som følge av tiltaket. Den forutsetter at en del av arbeidskraften bosetter seg i kommunen framfor å pendle inn. **Demografisk sammensetning** er tiltakets effekt på alderssammensetning, kjønnsfordeling eller husholdningsstruktur i kommunen. De to henger sammen der de begge er reelt dekket: en analyse med et faktisk tilflyttingsanslag har oftest et forsøk på å si noe om hvem disse er.

De fleste analysene tar opp **tilflytting** som tema, men det varierer hva som faktisk måles. Flere oppgir et influensområde: hvor mange som bor innenfor en gitt reisetid, eller hvor mange som kan nås av tiltaket. Det er ikke et anslag på faktisk tilflytting. I andre analyser angir påstanden bare retning, uten tallfesting, for eksempel at flere arbeidsplasser vil bidra til befolkningsvekst. De analysene som tallfester tilflyttingen, beregner et konkret antall nye innbyggere, som regel ved å legge en andel av de nye ansatte til grunn, sammen med familie.

Demografisk sammensetning er en av de minst dekkede størrelsene i gjennomgangen. Det er bare de få analysene som tallfester tilflyttingen, som forsøker å si noe om hvem tilflytterne er. Der temaet ellers nevnes, er det oftest en beskrivelse av dagens eller tidligere demografiske situasjon, hentet fra en nasjonal utredning, ikke en vurdering av hvordan tiltaket selv endrer sammensetningen.

Regionforstørring og **stedsattraktivite**t er tiltakets effekt på stedets attraktivitet som bosted og næringssted, og på utstrekningen av den funksjonelle regionen. **Fraflytting** og **sentralisering** er en vurdering av om tiltaket motvirker eller forsterker sentraliseringstrender. Analysene skiller ikke konsekvent mellom de to: en analyse som hevder at tiltaket motvirker fraflytting, bygger som regel på samme argumentasjon som en analyse som hevder at tiltaket styrker stedsattraktivitet.

Mange analyser tar opp stedsattraktivitet. I flere av dem forklarer de at attraktivitet er en ambisjon for tiltaket, uten at effekten er vurdert eller kvantifisert. I et fåtall analyser er det derimot en selvstendig vurdering, med egen argumentasjon for hvorfor tiltaket endrer stedets posisjon. Ingen analyser gjør en tilsvarende selvstendig vurdering av fraflytting alene: der temaet nevnes, er det som en ambisjon om at tiltaket skal bidra til å motvirke fraflytting.

Boligbehov er forventet etterspørsel etter nye boliger som følge av tiltakets befolkningseffekter. **Boligpriser** er endring i prisnivå som følge av økt etterspørsel eller endret attraktivitet.

I enkelte analyser er boligtallet en del av selve tiltaket, og behovet er da ikke utredet. I andre er kun tilbudssiden vurdert. To analyser kobler befolkningsvekst til et konkret boligbehov, vurdert mot eksisterende kapasitet. Boligpriser dekkes i alt fra en kort vurdering av retning til en full beregning av effekter på eiendomsverdier.

Eiendomsverdier er verdiendring for tomter og tilstøtende eiendommer som direkte følge av tiltaket, typisk gjennom frigjøring av arealer. Et fåtall analyser er bygget spesifikt for å beregne dette, med tomteverdi multiplisert med frigjort areal som hovedberegning. Disse vurderer også indirekte virkning på naboeiendommer, som endret utsikt eller skyggekast, som regel som en ikke-prissatt tilleggsvurdering.

2.2.3 Inntekter for kommunens virksomhet

Skatteinntekter brutto er kommunens økte inntekts- og formuesskatt og eiendomsskatt som følge av tiltaket. **Skatteinntekter netto** er det kommunen beholder etter inntektsutjevningen. Inntekts- og formuesskatten inngår i inntektsutjevningen, slik at kommunen bare beholder en del av økningen. Eiendomsskatten holdes utenfor utjevningen og tilfaller kommunen fullt ut. Gjelder planforslaget et vannkraftanlegg, kan kommunen i tillegg få naturressursskatt, konsesjonsavgift og konsesjonskraft. Naturressursskatten inngår i inntektsutjevningen, mens konsesjonsavgift og konsesjonskraft tilfaller kommunen fullt ut. Netto skatteinntekter er likevel ikke hele bildet, fordi flere innbyggere også gir økt rammetilskudd. Det som viser hva kommunen faktisk får til disposisjon, er derfor **endringen i frie inntekter**, det vil si skatt og rammetilskudd samlet, jf. 2.1.

Fem analyser oppgir et konkret kronebeløp for skatteinntekter. Beregningen er som regel enkel, med antall nye sysselsatte eller innbyggere multiplisert med en antatt gjennomsnittsinntekt og skattesats. To av de fem skiller inntektsskatt og eiendomsskatt fra hverandre. De tre andre oppgir ett samlet skattetall, uten at det framgår om dette er skatt til kommunen alene, eller til stat og kommune samlet.

Ingen av analysene beregner skatteinntekter netto. Én regner i stedet på endringen i frie inntekter, med utgangspunkt i kommunens frie inntekter per innbygger, og fanger dermed opp både utjevningen og rammetilskuddet. Det er en rimelig tilnærming. I de øvrige står skatteinntektene brutto som den eneste inntektsstørrelsen, uten at det framgår hvor mye kommunen faktisk beholder, og uten at rammetilskuddet er med.

2.2.4 Kostnader for kommunens virksomhet

Tjenestekostnader er kommunens marginale kostnad ved å tilby tjenester til en befolkningsøkning som følger av tiltaket: skole og barnehage, helse og omsorg, og øvrige tjenester som vann, avløp og renovasjon.

To analyser gjør en kapasitetsvurdering av skole/barnehage og helse/omsorg. Den ene finner et konkret bemanningsbehov, og den andre finner at eksisterende kapasitet stort sett er tilstrekkelig, med enkelte forbehold. Én analyse nevner at skoler og barnehager må bygges som følge av tilflytting, uten at dette utredes videre. Øvrige tjenester, som vann, avløp og renovasjon, er ikke beregnet i noen av analysene.

I et par analyser omregnes i stedet skatteinntekten til hva den kunne finansiert, som antall sykepleierårsverk eller barnehageplasser. Dette er fortsatt en beregning av inntektssiden, ikke av kommunens faktiske merkostnad.

Netto kommunaløkonomisk effekt er en samlet vurdering av om forslaget styrker eller svekker kommunens økonomi: differansen mellom økte inntekter og økte kostnader. Ingen av de 20 analysene presenterer en slik beregning. Analysene tallfester typisk enkelte poster på begge sider, men dekker ikke alle vesentlige inntekter og kostnader, og setter dem ikke opp mot hverandre. En analyse konkluderer kvalitativt at nettoeffekten trolig er positiv.

2.2.5 Andre tjeneste- og infrastrukturbehov

Vei og transportinfrastruktur er behov for investeringer i vei, bruer eller annen transportinfrastruktur som følge av tiltaket. **Havn og sjøtransport** er tilsvarende behov knyttet til havneinfrastruktur. **Jernbane og kollektivtransport** er effekter på jernbanekapasitet og kollektivtilbud. I enkelte analyser er selve samferdselstiltaket det som analyseres, og spørsmålet blir da utredet.

Vei dekkes av flere analyser, men dybden varierer. I de grundigste beregnes et konkret trafikkvolum utløst av tiltaket og sammenlignes med eksisterende kapasitet, med et navngitt flaskehalspunkt. I andre nevnes vei bare som investeringsbeløp uten en tilsvarende kapasitetsvurdering, eller som en vurdering av at eksisterende kapasitet trolig er tilstrekkelig uten videre beregning.

Havn og jernbane dekkes av et fåtall analyser med samme dybde. Et konkret godsvolum beregnes og sammenlignes med kapasitet, med et identifisert investeringsbehov eller flaskehalspunkt som resultat. I flere andre nevnes havn eller jernbane uten å utgjøre en reell vurdering av kapasitetsbehov. Det kan være en ren beskrivelse av eksisterende infrastruktur, en generell henvisning til stedets plassering som en styrke, eller knyttet til ringvirkningene av selve prosjektet framfor en egen analyse.

Vann- og avløpskapasitet er behov for utvidet infrastruktur som følge av tiltakets befolknings- eller næringseffekter. **Kraftforsyning og nettkapasitet** er tiltakets kraftbehov og konsekvenser for nettet. Vann- og avløpskapasitet er ikke beregnet i noen av analysene. I ett tilfelle nevnes det bare at tiltaket selv skal bygge ut infrastrukturen på egen tomt, uten at det sier noe om kommunens øvrige kapasitet.

Kraftforsyning dekkes av et fåtall analyser, men med en tydelig forskjell i hva som faktisk vurderes. I den grundigste beregnes den regionale konsekvensen direkte: at kraftoverskuddet i regionen reduseres, uten at kraftsektorens egen sysselsetting øker. I de andre som nevner det beskrives bare tiltakets eget kraftbehov og hvilken kilde det skal dekkes av, uten en tilsvarende vurdering av konsekvensen for det øvrige nettet.

Kompetansebehov er tiltakets etterspørsel etter spesifikk kompetanse og tilgjengeligheten av denne. **Utdanningskapasitet** er om utdanningstilbudet på videregående, fagskole eller høyskolenivå må tilpasses som følge av tiltaket. De to henger sammen der de begge er reelt dekket: en analyse som beregner et konkret kompetansebehov, går som regel videre og vurderer om utdanningsinstitusjonene i regionen kan dekke det.

Begge dekkes av noen få analyser, med stor forskjell i detaljeringsgrad. Én analyse kobler kompetansebehovet fra ringvirkningsberegningen med befolkningsveksten, og fordeler begge på utdanningsnivå og fagfelt, ned til et konkret årlig rekrutteringsbehov og et anslått antall elever på en navngitt utdanningslinje. I andre enden er koblingen mer overordnet. En rekrutteringsutfordring nevnes uten videre detaljering, eller det vises til en navngitt utdanningsinstitusjon og sammenlignbar erfaring fra tilsvarende etableringer andre steder, uten en tilsvarende beregning for det aktuelle tiltaket.

2.2.6 Andre samfunnsøkonomiske effekter

Trafikantnytte er nyttegevinster for trafikanter i form av kortere reisetid, bedre komfort eller økt framkommelighet. **Næringslivets transportkostnader** er endringer i godstransportkostnader for næringslivet. **Trafikksikkerhet** er endring i forventet antall ulykker og tilhørende kostnader.

Trafikantnytte dekkes av et fåtall analyser: tre veiprosjekter og én lufthavnanalyse. Næringslivets transportkostnader og trafikksikkerhet dekkes av noen av de samme analysene, men da som en del av selve beregningen, ikke som en del av hovedfunnene.

Klimagassutslipp er utslipp som følge av tiltaket. **Støy** er endring i støy for berørt befolkning. **Lokal luftkvalitet** er utslipp av NOx, partikler og lignende. Støy og lokal luftkvalitet dekkes kun av veiprosjekter, med et konkret tall for antall berørte boliger eller en egen beregning av forventet helsekostnad. Klimagassutslipp dekkes også av én veianalyse med et eget kronetall, men i tillegg av én

industrietablering, som vurderer temaet overordnet og konkluderer med liten påvirkning, uten å tallfeste det.

Naturinngrep er tiltakets beslag av natur- eller landbruksareal. **Naturmangfold** er effekter på dyre- og plantelivet. **Friluftsliv** er konsekvenser for friluftsområder. Naturinngrep og naturmangfold er vurdert i én analyse, overordnet. Friluftsliv dekkes av to analyser.

Folkehelse er effekter på befolkningens helse og levekår. **Kulturminner** er konsekvenser for fredede eller andre kulturminner. **Kulturliv** er effekter på kulturtilbud. **Sosial bærekraft** er om virkningene rammer noen grupper hardere enn andre. Kulturminner dekkes av to analyser, hver med ett konkret kulturminne vurdert. Folkehelse nevnes overordnet i tre analyser, uten egen beregning. Kulturliv dekkes av tre analyser. I en av dem er selve tiltaket kulturbasert virksomhet. Sosial bærekraft er ikke dekket i noen av analysene.

Storulykkerisiko er risiko for brann, eksplosjon eller kjemikalieutslipp som følge av tiltaket. **Samfunnssikkerhet og beredskap** er tiltakets konsekvens for kapasiteten hos politi, brannvesen og helsevesen.

Storulykkerisiko dekkes av to analyser. Ingen av dem vurderer selv sannsynligheten for at en ulykke skjer. I stedet identifiserer de at virksomheten faller inn under et konkret regelverk for storulykkefare, og legger til grunn at kravene i dette regelverket etterleves. Samfunnssikkerhet og beredskap nevnes av de samme to analysene og én til, som vurderer redusert sårbarhet og kortere responstid for nødetater.

2.3 Særlig om bolig- og fritidsboligprosjekter

I tillegg til den overordnede kartleggingen av relevante analyser, gjorde vi nærmere undersøkelser for å forsøke å finne analyser som identifiserer og vurderer økonomiske virkninger av bolig- eller fritidsboligprosjekter.[1] Søkene ga seks beskrivelser av reguleringsplaner for fritidsboliger og fem for boliger, som vi oppsummerer og lenker til under. Alle dokumentene er hentet fra kommunenes egne nettsider, med unntak av der vi viser til mer overordnede eller metodiske analyser mot slutten.

For fritidsboliger synes økonomiske virkninger sjelden utredet i analysene vi har funnet. I planbeskrivelsen for Fløberget hyttefelt i Bodø (2025) vurderes virkningene for kommuneøkonomi og næringsliv som marginale: noe økte gebyrinntekter og et noe større kundegrunnlag for dagligvarehandelen. Planbeskrivelsen for Skihytta Vest i Trysil (2024), som omfatter 150 fritidsboliger og ny skiheis, legger til grunn positive ringvirkninger uten å tallfeste dem. Liarvågen Hyttegrend i Tysvær (2024) konkluderer med at utbyggingen ikke har økonomiske konsekvenser for kommunen. I planene for Børrelia III i Vang (2023), Finntøpplie i Øystre Slidre (2020) og Strandskogen i Sandefjord (2020) er økonomiske virkninger ikke omtalt.

For boliger gir analysene vi har identifisert et lignende bilde som for fritidsboliger. Planbeskrivelsene har som regel et eget punkt om økonomiske konsekvenser for kommunen, men innholdet er kort. I planen for Borøya i Tvedestrand (2023) består punktet av én setning om at kommunen ikke skal overta nye arealer eller anlegg. I planen for Ørnviksletta i Svolvær (2023) oppsummeres virkningene med at utbyggingen «samlet sett vurderes å være et positivt bidrag til området», og i Moloveien 10 i Bodø sentrum (2025) med at planforslaget «vurderes å skape flere arbeidsplasser, bidra positivt i

[1] Vi søkte på internett etter analyser (inkludert i forbindelse med «planbeskrivelse» og «konsekvensutredning») på kommuners nettsider. Kriteriene var at de skulle omhandle regulering av fritidsboliger eller boliger i perioden 2020-2025, med søkeord som kombinerte «detaljregulering» eller «reguleringsplan» og «fritidsboliger», «hyttefelt» eller «boligområde» med «økonomiske virkninger», «næringsliv», «sysselsetting», «verdiskaping» og «økonomiske konsekvenser for kommunen».

byutviklingen og videre gi økte inntekter for kommunen». Planene for Veienkollen boligfelt i Ringerike (2022) og Holsfjord Panorama i Lier (2022) omtaler i tillegg kapasitet i skole og barnehage, og Veienkollen-planen peker på økte skatteinntekter og utnyttelse av eksisterende infrastruktur. Ingen av planene inneholder beregninger av virkningene. Temaene skiller seg likevel noe mellom plantypene: I boligplanene knyttes de økonomiske punktene til kommunale tjenester og skatteinntekter fra nye innbyggere, mens fritidsboligplanene viser til ringvirkninger for lokalt næringsliv.

Tilgjengelig infrastruktur vil i mange tilfeller kunne være avgjørende for de økonomiske virkningene av bolig- og fritidsboligprosjekter, både for kommunen og for samfunnet for øvrig. Et prosjekt som kan benytte eksisterende vei, kollektivtilbud og annen infrastruktur, vil typisk gi lavere kostnader for kommunen og mindre transportbehov enn et bilbasert prosjekt som forutsetter ny infrastruktur. Dette er i svært liten grad vurdert i planene vi har gjennomgått, med unntak av Veienkollen, som viser til utnyttelse av eksisterende infrastruktur.

Kvantifiserte analyser finnes også, men som egne oppdrag eller på overordnet plannivå, ikke som del av detaljreguleringene selv. For fritidsboliger anslår Oxford Researchs ringvirkningsanalyse for Valle kommune (2025) at hyttebyggingen ga en omsetning på 89 millioner kroner i byggefasen og 110 millioner kroner i bruksfasen i 2023, tilsvarende rundt 52 årsverk lokalt. Kommunedelplanen for Skei i Gausdal (2025) drøfter fordelingen mellom varme og kalde senger og virkninger for kommunale tjenester. En analyse av fritidsboligutvikling i Innlandet (Menon og Rambøll 2023) anslår en samlet verdiskaping på 3,6 milliarder kroner i 2023 i fire store hyttekommuner. Innlandet-analysen dekker også kostnadssiden, og peker på at kommunenes netto inntekter fra fritidsboliger kan snu til underskudd mot 2050 som følge av økte helse- og omsorgskostnader. For boliger anslår Menons ringvirkningsanalyse av Fjordbyen i Lier (2024), utarbeidet for Eidos Eiendomsutvikling, at utbyggingen av over 8 000 boliger gir en verdiskaping på 28 milliarder kroner og 23 100 årsverk over utbyggingsperioden, samt rundt 510 millioner kroner i årlige skatteinntekter fra beboerne ved full utbygging. Inntektsanslaget er en bruttoberegning. Rapporten tallfester ikke de økte kostnadene for kommunale tjenester som følger av befolkningsveksten. Analysene har også ulike bestillere: Ringvirkningsanalysene for hyttekommunene er bestilt av kommune eller fylkeskommune, mens Fjordbyen-analysen er bestilt av utbygger.

Rambøll og Norsk Turistutviklings innspill til revidering av veileder T-1450 (2018) peker på at kommunene mangler verktøy for å beregne samfunnsøkonomiske virkninger av fritidsboligutbygging, og at få kommuner har en overordnet strategi for utviklingen. Iversen mfl. (2023) og Handberg mfl. (2025) peker i tillegg på en strukturell skjevhet i beslutningsgrunnlaget: De lokale økonomiske gevinstene tilfaller kommunen som fatter planvedtaket, mens naturkostnadene i stor grad bæres av befolkningen utenfor kommunen og ikke prises i markedet. Basert på verdsettingsstudier fra Norefjell-Reinsjøfjell finner forfatterne at betalingsvilligheten for naturbevaring i omkringliggende regioner kan overstige de lokale gevinstene ved utbygging.

Tekstboks 2.2: Større utbyggingsprosjekter kan gi potensielle effekter for lokalt boligmarked

EdgeConneX bygger et datasenter med seks datahaller på Molandsmoen i Fyresdal. Anlegget har fått tildelt 140 MW, og selskapet venter på ytterligere 225 MW. Ifølge selskapet vil byggefasen kreve rundt 1 500 arbeidere, og mer enn 300 personer skal ha arbeidsplassen sin der når anlegget er i drift. Fyresdal har snaut 1 300 innbyggere. NRK problematiserer hvilke effekter anlegget gir for det lokale boligmarkedet.

Området var allerede regulert som Molandsmoen industri- og friluftsområde. Ved oppstarten av planarbeidet i 2021 ble det vurdert om planen krevde konsekvensutredning. Planområdet var om lag 928 dekar, og formålet var å «kunne tilby areal til nye aktørar som igjen kan gje nye arbeidsplassar». Vurderingen konkluderte med at planen «synes ikkje […] å ville få vesentleg verknader for miljø- og samfunn». Bolig, arbeidskraft og kommuneøkonomi er ikke nevnt. På kommunens informasjonsmøte samme år ble det anslått at anlegget gir rundt 150 stillinger i full drift og om lag 300 personer i anleggsfasen, basert på sammenlignbare prosjekter, slik at realisert sysselsettingseffekt var langt større enn ventet. I tillegg til skapt økonomisk aktivitet gir dette altså også andre effekter for lokaløkonomien.

2.4 Særlig om næringsparker

Tilsvarende som for bolig- og fritidsboligprosjekter gjennomførte vi ytterligere undersøkelser for å finne relevante analyser av næringsparker. Vi har søkt særskilt etter analyser av næringspark-etableringer, fordi det kan være relativt store prosjekter hvor det på beslutningstidspunktet er usikkert hvem som vil etablere seg i næringsparken og dermed også hvilke økonomiske virkninger som kan oppstå. Alle dokumentene er hentet fra kommunenes egne nettsider, med unntak av der vi viser til mer overordnede eller metodiske analyser mot slutten.

Seks prosjekter er dekket av analyser med begrenset omtale av mulige økonomiske virkninger. Holmestrand næringspark og Holtskogen-utvidelsen i Indre Østfold har et avsnitt hver om «økonomiske konsekvenser», og begge avsnittene inneholder ett tall: antall arbeidsplasser (Holtskogen fra 200 til 260-300 ved full utbygging). Ringvoll og Kragerø Fikkjebakke er på planprogram-stadiet, uten konsekvensutredning gjennomført ennå. Frier Vest i Bamble omtales med 4 000-7 000 dekar areal, havneterminal med 100 000 containere i kapasitet og fire nettstasjoner i nærheten. Ingen av tallene er økonomiske. Langrønningen IIs varslingsbrev lister ni utredningstemaer for konsekvensutredningen: naturmangfold, vannmiljø, landskap, friluftsliv, trafikk, klima og energi, folkehelse og samfunnssikkerhet. Næringsliv og kommuneøkonomi er ikke blant dem.

Fire analyser til har noe omtale av økonomiske virkninger. Rogalands kunnskapsgrunnlag for Gismarvik gir fire mulige utviklingsscenarioer, fra 300-500 til over 20 000 arbeidsplasser, og betegner selv tallene som «beheftet med stor usikkerhet». Multiconsults Follo/Ås/Frogn-rapport og Oslo Economics' Nannestad-studie gir anslag på sysselsatte per eksisterende næringsområde og arealbehovsprognoser til 2036, men ingen beregning av verdiskaping eller ringvirkninger. SØA/Boldt Partners' rapport om kraftforedlende industri opererer på kommunenivå i aggregert form (218 kommuner med over 50 mill. kr i verdiskaping fra sektoren), ikke på enkeltprosjekter. NyAnalyses «Ringvirkninger 2024», utviklet for DNB, er en beregningsmodell for enkeltbedrifter generelt, uten et næringspark-case i seg. For Nygård næringspark i Ås er det gjennomført en handelsanalyse i 2021 om konsekvenser av endret handelsvirksomhet i næringsparken.

2.5 Oppsummert: potensielle økonomiske virkninger

Tabell 2.2 sammenstiller de økonomiske virkningene som går igjen i analysene i 2.2-2.4, sortert etter hvilket nivå virkningen gjelder for og om den er en kostnad eller en nytte (se struktur etter nivå i 2.1). Samme planforslag kan gi en virkning på alle tre nivåer, men med ulikt fortegn og ulik størrelse. Vi har i tillegg tatt med enkelte inntektsposter som sjelden omtales i analysene, men som har betydning for kommunebudsjettet. Gebyrer innenfor selvkost er ikke tatt med som inntekt, fordi de etter selvkostprinsippet skal dekke kostnadene ved tjenesten og dermed ikke gir en netto budsjettvirkning over tid.

Tabellen kan brukes som en sjekkliste for hvilke virkninger en analyse bør ta stilling til. Den er sammenstilt fra analysene vi har gjennomgått, og viser virkningene som går igjen i dem. Virkninger som sjelden er omtalt i analysene, som kommunens kostnader til tjenester og infrastruktur og arealets alternative bruk, er derfor svakere representert. Tabellen bør derfor forstås som et utgangspunkt og ikke en uttømmende liste. Gjennomgangen viser også at flere virkninger er inkludert i analysene, men at vurderingene ikke nødvendigvis er dekkende, eksempelvis om de er brutto- eller netto-effekter, hvem som berøres og hvor sikre eller usikre anslagene er.

Tabell 2.2: Potensielle økonomiske virkninger av planforslag, sammenstilt fra analysene i 2.2-2.4 og strukturert etter nivå for virkningen og om det er en kostnad eller en nyttevirkning

Virkning	Kostnad/utgift	Nytte/gevinst/inntekt
Samfunns-økonomisk (Norge)	- Sysselsetting (gitt nær ingen arbeidsledighet) - Ikke-prissatte virkninger, typisk tematisk omtalt i KU (tap av natur, kulturarv, rekreasjon m.m.)	- Netto verdiskaping - Andre hensyn (samfunnssikkerhet, beredskap, forsyningssikkerhet og teknologispredning)
Lokal-økonomisk (kommune, region)	- Fortrengning av eksisterende aktivitet - Kapasitetspress og kø, særlig i anleggsfasen - Press i bolig- og leiemarkedet - Tap av alternativ arealbruk lokalt	- Direkte verdiskaping - Direkte sysselsetting - Ringvirkninger
Kommunal-økonomisk (budsjett-virkning)	- Investeringer i fysisk og sosial infrastruktur (vei, vann og avløp, skole, barnehage) - Varige driftsutgifter til tjenester (skole, barnehage, helse og omsorg, tekniske tjenester)	- Inntekts- og formuesskatt (justert for inntektsutjevning) - Eiendomsskatt - Rammetilskudd - Bidrag gjennom utbyggingsavtaler - Konsesjonskraft og konsesjonsavgift* - Produksjonsavgift**

**Inntektene følger av vannkraftkonsesjoner og utløses normalt ikke av et planforslag. De kan være aktuelle når planforslaget gjelder et vannkraftanlegg.*

***Produksjonsavgifter for både vindkraft og havbruk holdes utenfor den ordinære skatteutjevningen. Vertskommunen får beholde disse inntektene direkte.*

3 Forslag til rammeverk for å vurdere økonomiske virkninger av planforslag

Vi skisserer et mulig rammeverk med fire kriterier for hvordan kommunene kan integrere og vurdere økonomiske virkninger i beslutningsgrunnlaget: 1) relevante virkninger er identifisert og fordelt, 2) addisjonalitet er vurdert, 3) omfang, tidfesting og usikkerhet er vurdert og 4) resultatene er etterprøvbare. Vi vurderer at en analyse som oppfyller kriteriene, gir relevant og tilstrekkelig informasjon om de økonomiske virkningene av planforslaget. Kriteriene er operasjonalisert i et spørsmålssett som også skal kunne brukes av saksbehandlere uten økonomisk fagbakgrunn.

I dette kapitlet skisserer vi et mulig rammeverk for hvordan forståelsen av økonomiske virkninger av planforslag kan bedres. Rammeverket er ment å kunne være beslutningsstøtte i behandlingen av planforslag, typisk for saksbehandlere og beslutningstakere i kommunen, men kan også være til nytte for andre instanser. Rammeverket er i utgangspunktet ment å kunne være støtte for kommunene i å bedre forstå de økonomiske virkningene av planforslagene som foreligger. Mulig videre oppfølging drøftes i kapittel 5.

Rammeverket er strukturert rundt fire kriterier: 1) de relevante virkningene er identifisert og fordelt, 2) addisjonalitet er vurdert, 3) omfang, tidfesting og usikkerhet er vurdert og 4) resultatene er etterprøvbare. Kriteriene er avgrenset til det kommunen vil trenge for å forstå og etterprøve hovedtallene i en analyse. Vi har ikke tatt med krav om en full samfunnsøkonomisk analyse med prissetting av alle virkninger, eller krav om bestemte beregningsmodeller, fordi det vil kunne stille langt høyere krav til kompetanse og ressurser. Hvor detaljert kriteriene bør vurderes og spørsmålene besvares, vil avhenge av planforslagets omfang og forventede virkninger. Eksempler på dette gir vi i kapittel 4.3.

Kriteriene presenteres i delkapittel 3.1. I delkapittel 3.2 foreslår vi en operasjonalisering av kriteriene i et spørsmålssett som kan stilles for å vurdere kvaliteten på en foreliggende analyse. Både rammeverket og spørsmålssettet må forstås som et første steg mot en bedre forståelse av økonomiske virkninger av planforslag.

3.1 Fire kriterier for en god analyse av økonomiske virkninger

Kriteriene følger rekkefølgen i en analyse: hvilke virkninger som inngår, om de er reelle, hvor store de er, og om leseren kan kontrollere svaret. De bygger på gjennomgangen av analyser i kapittel 2 og kommunenes erfaringer i kapittel 4.2. Her omtaler vi kriteriene prinsipielt.

3.1.1 Relevante virkninger er identifisert og fordelt

Analysen bør dekke både nytte- og kostnadssiden og oppgi hvilke grupper virkningene tilfaller. I tillegg til de tre nivåene kan økonomiske virkninger av et planforslag deles inn i tre grupper: virkninger for næringsliv og husholdninger, virkninger for kommunens budsjett, og virkninger uten markedspris, som natur, landskap og friluftsliv. Innenfor hver gruppe kan det oppstå både nyttevirkninger og kostnader. Det er naturlig at grunnlag for lokale beslutninger fokuserer på lokal- og kommunal-økonomi, siden kommunen først og fremst skal ivareta innbyggernes interesser.

Verdiskaping tilfaller eiere og sysselsatte. Skatteinntekter og kostnader for kommunale tjenester tilfaller kommunen etter at inntektssystemet har utjevnet forskjeller mellom kommunene. Kostnader til sosial infrastruktur, som skole, barnehage og sykehjem, bæres av kommunen, da utbyggingsavtaler ikke kan brukes til å finansiere slik infrastruktur. For teknisk og grønn infrastruktur kan utbygger bidra, men bidraget skal stå i rimelig forhold til utbyggingens art og omfang (pbl § 17-4). Gjennomgangen i kapittel 2 viser at inntektssiden er langt bedre dekket enn kostnadssiden, og at fordelingen sjelden er eksplisitt anslått i analysene.

3.1.2 Addisjonalitet er vurdert

Analysen bør skille virkninger planforslaget utløser fra virkninger som ville kommet uansett. Addisjonalitet handler om 1) hvorvidt den utløste aktiviteten ville kommet i kommunen uten planen og 2) om den ville kommet et annet sted i landet. Det første avgjør om virkningen er reell lokalt. Det andre avgjør om den er en netto gevinst for samfunnet eller en omfordeling mellom kommuner.

Samme virkning kan telle fullt lokalt og null nasjonalt. Sysselsetting som fylles ved innenlands innflytting eller innpendling, er en gevinst for kommunen og en fordelingsvirkning for landet (gitt samme produktivitet). Sysselsetting som fylles fra ledighet eller utenfor arbeidsstyrken, er en gevinst på begge nivåer. Uten denne vurderingen er tallene bruttotall og bør omtales som bruttotall.

Kapittel 2 viser at analysene vi har gjennomgått sjelden vurderer hvor mye av virkningene som faktisk skyldes planforslaget.

3.1.3 Omfang, tidfesting og usikkerhet er vurdert

Analysen bør anslå hvor store virkningene er, når de oppstår, og hvor sikkert anslaget er. De tre henger sammen. Et anslag uten tidfesting kan ikke sammenholdes med kommunens økonomiplan, og et anslag uten usikkerhetsvurdering kan gi et misvisende inntrykk av hvor sikkert grunnlaget er. Der tallfesting av omfang ikke er mulig, kan retning angis og størrelsesorden drøftes.

To egenskaper ved kommunale virkninger gjør omfangsvurderingen krevende. Den ene er terskler: kostnader til skole, omsorg og teknisk infrastruktur påløper trinnvis når kapasiteten er brukt opp, og effektene er derfor ikke nødvendigvis lineære. Lignende terskler kan også gjelde for fysisk infrastruktur. En gjennomsnittsbetraktning kan derfor bomme, og flere planer kan samlet krysse en terskel ingen av dem krysser alene. Den andre er at deler av virkningene kan være irreversible, eksempelvis der det gjøres permanente endringer i landskapet.

Gjennomgangen i kapittel 2 viser at anslagene som regel oppgis som ett tall. I tillegg er anslagene sjelden tidfestet og det er begrenset bruk av kvantifisert usikkerhetsanalyse.

3.1.4 Resultatene er etterprøvbare

Analysen bør dokumentere forutsetninger, kilder og metode slik at kommunen kan kontrollere resultatet uten å gjøre analysen på nytt. Det omfatter hvilke priser og satser som er brukt, hvordan virkningene er avledet fra forutsetningene, og hvem som har bestilt og utført analysen. Forslagsstiller har både anledning og insentiv til å framheve gevinstene, og kommunene har sjelden kapasitet til å utrede selv. Transparente analyser gjør det også mulig for andre lesere å forstå grunnlaget og konklusjonene.

Etterprøvbarhet er forutsetningen for de tre foregående kriteriene. Uten dokumentasjon kan verken avgrensning, addisjonalitet eller omfang vurderes av den som leser analysen. Gjennomgangen i kapittel 2 viser at enkelte analyser er tydelige på forutsetningene og metodene, men mange er svært uklare.

3.2 Spørsmålssett

Spørsmålene nedenfor konkretiserer de fire kriteriene i et sett som kan stilles om en konkret foreliggende analyse. Spørsmålene er ment å være så konkrete og lette å bruke som mulig, også for personer uten vesentlig økonomikompetanse. De er formulert basert på svakhetene i grunnlaget vi har gjennomgått i kapittel 2 og basert på innspillene fra kommunene i kapittel 4.2. Listen er ikke nødvendigvis uttømmende for å avdekke alle relevante aspekter ved analysene.

3.2.1 Relevante virkninger er identifisert og fordelt

- Hvilke virkninger er identifisert i analysen?
- Er virkningene presist definert og konsistent anvendt? Altså, er det tydelig og konsistent hva hver virkning omfatter, for eksempel om sysselsetting er oppgitt i årsverk eller personer og om de defineres som relevant virkning på grunn av arbeidssted eller bosted i kommunen?
- Er det andre mulige relevante virkninger som ikke er omtalt? Se virkninger listet i delkapittel 2.2 for inspirasjon.
- Er det identifisert hvem som bærer kostnader og mottar nytte av planforslaget?

3.2.2 Addisjonalitet er vurdert

- Er det redegjort for alternativ anvendelse av samme område, enten med dagens bruk eller alternative utviklingsmuligheter?
- Er det redegjort for om virkningene ville oppstått i kommunen uten planen?
- Er det redegjort for om virkningene ville oppstått et annet sted i regionen eller landet uten planen?
- Er det vurdert hvor arbeidskraften ved ny næringsaktivitet kommer fra: innflytting, pendling, ledighet, utenfor arbeidsstyrken, eller andre virksomheter i kommunen?

3.2.3 Omfang, tidfesting og usikkerhet er vurdert

- Hvilke virkninger er tallfestet, og hvilke er behandlet kvalitativt?
- Er det vurdert når virkningene ventes å inntreffe og hvor lenge de varer? Særlig: skilles det mellom anleggsfase og driftsfase?
- Kan planforslaget utløse behov for ny kapasitet, for eksempel at en ny skole eller et nytt renseanlegg må bygges når eksisterende kapasitet er brukt opp? Er noen av virkningene irreversible?
- Er det redegjort for usikkerheten ved virkningene? Er det vurdert i hvilken grad virkningene er sensitive for mulige endringer i planforslaget, i hvilken grad de er sensitive for andre endringer, uavhengig av planen, og om virkningene kan oppstå på andre tidspunkt enn vurdert?
- Forutsetter planforslaget andre tiltak som må komme samtidig, som ny vei, boliger eller nettkapasitet?

3.2.4 Resultatene er etterprøvbare

- Er forutsetningene beskrevet?
- Går det fram hvordan hovedtallene er regnet ut, for eksempel hvordan antall arbeidsplasser er regnet om til skatteinntekter?
- Er det redegjort for kilder og metoder?
- Er det oppgitt hvem som har bestilt og utført analysen, og hvilke data som kommer fra forslagsstiller?

4 Hvordan vurderer kommunene økonomiske konsekvenser i dag?

I dette kapitlet prøver vi rammeverket på fire analyser av større etableringer, og holder det opp mot erfaringene til planleggere og økonomer i fire kommuner. Rammeverket lot seg bruke på alle fire analysene. Alle fire tallfester sysselsetting og verdiskaping, men bare én vurderer addisjonalitet, og ingen beregner en netto virkning for kommuneøkonomien. Kommunene beskriver det samme bildet: virkningen for kommunekassen er sjelden framstilt for seg, og analysene bygger i stor grad på tiltakshaverens egne tall. Rammeverket er derfor mest nyttig som et sett spørsmål kommunen kan stille tidlig i planprosessen.

Kapitlet har to formål. Det første er å teste om rammeverket fungerer på reelle analyser, og å vise hvordan en saksbehandler kan bruke kriteriene og spørsmålssettet. Det andre er å få fram hvordan kommunene selv møter og vurderer økonomiske virkninger i plansaker, slik at rammeverket treffer behovene deres. Første del oppsummerer casegjennomgangen, andre del erfaringene fra kommunene, og siste del vurderer hvor anvendbart rammeverket er og hvordan det kan brukes.

Datagrunnlaget er begrenset til fire analyser, heretter kalt casestudier, og intervjuer i fire kommuner. Det gir ikke grunnlag for å generalisere, men for å belyse hvilke spørsmål som går igjen, og hvordan rammeverket kan svare på dem.

4.1 Casestudier: rammeverket anvendt på et utvalg analyser

Vi har valgt ut fire av de 20 analysene i Tabell 2.1: industrietableringene i Mosjøen (2022), et nytt steinbrudd i Hjelmeland (2025), GreenScales datasenter i Sirdal (2025) og Googles datasenter i Skien (2024). Utvalget varierer i tiltakstype, størrelse, analysedybde og lokalisering, og har både offentlig og privat oppdragsgiver. Vi har ikke tatt med analyser Menon har utarbeidet, for ikke å vurdere eget arbeid. Sju av de 20 analysene i Tabell 2.1 er likevel Menons, og de inngår i gjennomgangen i kapittel 2.2.

Ingen av analysene oppgir å være utarbeidet som del av en planprosess. Mosjøen-analysen ble skrevet etter at næringsarealet var regulert til industriformål, Hjelmeland- og GreenScale-analysene omtaler ikke planstatus, og Skien-notatet gjelder virkninger for Norge som helhet. Analysene er likevel den typen dokumentasjon en kommune kan møte når en forslagsstiller begrunner et planforslag. Utrederne kjente ikke kriteriene i rammeverket, og flere av analysene har et annet formål enn å gi beslutningsgrunnlag i en plansak. Gjennomgangen er derfor ikke en evaluering av analysene.

Vedlegg 2 «Casegjennomganger» beskriver hvert tiltak og hver analyse, og vurderer analysene langs de fire kriteriene fra kapittel 3.1. Tabellen nedenfor oppsummerer vurderingen.

Tabell 4.1: De fire analysene vurdert langs kriteriene i rammeverket

	Mosjøen (2022)	Hjelmeland (2025)	GreenScale Tonstad (2025)	Skien (2024)
Er relevante virkninger identifisert og fordelt?	Ja, i en kjede fra sysselsetting til befolkning, bolig, tjenestebehov og kommunale inntekter. Kostnader i fysiske enheter.	Sysselsetting, verdiskaping og kommunale inntekter. Kostnadssiden for kommunen er ikke omtalt.	Sysselsetting og verdiskaping. Befolkning og tjenester nevnt, men ikke tallfestet.	BNP-bidrag, sysselsetting og lønnsinntekter for Norge. Ingen lokale virkninger.
Er addisjonalitet vurdert?	Ja. Brutto og netto skilt, seks ulike kanaler drøftet.	Nei.	Nei.	Nei.
Er omfang, tidfesting og usikkerhet vurdert?	Tallfestet og periodisert. Flere kapasitetsterskler. Usikkerhet drøftet kvalitativt.	Ett tall per virkning, bare driftsfasen.	Bygge- og driftsfase skilt. Ingen terskler eller intervaller.	Bare byggefasen. Ingen terskler eller intervaller.
Er resultatene etterprøvbare?	Metodevedlegg og kilder. Ingen sensitivitetsberegninger.	Metode og kilder beskrevet. Grunnlagstall fra tiltakshaver er ikke tilgjengelige.	Metode og forutsetninger i liten grad beskrevet.	Metode (IMPLAN) navngitt. Forutsetninger og grunnlagstall ikke oppgitt.

Alle fire analysene tallfester sysselsetting og verdiskaping, men bare Mosjøen-rapporten følger virkningene videre til befolkning, bolig, tjenestebehov og kommunale inntekter. Hjelmeland-rapporten anslår kommunale inntekter, men ikke tjenestebehov. GreenScale-rapporten og Skien-notatet stopper ved sysselsetting og verdiskaping.

Kostnadssiden for kommunen er det største hullet. Bare Mosjøen-rapporten anslår tjenestebehovet, og da i årsverk for barnehage og skole, ikke i kroner og ikke for øvrige tjenesteområder. Mosjøen-rapporten vurderer kvalitativt at inntektene vil øke noe mer enn utgiftene, men uten å tallfeste utgiftene. Rapporten omtaler at nettinvesteringer utløser anleggsbidrag, der aktørene dekker deler av kostnaden. Ingen av analysene anslår kommunens egne kostnader ved å tilrettelegge arealet.

Bare Mosjøen-rapporten vurderer addisjonalitet. Den skiller brutto fra netto, drøfter seks kanaler for hvor arbeidskraften kan komme fra, og påpeker at sysselsettingen ikke uten videre er en netto økning nasjonalt, selv om den i stor grad er det for Vefsn. De tre andre drøfter ikke om virkningene kommer i tillegg til aktivitet som ellers ville funnet sted. Hjelmeland-rapporten forutsetter for eksempel at alle de 80 årsverkene er nye, og at de ansatte bosetter seg i kommunen. Ingen av analysene vurderer alternativ bruk av arealet.

Alle fire oppgir hovedanslagene som ett tall, uten intervaller. Mosjøen-rapporten vurderer flere kapasitetsterskler, som barnehagenorm, boligreserve og nettkapasitet, mens de tre andre ikke vurderer slike terskler. Sentrale forutsetninger bygger i alle fire helt eller delvis på opplysninger fra tiltakshaveren.

Forskjellene henger trolig sammen med formålet med analysene. Tre av dem er bestilt av tiltakshaveren for å vise hvilken økonomisk aktivitet tiltaket utløser, og til det formålet er en bruttoanalyse av ringvirkninger et etablert verktøy. Mosjøen-rapporten er bestilt av fylkeskommunen og kommunens næringsselskap, og er den eneste som vurderer addisjonalitet og tjenestebehov. Med fire analyser kan vi ikke skille betydningen av oppdragsgiver fra omfang og andre forhold ved oppdraget.

For kommunen betyr dette at analysene gir et anslag på brutto aktivitet og hvor den skjer, men i liten grad svarer på hva tiltaket gir netto, og hva det koster kommunen.

I plansaken om hotell på Rønvikfjellet i Bodø er mønsteret det motsatte av casene. Saksframlegget omtaler kostnadene kommunen får til vei og parkering, som følger direkte av planen, mens konsekvensutredningen ikke tallfester sysselsetting, skatteinntekter eller andre virkninger av hotelletableringen. Analysene av ringvirkninger og plansaken belyser dermed hver sin side av regnestykket.

Tekstboks 4.1: Hotell på Rønvikfjellet i Bodø

AB Invest AS fremmet i 2017 forslag om detaljregulering for hotell og konferansesenter med 250-300 rom i inntil åtte etasjer på Rønvikfjellet i Bodø. Tomta ligger tre kilometer fra sentrum, i Bodømarka og utenfor kommuneplanens byutviklingsområde, og var tidligere Turisthytta. Planen omfattet i tillegg ny og utbedret adkomstvei (Fjellveien) og en ny offentlig parkeringsplass for friluftslivet og hotellet.

Nordland fylkeskommune viste i sitt innspill til planoppstarten til regional arealpolitikk, som tilsier at besøksintensive etableringer skal skje i sentrumsområder, og ba om at konsekvensene for næringslivet i sentrum, herunder hotellnæringen, ble utredet. Dette ble et eget tema i konsekvensutredningen. Statens vegvesen fremmet innsigelse mot det opprinnelig valgte veialternativet, med henvisning til trafikksikkerheten for gående og syklende, og planen ble endret til et alternativ med oppgradering av eksisterende vei og fortau. I høringsrundene kom det innspill om plasseringen i et mye brukt friluftsområde og om kostnadene ved veiprosjektet. Bodø bystyre vedtok planen 9. mai 2019.

Saksframlegget til bystyret har et eget punkt, «Økonomiske konsekvenser for kommunen». Det oppgir at Bodø kommune skal dekke kostnadene til vei og oppgradering av den offentlige parkeringsplassen, at veien alene er anslått til om lag 88 millioner kroner, og at det i tillegg kommer utgifter til grunnerverv, trafikksikkerhet, vedlikehold og støy. Punktet avsluttes med at økonomiske konsekvenser for kommunen fremmes i egen sak. Planbeskrivelsens tilsvarende punkt oppgir at det pågår forhandlinger om en utbyggingsavtale for kostnadsfordelingen av vei og ledningsnett som både hotellet og friluftslivet vil ha nytte av, mens infrastruktur som bare kommer hotellet til gode, dekkes av forslagsstiller i sin helhet. Konsekvensutredningen om samfunnsmessig betydning for næringsutvikling gjennomgår befolknings- og sysselsettingstall for Bodø og utviklingen i hotellnæringen, blant annet rombelegg, RevPAR og losjiinntekter fra 2008 til 2017, og en framskrivning av behovet for hotellrom fram mot 2030. Den tallfester ikke sysselsetting, skatteinntekter eller andre virkninger av selve hotelletableringen. I merknadsbehandlingen etter høring svares det på et innspill om at utbygger bør bidra til å betale veien, med at planen ikke tar stilling til kostnader og økonomi.

4.2 Kommunenes erfaringer og vurderinger

Vi gjennomførte semistrukturerte intervjuer med fire kommuner, til sammen ni informanter: planleggere, økonomiansvarlige som har vært involvert i større etableringssaker, én rådgiver innen næringsutvikling og én virksomhetsleder for samfunnsutvikling. Kommunene ble valgt for å gi spredning i størrelse, utbyggingspress og type tiltak de nylig har behandlet. Intervjuguiden finnes i vedlegg 1. Formålet var å forstå hvordan kommunene vurderer økonomiske virkninger i plansaker, og hvilket behov de har for beslutningsstøtte. Kommunene omtales ikke ved navn. Utvalget er lite, og funnene nedenfor er eksempler på erfaringer, ikke et representativt bilde.

Hvor og når kommunens økonomiavdeling kommer inn i plansaker for næringsetableringer, varierer mellom kommunene. I ett ytterpunkt forberedes sakene i uformell dialog med en næringsrådgiver, ofte lenge før forslaget når planavdelingen, uten at økonomiavdelingen er systematisk koblet på. I en annen kommune sier informanten at det ville være naturlig å koble på økonomiavdelingen når et forslag har usikre sider, og kommunen ber da forslagsstiller om en nærmere redegjørelse. I det andre ytterpunktet

inngår økonomiavdelingen fast i en tverrfaglig gruppe for industrisaker, sammen med juridisk og planfaglig kompetanse.

Viktige vurderinger kan være gjort før plansaken starter. En kommune beskriver uformelle prosesser med næringsaktører, typisk drevet av næringsavdelingen, der alternative plasseringer, tilrettelegging og virkninger for lokalsamfunnet drøftes. Når planavdelingen blir involvert, er mange av vurderingene i praksis tatt. Vi mener derfor at spørsmålene i rammeverket også bør være tilgjengelige for næringsavdelingen og andre som er involvert før oppstartsmøtet med plansaksbehandler.

Ifølge informantene er virkningen for kommunekassen sjelden framstilt for seg. Ingen av informantene beskriver analyser som skiller systematisk mellom virkninger for kommunekassen, lokalsamfunnet og Norge som helhet. En av dem gjør i stedet et forenklet regnestykke selv, der én ny innbygger antas å gi et gitt beløp i rammetilskudd og skatt, som brukes til å vurdere om kommunens forhåndsinvestering på nesten 200 millioner kroner kan forsvares, og spør om kommunen i praksis «kjøper innbyggere for dyrt». Det samsvarer med casegjennomgangen, der ingen av analysene beregner en netto kommunaløkonomisk virkning. Det kan tyde på at det er oppmerksomheten om dette skillet som mangler, mer enn kapasiteten til å vurdere det. Kostnadene kan også bli større enn ventet. I én sak der kommunen selv var grunneier og tilrettelegger for et industriareal, var grunnforholdene mer krevende enn forutsatt, og kostnaden ved å klargjøre tomtene ble langt høyere enn antatt.

Informantene i én kommune beskriver sysselsettingstallene i analysene som gjennomgående optimistiske, og peker på at analysene i stor grad bygger på informasjon fra aktøren selv. Informantene her anslår selv at varslede arbeidsplasser ofte bør nedjusteres kraftig, og at 100 varslede plasser gjerne ender på 30-40. De viser også til en batterietablering i regionen der det ble varslet opptil 3 000 arbeidsplasser. Tallet ble senere nedjustert til 500, og til slutt ble det ingen. I en annen kommune opplever informanten at utbyggeren har holdt fast ved sysselsettingstallene gjennom hele prosessen. Prosjektet er ikke realisert, slik at vurderingen gjelder hvor stabile anslagene har vært, ikke faktisk sysselsetting.

4.3 Hvor anvendbart er rammeverket?

Rammeverket lot seg bruke på alle fire caseanalysene, se Tabell 4.1. Vi brukte det i etterkant, på ferdige rapporter som ikke var skrevet for å svare på kriteriene. Vi hadde bare de publiserte dokumentene, uten grunnlagsdata og uten kontakt med utrederne. Det er samme situasjon som en saksbehandler står i når et planforslag kommer inn. Likevel ga dokumentene svar på mange av spørsmålene, og spørsmålene gjorde det lettere å se hva analysene ikke belyste.

Spørsmålssettet er ikke uttømmende. Det dekker virkningene som går igjen i analysene vi har gjennomgått (jf. Tabell 2.2), men enkeltsaker kan reise andre spørsmål, for eksempel om virkninger for nabokommuner eller om særtrekk ved tiltaket. Kommunen bør derfor bruke spørsmålene som et utgangspunkt og legge til det saken krever.

Spørsmålene krever ulik kompetanse. Noen kan saksbehandleren besvare raskt og uten økonomisk fagkompetanse. Det gjelder hvem som har bestilt og utført analysen, hvilke virkninger som er tallfestet, om kostnadene for kommunen er omtalt, om tallene er brutto eller netto, og om metode og kilder er beskrevet. Andre krever økonomisk skjønn. Eksempler er om forutsetningene om arbeidskraft og fortrengning er rimelige, om inntektsanslaget tar hensyn til inntektsutjevningen, og hvor følsomme tallene er for forslagsstillers forutsetninger.

Vi tenker at kommunene kan bruke rammeverket på tre tidspunkter i planprosessen:

Ved oppstart. Forslagsstiller bestiller analysen og avgjør dermed også hvilke spørsmål den besvarer. Intervjuene viser dessuten at viktige vurderinger kan være gjort før planavdelingen blir involvert. Kommunen kan derfor bruke spørsmålene i oppstartsmøtet eller i tidlig dialog med næringsaktører, for å si hva den vil ha belyst.

Når analysen foreligger. Saksbehandleren kan gå gjennom analysen med spørsmålene, slik vi gjorde med casene, og peke på hva den ikke belyser. Kommunen trenger ikke å kontrollere beregningene. Det er nok å avklare hvilke virkninger som er med, om tallene er brutto eller netto, og hvilke forutsetninger de bygger på.

I saksframlegget. Saksbehandleren kan oppsummere svarene for politikerne, slik at det går fram hva analysen belyser og hva den ikke belyser.

Bruken kan tilpasses sakens størrelse. I de fleste saker holder det med de enkle spørsmålene. I saker med store forventede virkninger, som mange nye arbeidsplasser, stort arealbeslag eller behov for ny kommunal infrastruktur, kan kommunen i tillegg trekke inn økonomiavdelingen eller ekstern kompetanse for spørsmålene som krever skjønn. Hva som er en stor sak, vil avhenge av kommunen. Fem nye arbeidsplasser kan ha stor betydning i en liten kommune, og et hyttefelt langt fra eksisterende infrastruktur kan gi varige driftskostnader for kommunen selv om utbyggingen i seg selv er beskjeden.

Tekstboksen under viser et eksempel der det ble gjennomført en etterundersøkelse for å vurdere realiserte virkninger oppimot anslåtte virkninger.

Tekstboks 4.2: Etterundersøkelse av samfunnsanalysen for Evenes

I 2022 analyserte Menon samfunnseffektene av Forsvarets nye flystasjon i Evenes og DSBs brannskole i Tjeldsund, på oppdrag for Nordland fylkeskommune, Troms og Finnmark fylkeskommune og Evenes kommune (Menon 2022). Analysen anslo om lag 830 nye arbeidsplasser i Evenes og Tjeldsund i driftsfasen, og 1 370 medregnet vernepliktige og brannskolestudenter. Anslagene ble gitt i tre scenarioer for 2020 til 2030, som skilte seg fra hverandre i hvor godt kommunene lykkes med lokal næringsutvikling og boligbygging. I hovedscenarioet ble det lagt til grunn at 45 prosent av de ansatte ved flystasjonen som bosetter seg i regionen, velger Evenes eller Tjeldsund, og at resten bosetter seg i Harstad og Narvik. Boligbygging ble pekt ut som den viktigste flaskehalsen, med et anslått behov for 420 nye boliger i de to kommunene innen 2030.

I 2026 undersøkte Menon, på oppdrag for Nordland fylkeskommune, hva som faktisk har skjedd i Evenes fra 2020 (Menon 2026). Etterundersøkelsen dekker bare Evenes, mens anslaget på 830 arbeidsplasser gjaldt Evenes og Tjeldsund samlet. Antallet arbeidsplasser kan derfor ikke sammenlignes direkte. Basert på observert statistikk fant de at antall sysselsatte med arbeidssted i Evenes økte med over 400 personer fra 2020 til 2025/26, en vekst på over 50 prosent og den høyeste prosentvise veksten blant norske kommuner i perioden. Forsvarsansatte på flybasen økte fra 244 til 522, og privat sektor og statlige aksjeselskaper fra 362 til 529. Om lag 35 prosent av de nye sysselsatte pendler inn uten å ha flyttet, 33 prosent har flyttet til Evenes, rundt 20 prosent har flyttet til nabokommuner og pendler inn, og 12 prosent bodde i Evenes fra før. Boligbyggingen økte fra få boliger i året før 2022 til mellom 20 og 42 nye boliger i året fra 2023 til 2026.

Etterundersøkelsen sammenligner i stedet veksten i sysselsatte bosatt i Evenes med hovedscenarioet. Etter fem år er veksten over det som var anslått for hele tiårsperioden. Befolkningsveksten ligger mellom lav- og hovedscenarioet. At sysselsettingen har vokst mer enn befolkningen, forklares med at en del av de bosatte sysselsatte bodde i kommunen fra før, og at tilflytterne i stor grad har flyttet alene.

5 Diskusjon og vurderinger

I dette kapitlet oppsummerer vi hovedfunnene og drøfter hvordan rammeverket kan brukes av kommunene og av KDD. Analysene vi har gått gjennom, dekker nytte- og inntektssiden bedre enn kostnadssiden, og de skiller sjelden mellom brutto- og nettovirkninger. Vår vurdering er at dette i hovedsak skyldes manglende kunnskap om hvilke virkninger som er relevante og hvordan de kan anslås. Vi anbefaler derfor at faktaarket og spørsmålssettet testes i flere kommuner og kan inngå i grunnlaget for en veiledning fra KDD. Vi finner ikke grunnlag for å anbefale et eget utredningskrav for økonomiske virkninger, men peker på behovet for et regionalt perspektiv og for mer kunnskap om andre barrierer enn kunnskap.

5.1 Kort oppsummering av hovedfunnene

Alle planforslag skal ha en planbeskrivelse som beskriver planens virkninger (pbl § 4-2), også om planen ikke utløser KU-krav. Kommuneloven § 13-1 spesifiserer også at kommunedirektøren skal «påse at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet». Verken lovene, KU-forskriften eller andre føringer stiller krav til hvordan økonomiske virkninger skal utredes.

Gjennomgangen vår tyder på at analyser av planforslag typisk dekker nytte- og inntektssiden bedre enn kostnadssiden. Verdiskaping, sysselsetting og i noen grad skatteinntekter vurderes oftere enn behovet for utvidede kommunale tjenester. Analysene skiller sjelden mellom brutto- og nettovirkninger, og sentrale forutsetninger bygger ofte på opplysninger fra tiltakshaveren. Det gjør det krevende å vurdere netto virkninger av planvedtaket. Kommunene vi har snakket med, peker i samme retning. Virkningen for kommunens eget budsjett er en lite synlig del av beslutningsgrunnlaget, og hvor tidlig økonomifunksjonen kobles på, varierer.

Arbeidet bør forstås som et første steg mot bedre forståelse av hvordan økonomiske virkninger vurderes i kommunal planlegging, og leses med noe forbehold. Rapporten bygger på 20 analyser og beslutningsgrunnlag, fire casestudier og intervjuer i fire kommuner. Sju av de 20 analysene er utarbeidet av Menon. De inngår i gjennomgangen i kapittel 2, men er holdt utenfor casestudiene for ikke å vurdere eget arbeid. Vi har bare sett på dokumenter som er offentlig tilgjengelige. I den grad økonomiske virkninger er vurdert i prosesser eller notater som ikke er offentliggjort, har vi ikke fanget det opp. Utvalget er dessuten vridd mot større tiltak, flere av dem omdiskuterte, der en må forvente at analysene er mer omfattende enn ellers. Vårt inntrykk er at økonomiske virkninger utredes i enda mindre grad for mindre planforslag, for eksempel planforslag uten KU-krav. Funnene gir derfor trolig et gunstigere bilde av praksis enn det som gjelder for planforslag flest.

I det følgende drøfter vi kort først hvordan kommunene kan bruke rammeverket foreslått i kapittel 3, deretter hvordan rammeverket og eventuell annen informasjon eller virkemidler kan gi ytterligere støtte for kommunene.

5.2 Hvordan vurdere økonomiske virkninger i kommunene

Kriteriene og spørsmålssettet i kapittel 3 er utformet for kommunens vurdering av en foreliggende analyse. De kan også leses som en beskrivelse av hva en analyse av økonomiske virkninger bør belyse for å gi kommunen et relevant beslutningsgrunnlag.

Rammeverket kan benyttes av kommunen i vurderingen av en utredning som er gjennomført, som formidling av forventninger til analysene i forkant, eksempelvis på oppstartsmøtet. Får kommunen stilt kravene tidlig, slipper den å etterprøve tallene i sluttfasen, når planen i praksis er ferdig forhandlet, og uenighet om hva kommunen kan kreve av forslagsstiller kan avklares før den blir et juridisk spørsmål. Det kan spare både forslagsstiller og kommunen for ressurser senere i prosessen.

Flere av kriteriene er krevende å vurdere. Omfang og detaljeringsnivå vil måtte stå i forhold til planforslagets størrelse og forventede virkninger, som for andre utredningstema. Om planforslaget utløser KU-krav, kan være et utgangspunkt, men er ikke tilstrekkelig alene. Hva som er en stor sak, vil avhenge av størrelsen på virkningene og på kommunen som opplever dem og også planforslag uten KU-krav kan gi varige, substansielle økonomiske virkninger for kommunen.

I etterkant av realiserte reguleringsplaner og etableringer så opparbeider kommunen seg kunnskap om hvilke økonomiske virkninger som faktisk oppstår. Systematisering av denne kunnskapen vil gi informasjon som potensielt er nyttig for å forstå virkningene av nye planforslag. Vi anbefaler derfor at kommunene i større grad enn i dag systematiserer erfaringene de uansett opparbeider seg, og eventuelt gjennomfører egne etter-evalueringer av etableringene.

5.3 Hvordan KDD kan gi kommunene bedre beslutningsstøtte

Vår vurdering basert på gjennomgangen gjennomført i forbindelse med rapportarbeidet er at de viktigste barrierene for at økonomiske virkninger ikke utredes og forstås i større grad i kommunene er manglende kunnskap og kompetanse om hvilke virkninger som er relevante og hvordan de kan anslås. Det er i kommunens egen interesse å forstå og anslå økonomiske virkninger av planforslag.

Tiltakene kan ta ulike former, fra veiledning til krav i regelverket. I det følgende skisserer vi fire mulige oppfølginger av denne rapporten. Det første er å spre faktaarket som en sjekkliste kommunene kan bruke frivillig. Det krever lite ressurser av KDD og andre, men gir ikke faktaarket en formell status. Det andre er en veileder fra KDD, eventuelt med en mal for hva en analyse av økonomiske virkninger bør inneholde. Det gir en faglig forankring og kan knyttes til eksisterende planveiledere. Det tredje er å føye økonomiske virkninger til listen over hva planinitiativet skal omtale etter forskrift om behandling av private forslag til detaljregulering. Det sikrer at temaet tas opp tidlig, men er et nytt krav og gjelder bare private planforslag. Det fjerde er et potensielt eget utredningstema i KU-forskriften. Det vil øke utredningsbyrden og vil ikke avhjelpe kunnskapsbehovene i kommunene. Vi anbefaler de to første oppfølgingene, og at det tredje vurderes når det foreligger erfaringer med veiledningen. Veiledningen kan forankres hos KDD som planmyndighet.

Vi foreslår at rammeverket og spørsmålssettet testes i flere kommuner. Denne rapporten, med faktaarket i sammendraget, er et første forslag til hvordan økonomiske virkninger av reguleringsplanforslag kan forstås og vurderes systematisk. Faktaarket har ingen formell status. KDD kan teste det i et utvalg kommuner av ulik størrelse og med ulike typer planforslag, for å se om det svarer på kommunenes behov og om form og detaljeringsnivå er tilstrekkelig.

Faktaarket og spørsmålssettet kan inngå i grunnlaget for veiledning fra KDD. Faktaarket angir hvilke spørsmål kommunen kan stille, men i liten grad hvordan virkningene kan anslås. Det

finnes ingen omforent metode, og analysene vi har gått gjennom, bruker ulike tilnærminger. Egen veiledning på tema kan derfor angi egnede metoder. DFØs veileder i samfunnsøkonomiske analyser gir et relevant utgangspunkt. Ett eksempel er scenarioanalyse, der sentrale forutsetninger varieres for å vise spennet av mulige utfall.

Eventuell veiledning kan også angi i hvilke faser av planprosessen virkningene vurderes. Den første fasen er planinitiativ og oppstartsmøte. For private planforslag kan veiledningen peke tydeligere på at kommunen kan be om en analyse av økonomiske virkninger i oppstartsmøtet. Den neste er planbeskrivelsen ved offentlig ettersyn, som etter pbl § 4-2 skal beskrive planens virkninger. Den siste er saksframlegget til politisk behandling.

På sikt kan metodeapparatet styrkes gjennom modellutvikling. Basert på tilbakemeldinger fra kommunene på faktaarket i denne rapporten og eventuell styrket veiledning, kan KDD vurdere å ta initiativ til dette.

For eksempel kan det utvikles en felles modell for kommunaløkonomiske virkninger, som tilrettelegger for at kommunene selv kan beregne gjennomsnittlig endring i inntekter og utgifter i kommuneregnskapet per ny innbygger eller arbeidsplass, der inntektsutjevning og rammetilskudd er tatt hensyn til. Dette kan gi en indikasjon på mulige kommunaløkonomiske virkninger, før det gjøres eventuelle nærmere undersøkelser, for eksempel der det er utløst behov for en ny skole, et nytt renseanlegg eller lignende. Eventuell modellutvikling bør avklares med KS og særlig prognosemodellen for frie inntekter og modellen for framskriving av demografiutgifter.

Virkninger på tvers av kommunegrenser krever et regionalt perspektiv. En del av de økonomiske virkningene av et planforslag oppstår utenfor vertskommunen, typisk i en bo- og arbeidsmarkedsregion. Pendling kan flytte skatteinntekter til nabokommuner, og flere planforslag i samme region kan til sammen utløse behov for investeringer som ingen av dem utløser alene. Det samme gjelder gevinster, for eksempel når en etablering gir arbeidsplasser og innbyggere i nabokommunene. Slike virkninger fanges ikke opp når hver kommune vurderer egne planforslag. De kan drøftes i regionalt planforum og ivaretas gjennom statlige og regionale myndigheters arbeid. En eventuell veiledning kan peke på dette.

I vår kartlegging finner vi ikke grunnlag for å anbefale et eget utredningskrav for økonomiske virkninger. Det er i kommunenes egen interesse å forstå de økonomiske virkningene av planforslag, og da er det i utgangspunktet ikke behov for eksterne krav. I intervjuene pekes det i større grad på mangel på kunnskap og kompetanse som grunner til at virkningene ikke utredes ytterligere.

Det er behov for mer kunnskap om analysene og om barrierene. Rammeverket er utviklet på grunnlag av et begrenset utvalg analyser og intervjuer med kommuner. Det er behov for bedre forståelse av kvaliteten i kommunenes analyser av økonomiske virkninger, hvorfor analysene har mangler og hvilke tiltak som kan bedre kvaliteten.

Vi anbefaler at det undersøkes nærmere om det finnes andre barrierer enn kunnskap. Én mulighet er interessekonflikter når kommunen eller enkeltpersoner har flere roller i samme sak, særlig i mindre kommuner. En annen er konkurranse mellom kommuner om etableringer. Hvis kommunene legger til grunn at noe økonomisk aktivitet er bedre enn ingen, kan konkurransen føre til at kommunene stiller stadig lavere krav og tar på seg stadig større forhåndsinvesteringer, et kappløp mot bunnen. Dersom slike barrierer er utbredt, kan det være grunnlag for å vurdere andre virkemidler enn veiledning.

Referanseliste

DFØ (2023). Veileder i samfunnsøkonomiske analyser. Oslo: Direktoratet for forvaltning og økonomistyring.

DFØ (2024). Veileder til utredningsinstruksen. Instruks om utredning av statlige tiltak. Oslo: Direktoratet for forvaltning og økonomistyring.

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

Handberg, Ø.N., Bruvoll, A. og Lindhjem, H. (2025). Tallet på fritidsboliger nærmer seg en halv million: Hyttebygging på fellesskapets bekostning. I Natur og teknologi – de vanskelige valgene, kapittel 5. Oslo: Norges Tekniske Vitenskapsakademi (NTVA).

Iversen, E.K., Grimsrud, K., Handberg, Ø.N., Lindhjem, H. og Navrud, S. (2023). Ser vi atter slike fjell og dalar? Avveiningen mellom lokaløkonomi og naturkostnader ved hytteutbygging. Samfunnsøkonomen, 37(1), 26–38.

KDD (2021). Veileder om konsekvensutredning for planer etter plan- og bygningsloven. Oslo: Kommunal- og distriktsdepartementet.

KDD (2022). Veileder for utredning av virkninger for sysselsetting og tjenestetilgang i distriktsområder. Oslo: Kommunal- og distriktsdepartementet.

Meld. St. 35 (2023–2024). Bærekraftig bruk og bevaring av natur – Norsk handlingsplan for naturmangfold. Oslo: Klima- og miljødepartementet.

Menon (2022). Ringvirkninger og samfunnseffekter av nye etableringer i Evenes og Tjeldsund. Menon-publikasjon 27/2022.

Menon (2024). Ringvirkninger av Fjordbyen i Lier. Menon-publikasjon 166/2024.

Menon (2026). Samfunnsutvikling i Evenes. Hvordan har samfunnsutviklingen i Evenes kommune vært fra 2020 til 2025/26 med fokus på næring, sysselsetting og befolkning? Menon-publikasjon 74/2026.

Menon og Rambøll (2023). Virkninger av fritidsboligutbygging i Innlandet. Menon-publikasjon 120/2023.

Menon og Sweco (2019). Kvalitet på konsekvensutredninger av klima- og miljøtemaer i kommuneplanens arealdel. Miljødirektoratet-rapport M-1328.

Miljødirektoratet (2021). Konsekvensutredninger for klima og miljø. Veileder M-1941. Trondheim: Miljødirektoratet.

Miljøverndepartementet (2012). Konsekvensutredninger – kommuneplanens arealdel. Veileder T-1493. Oslo: Miljøverndepartementet.

Multiconsult (2021). Evaluering av konsekvensutredninger etter kapittel 5 i forskrift om konsekvensutredninger. Multiconsult-rapport 10220344.

Multiconsult, NINA og IFE (2025). På lag med naturen og samfunnet: utvikling av fremtidens energisystem. Rapport til Energi21. Multiconsult-rapport 10261074-01-RAP-01.

NOU 2024: 2. I samspill med naturen – Naturrisiko for næringer, sektorer og samfunn i Norge. Oslo: Klima- og miljødepartementet.

Oxford Research (2025). Ringvirkningsanalyse av hyttebygging i Valle. Rapport til Valle kommune.

Rambøll og Norsk Turistutvikling (2018). Innspill til revidering av veileder T-1450 Planlegging av fritidsbebyggelse. Rapport til Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Statens vegvesen (2021). Håndbok V712 Konsekvensanalyser. Oslo: Vegdirektoratet.

Stjernström, O., Junker, E. og Thorsen, H.W. (2023). The private in the public: The case of Norwegian private zoning plans. Land Use Policy, 127.

Vedlegg 1: Intervjuguide

Introduksjon av oppdraget og formålet med intervjuet

Rolledeling og generell praksis

- Når et privat planforslag kommer inn med påstander om økonomiske virkninger. Hvordan er prosessen internt: Hvem i kommunen ser på dette, og på hvilket stadium?
    - Når og hvordan involveres typisk økonomi?
- Hvordan er involveringen innad og utad i kommunen i utviklingen av forslaget?
- Er det forskjeller mellom type plan (områderegulering, detaljregulering…) og type forslag (bolig, næring)?

Konkrete case

- Har dere konkrete eksempler på planforslag hvor økonomiske virkninger ble vurdert og presentert?
- Hvem tok den avgjørende vurderingen av de økonomiske argumentene? Politisk nivå, administrasjonen, eller ble det i praksis ikke overprøvd?

- Ble det gjort noe skille mellom det som var positivt for *kommunekassa* og det som var bra for *lokalsamfunnet/næringslivet* mer generelt?
- På tvers av saker – hva mangler oftest, eller er for tynt beskrevet, i forslagsstillers økonomiske argumentasjon?
- Er det bestemte tall dere har lært dere å være ekstra kritiske til (sysselsettingstall, skatteanslag, ringvirkninger)?
    - Har dere noen gang sjekket i etterkant om de lovede arbeidsplassene eller skatteinntektene faktisk kom?
- Hvis dere kunne be forslagsstiller svare på 3–4 spørsmål *før* saksbehandling – hva ville dere spurt om?

Begreper

- Når dere leser en økonomisk vurdering fra en forslagsstiller – opplever dere at det er tydelig hva som er en virkning *for kommunekassa*, hva som er en virkning *for lokalsamfunnet*, og hva som er en virkning *for Norge som helhet*? Eller blandes disse ofte sammen i det som legges fram?
- Er det egne begreper eller uttrykk dere opplever blir brukt upresist eller misvisende av forslagsstillere (f.eks. "ringvirkninger", "arbeidsplasser", "verdiskaping", brutto vs. netto sysselsetting)?
- Hvis en ny saksbehandler skulle sette seg inn i dette for første gang – hvilke 3–4 begreper tror du hen absolutt må ha forklart for å kunne stille de riktige kritiske spørsmålene?
- Er det forskjell mellom hvordan *planleggeren* og *økonomidirektøren* i dag forstår eller bruker disse begrepene internt? *(Spør gjerne begge direkte og se om svarene divergerer.)*

Mulig sjekkliste

- Tenker du det kunne vært nyttig med en enkel guide og sjekkliste for å vurdere et privat planforslag?
- Hva bør *stå* i en 1-siders sjekkliste for at den skal være til reell hjelp for en?
- Skal den fylles ut av forslagsstiller, av kommunen selv, eller begge?
- Hva skiller et nyttig verktøy fra "enda et skjema" som blir en ny administrativ byrde?

- Hvor i prosessen (tidlig dialog, innsending, KU-krav) tror dere et slikt verktøy har størst nytte?

Avslutning

- Er det andre forhold vi ikke har snakket om, som du mener er viktige for å forstå?
- Hvis du skal oppsummere: hva er de viktigste 2–3 punktene du vil at prosjektet skal få med?
- Er det noe mer du ønsker å tilføye på slutten av intervjuet?

Vedlegg 2: Casegjennomganger

Dette vedlegget inneholder den fullstendige gjennomgangen av de fire analysene som er oppsummert i kapittel 4. Hvert case er gjennomgått etter samme mal: en kort beskrivelse av tiltaket og analysen, etterfulgt av en vurdering langs de fire kriteriene fra kapittel 3.1. Vurderingene beskriver hva analysene belyser sett fra kommunens ståsted, og er ikke en vurdering av om analysene er godt utført gitt sitt eget formål.

Industrietableringer i Mosjøen (2022)

Tittel: Samfunnsanalyse av industrietableringer i Mosjøen

Oppdragstaker: Samfunnsøkonomisk analyse AS og THEMA Consulting Group

Oppdragsgiver: Nordland fylkeskommune og Vefsn kommune ved Mosjøen og omegn næringsselskap (MON)

Dato: 7. september 2022

Tiltak: Tre industrietableringer på næringsarealet Nesbruket i Mosjøen

Tre selskaper innen grønn industri planlegger produksjonsanlegg på Nesbruket i Mosjøen. Bergen Carbon Solutions skal produsere karbon-nanofiber fra CO2, Gen2 Energy grønt hydrogen, og Norsk e-Fuel syntetisk drivstoff. Samlet investering er satt til 6 milliarder kroner i perioden 2023-2028, samlet omsetning til 2,7 milliarder kroner i et normalår, og samlet direkte sysselsetting til 140 årsverk. Nesbruket er 120 dekar, ligger én kilometer fra Mosjøen sentrum ved E6, havn, jernbane og boligfelt, og var ferdig regulert til industriformål da analysen ble skrevet.

Vefsn hadde 13 233 innbyggere ved inngangen til 2022 og har hatt fallende folketall siden 2000. Arbeidsledigheten var 0,6 prosent i mars 2022. Rapporten er bestilt av og utarbeidet for Nordland fylkeskommune og Vefsn kommune ved Mosjøen og omegn næringsselskap. Formålet er oppgitt å være en helhetlig forståelse av hvilken økonomisk betydning industrietableringene har lokalt i Vefsn og for Nordland fylke.

Er relevante virkninger identifisert og fordelt?

Rapporten identifiserer en rekke virkninger utover sysselsetting og verdiskaping, og bygger dem i en kjede der hvert ledd er utledet av det foregående. Driften gir 140 direkte årsverk og en verdiskaping i underkant av 240 millioner kroner i året, tilsvarende 9 prosent av omsetningen. Sammen med indirekte virkninger hos leverandører og konsumvirkninger fra de sysselsattes forbruk gir det 301 årsverk årlig i Vefsn, ifølge figuren i rapportens kapittel 4. I Nordland for øvrig kommer i tillegg 50 årsverk. I investeringsfasen anslår rapporten om lag 150 årsverk per år i Vefsn, 740 årsverk samlet i perioden 2023-2028, og 1 400 årsverk for landet som helhet.

Fra sysselsettingen bygger rapporten videre til befolkning, bolig og tjenestebehov. De 301 årsverkene i driftsfasen beregnes å gi 429 tilflyttere, som med fødsler utgjør 450 personer innen 2028. Disse fordeler seg på 187 husstander, tilsvarende et boligbehov på 99 eneboliger, 51 leiligheter og 37 flermannsboliger. Videre anslår rapporten 54 flere barn i alderen 0-5 år i 2028, hvorav

barnehagebehovet beregnes ut fra de 45 som er ett år eller eldre, fordelt med 18 i småbarnsavdeling og 27 i storbarnsavdeling, i tillegg til 52 flere barn i alderen 6–15 år og 18 flere i alderen 16–20 år. Rapporten anslår at dette gir kommunen 33 millioner 2021-kroner i økte inntekter fra 2028.

Kostnadssiden for kommunen er identifisert, men ikke priset. Tjenestebehovet er regnet ut i fysiske enheter: åtte årsverk i grunnbemanningen og fire pedagogiske ledere i barnehage, og ett til to lærerårsverk i grunnskolen. Begge anslagene er betinget av at eksisterende fysisk kapasitet holder og at barnehagene allerede ligger på normen. Ingen av tallene er omregnet til kroner, og investeringskostnader i skolebygg, barnehage, vann, avløp eller vei er ikke beregnet. Rapporten skriver selv at den vet mindre om utgiftssiden enn om inntektssiden, men konkluderer likevel med at nettoeffekten på kommunens driftsresultat er positiv. Begrunnelsen er at tilflytterne er sysselsatte og i mindre grad enn dagens befolkning etterspør velferdstjenester. Rapporten presenterer ingen netto kommunaløkonomisk effekt. De 33 millionene er inntekter, ikke et overskudd.

Arealbruken inngår ikke i kjeden. Rapporten behandler virkninger av aktiviteten på tomta, ikke av at tomta tas i bruk. Verken naturverdier eller tomte- og eiendomsverdier er vurdert.

Mottakersiden er identifisert, og kommunens utgangspunkt er kartlagt. Vefsn kommune og Nordland fylkeskommune behandles hver for seg, med nøkkeltall for blant annet gjeld og driftsmargin målt mot KS-indikatorene for økonomisk handlingsrom, og inntektssystemet er forklart i egen tekstboks. Inntektsanslaget bygger på frie inntekter per innbygger i 2021, med den begrunnelsen at tidligere studier viser liten eller ingen statistisk sammenheng mellom innflytteres kjennetegn og kommunens frie inntekter. Anslaget fanger dermed opp skatt, inntektsutjevning og rammetilskudd samlet, i stedet for å beregne skatteinntektene fra tilflytterne for seg. Gitt rapportens premiss er det et rimelig valg. Hvem virkningene tilfaller, er fordelt geografisk mellom Vefsn, Nordland for øvrig og resten av Norge, men ikke videre ned på aktørtype.

Kostnadsbærer er identifisert for havneinvesteringen, men ikke for kraftnettet. Helgeland Havn IKS bygger ny dypvannskai på Nesbruket til 300 millioner kroner, og kaia inngår i beregningsgrunnlaget sammen med de tre etableringene. Analysen fastslår at effektuttaket fra etableringene og fra kapasitetsøkningen ved Alcoa utløser investeringsbehov i både lokalnett og transmisjonsnett, uten å oppgi hvem som bærer kostnaden i transmisjonsnettet.

Er addisjonalitet vurdert?

Addisjonaliteten er vurdert eksplisitt, og skillet mellom brutto og netto er satt opp. Rapporten fastslår at økonomisk aktivitet i Nordland og Norge for øvrig vris fra å produsere kraft og andre innsatsfaktorer over til de nye virksomhetene, og at arbeidskraften kan komme fra andre virksomheter i Norge. Sysselsettingen er derfor ikke uten videre en netto økning for landet, selv om den i stor grad er det for Vefsn.

Beregningen i rapportens vedlegg gir 640 årsverk i et normalår for de tre etableringene samlet. Rapporten reduserer dette til 350 årsverk i Vefsn og Nordland for øvrig, og anslår at veksten for Norge som helhet er marginalt positiv. Kraftproduksjonen øker ikke, fordi regionens kraftoverskudd dekker behovet og mindre kraft i stedet føres ut av regionen. Leverandører utenfor regionen antas i liten grad å øke kapasiteten, fordi de ellers ville levert til andre kunder i Norge eller utlandet. Metodekapitlet gjør én avgrensning som ikke kommer like godt fram i hovedteksten: den vedtatte investeringen på 1 milliard kroner ved Alcoa er holdt utenfor beregningen, fordi intervjuer indikerer minimale virkninger på Alcoas behov for arbeidskraft i driftsfasen.

For arbeidskraften setter analysen opp seks kanaler: økt tilflytting, redusert utflytting, økt innpendling, redusert utpendling, redusert arbeidsledighet, og personer utenfor arbeidsstyrken som går tilbake til arbeid. Hver kanal blir drøftet mot tall for Vefsn. Det var 60 arbeidsledige i mars 2022, og behovet ved full drift er noe større enn samlet antall ledige i kommunen. Av de 3 100 utenfor arbeidsstyrken er 1 400 alderspensjonister, som ikke regnes som tilgjengelig arbeidskraft, og 1 300 uførepensjonister, der rapporten ser noe potensial. Konklusjonen er at ledige ressurser lokalt ikke kan dekke behovet alene, blant annet fordi tilsvarende investeringer skjer i Mo, Narvik og andre deler av landet. Modellen legger derfor til grunn at all arbeidskraft må hentes utenfor Vefsn, og at behovet dekkes av tilflytting og pendling med en innpendlingsandel på 13 prosent, som er i tråd med dagens mønster.

Fortrengning fra eksisterende næringsliv er identifisert. Intervjuer peker på at de nye virksomhetene kan hente kompetanse fra eksisterende industri, og rapporten legger til grunn at eksisterende aktører da må hente folk utenfra for å opprettholde produksjonen. Om rekrutteringen kan gi lønnspress eller lavere produksjon hos dem som taper kompetansekampen, vurderes ikke.

Alternativ anvendelse av arealet er ikke vurdert. Tomtene er regulert til industriformål, og rapporten legger til grunn at lokale miljøeffekter av å klargjøre dem er vurdert i reguleringsplanene, med henvisning til kommunens planarkiv. Verken dagens bruk av arealet eller andre utviklingsmuligheter blir drøftet, og spørsmålet om hva arealet ville vært brukt til uten disse tre etableringene, blir ikke stilt.

Er omfang, tidfesting og usikkerhet vurdert?

Tallfestingen følger samme skille som i de to foregående kriteriene. Sysselsetting, befolkning, boligbehov og kommunale inntekter er regnet ut, men transport, kraft, sikkerhet og beredskap og lokale klima- og miljøvirkninger er i hovedsak beskrevet. Rapporten begrunner valget for miljøsiden med at prosjektene er i en tidlig fase, og at informasjonsgrunnlaget for kvantitative miljøanalyser er mangelfullt. Anleggsfaseutslippene er likevel tallfestet, med SSBs utslippsintensitet på 11,3 tonn CO_2-ekvivalenter per million kroner omsetning. Prosessutslipp, termisk forurensning fra spillvarme, støy og miljøvirkningen av nettoppgraderingene er uten anslag. Rapporten er for øvrig tydelig på hva tallene tåler. Den opplyser at det ikke har vært mulig å skaffe sikre tall om innkjøp og leverandører fordi etableringene ligger fram i tid, og at beregningene derfor er usikre.

Tidfestingen er gjennomført på flere nivåer. Oppskaleringen starter i 2023 og varer ut 2027, med tre år per aktør og ulike starttidspunkt, og full drift fra inngangen til 2028. Tilflyttingen er periodisert år for år, med 123 personer i 2025 som største enkeltår, og befolkningseffekten er framskrevet til 2040 med et toppunkt på 472 personer i 2035. Fra 2029 faller folketallet i samme bane som SSBs framskrivning, men fra et høyere nivå. Rapporten skiller også vekst fra utskifting. Med 10 prosent årlig utskifting gir de 214 årsverkene (140 direkte og 74 indirekte) et rekrutteringsbehov på om lag 21 årsverk i året. Behovet gir varig høyere mobilitet, men ingen økning i folketallet, fordi innflyttingen motsvares av utflytting.

Kapasitetsterskler er håndtert på flere steder. På tjenestesiden holdes barnetallet opp mot bemanningsnormen og pedagognormen samt mot minstenormen for lærertetthet i skolen. Fastlegekapasiteten måles mot faktiske lister. Boligbehovet holdes opp mot boligreserven, og rapporten konkluderer med at boligkapasiteten ikke er en flaskehals. Den peker likevel på at tilgangen på eneboliger er begrenset, og at ingen eneboliger er til utleie. På nettsiden anslår Statnett plass til rundt 200 MW økt forbruk i Mosjøen, og opp mot 300 MW dersom deler av uttaket kan kobles ut i anstrengte perioder. Mosjøen og omegn næringsselskap (MON) har søkt om 300 MW på Nesbruket, og Alcoa og Mo industripark ligger foran i køen om samme kapasitet. Rapporten viser til at Strømnettutvalget anslår ledetiden for nye nettinvesteringer til mellom 7 og 14 år, mens full drift er lagt til 2028, og

konkluderer med at aktørene sannsynligvis må akseptere tilknytning på vilkår for å starte opp etter planen.

Usikkerheten er drøftet kvalitativt, uten intervaller. Rapporten navngir forutsetningene selv: de tre etableringene realiseres som planlagt, og alt annet holdes likt. Fire forhold drøftes: bostedsattraktiviteten i Mosjøen, sykehusstrukturen på Helgeland, innpendlingsandelen og alderssammensetningen blant tilflytterne. Sykehussaken er den mest konkrete, der analysen legger til grunn at arbeidsplassene i Mosjøen kan gå fra om lag 300 til om lag 200. Bare ett anslag er regnet om kvantitativt: Dersom alle sysselsatte bosetter seg i Vefsn i stedet for at 13 prosent pendler inn, blir befolkningsveksten om lag 30 personer høyere, pluss partnere og barn. Motsatt retning er nevnt uten tall. Selve tiltaket varieres ikke, og rapporten belyser ikke hva bortfall av én aktør, lavere produksjonsvolum eller utsatt oppstart betyr for tallene. Rapportens kapittel 13 skalerer basisberegningen til næringsarealene i Holandsvika og Nyland Øst, der areal og kraftforbruk er om lag fire ganger Nesbruket.

Er resultatene etterprøvbare?

Forutsetningene er beskrevet i et eget metodevedlegg. Vedlegg A oppgir at investeringen er fordelt med 30 prosent på bygg og anlegg og 70 prosent på importert produksjonsutstyr, at strømkostnaden er satt til 680 millioner kroner ved en pris på 0,4 kroner per kWh, og at 80 prosent av råvarene og CO2-en importeres. Vedlegget oppgir også hvordan leverandørene fordeler seg mellom Vefsn, Nordland, resten av Norge og utlandet.

Ingen av hovedvariablene er sensitivitetstestet. Verken verdiskapingen per årsverk, strømprisen, importandelen eller fordelingen mellom lokale og eksterne leverandører er variert. Rapporten påpeker selv at det er usikkert hvor stor andel av leveransene som kommer fra hver region, uten å regne på hva et eventuelt avvik betyr.

Metoden er beskrevet. Rapporten bruker Samfunnsøkonomisk Analyses egen ringvirkningsmodell (SARMOD). Modellen bygger på nasjonalregnskapet, der produksjon er summen av verdiskaping og produktinnsats, og produktinnsatsen fordeles mellom norske leveranser og import. Leveransene fastsettes med SSBs tilgangs- og anvendelsestabeller 1500 og 1600, og verdiskapingen beregnes i fem leverandørledd. Rapporten opplyser at de tre produksjonsprosessene i liten grad finnes i offentlige kryssløpstabeller, og at den derfor har bygget et tilpasset kryssløp med metallproduksjon som utgangspunkt, med råvarene byttet ut mot kjemiske produkter og mineraler. Kilder er oppgitt gjennomgående, med SSB-tabellnummer, NAV, KOSTRA, Miljødirektoratet og Utdanningsdirektoratet.

Rapporten har ikke anslag fra virksomhetene selv på verdiskapingen, både fordi etableringene ikke er igangsatt og fordi det er data de ikke ønsker å dele. Den bruker derfor SSBs gjennomsnitt for kjemisk industri på 1,7 millioner kroner per årsverk. Produktinnsatsen på 2,4 milliarder kroner, som driver hele den indirekte sysselsettingen, framkommer som omsetning minus denne verdiskapingen. Investeringsomfanget per aktør er i tillegg merket konfidensielt i oppsummeringstabellen.

Rapporten er utarbeidet av Samfunnsøkonomisk Analyse i samarbeid med THEMA Consulting Group. Oppdragsgiver er Nordland fylkeskommune og Vefsn kommune ved Mosjøen og omegn næringsselskap. Produksjonskapasitet, priser, arbeidskraftsbehov og strømforbruk bygger på intervjuer med aktørene selv.

Nytt steinbrudd i Hjelmeland (2025)

Tittel: Ringvirkninger av etablering av et nytt steinbrudd i Hjelmeland

Oppdragstager: Oslo Economics AS

Oppdragsgiver: Mibau Stema

Dato:

Tiltak: Etablere et nytt steinbrudd på Jøsneset i Hjelmeland kommune

Mibau Stema planlegger å etablere et nytt steinbrudd på Jøsneset i Hjelmeland kommune. Rapporten legger til grunn en årlig produksjon på 4 millioner tonn stein, og at steinbruddet vil være i drift i om lag 50 år. Investeringens størrelse oppgis ikke, utover at etableringen ifølge analysen vil innebære store investeringer.

Mibau Stema er fra før en av de største leverandørene av mineralske byggematerialer i Nord-Europa, med tre steinbrudd i Norge og en samlet produksjonskapasitet på 20 millioner tonn i året. Steinbruddet på Jelsa i Suldal kommune har over 200 faste ansatte og er, medregnet underleverandører, arbeidsplass for over 340 personer. Anlegget på Tau i Strand kommune utvides fra 3,5 til 5 millioner tonn årlig produksjon, mens anlegget i Dirdal i Gjesdal kommune har 13 faste ansatte. Jøsneset ville blitt selskapets fjerde anlegg i regionen.

Analysen er utarbeidet av Oslo Economics for Mibau Stema. Formålet er oppgitt som å anslå de økonomiske virkningene av drift av et nytt steinbrudd for Hjelmeland kommune, Rogaland fylke og Norge.

Er relevante virkninger identifisert og fordelt?

Rapporten identifiserer tre virkninger: sysselsetting, verdiskaping og inntekter til Hjelmeland kommune. De to første beregnes i tre ledd: først hos Mibau Stema selv, deretter hos underleverandørene, og til sist videre nedover i underleverandørenes verdikjeder.

Samlet anslår analysen at steinbruddet gir 334 millioner kroner i årlig verdiskaping og 185 årsverk. Av dette faller 132 millioner kroner og 80 årsverk hos Mibau Stema, 125 millioner kroner og 63 årsverk hos underleverandørene, og 77 millioner kroner og 42 årsverk i underleverandørenes verdikjeder. Verdiskapingen hos Mibau Stema fordeles videre med 92 millioner kroner i lønn til de ansatte og 40 millioner kroner i driftsresultat til eierne. Rapporten bryter også tallene ned geografisk, og av de samlede virkningene faller 120 årsverk og 186 millioner kroner i Rogaland, hvorav 86 årsverk og 134 millioner kroner i Hjelmeland kommune alene.

I tillegg anslår analysen hva steinbruddet gir i inntekter til kommunekassen. Her oppgis 14,5 millioner kroner årlig, fordelt på 8 millioner kroner fra salg av konsesjonskraft, 6 millioner kroner fra økt inntektsskatt og en halv million kroner fra økt eiendomsskatt. Analysen presiserer selv, i en fotnote, at den bare anslår økte inntekter, og at den ikke tar hensyn til eventuelle konsekvenser for utjevningen i kommunenes inntektssystem.

Kostnadssiden for kommunen omtales derimot ikke. Analysen forutsetter at de 80 nye årsverkene hos Mibau Stema bosetter seg i Hjelmeland, og bruker forutsetningen til å beregne økt inntektsskatt. Den

går likevel ikke inn på hvilket behov de til sammen 86 nye arbeidsplassene i kommunen gir for barnehage, skole eller andre kommunale tjenester, og heller ikke på eventuelle investeringsbehov i vei, vann og avløp. Hvem som mottar nytte, er fordelt både geografisk ned på kommunenivå og mellom lønnstakere og kapitaleiere hos Mibau Stema.

Er addisjonalitet vurdert?

Addisjonalitet er ikke vurdert. Rapporten omtaler verken sysselsetting, verdiskaping eller kommuneinntekter som brutto- eller nettotall, og drøfter ikke om aktiviteten kommer i tillegg til det som ellers ville skjedd i norsk bergverksnæring, om den fortrenger produksjon ved Mibau Stemas egne anlegg på Jelsa, Tau og Dirdal, eller hva Jøsneset ellers kunne vært brukt til. Den forutsetter at alle de 80 årsverkene hos Mibau Stema besettes av personer som bosetter seg i Hjelmeland, en forutsetning den bygger skatteberegningen på uten selv å drøfte hvor arbeidskraften kommer fra. Metodekapitlet presiserer for øvrig at analysen ikke bruker multiplikatorer eller medregner effekter som blåser opp virkningene, men det er en forsikring mot dobbelttelling i beregningen, ikke en vurdering av addisjonalitet.

Er omfang, tidfesting og usikkerhet vurdert?

Virkningene er tallfestet gjennomgående, men nesten utelukkende som ett tall per virkning, uten intervaller eller scenarioer for sentrale forutsetninger som produksjonsvolum eller andel lokale leverandører. Tidfestingen dekker bare driftsfasen: hovedtallene oppgis som årlige virkninger for et steinbrudd analysen legger til grunn skal driftes i om lag 50 år, mens selve etableringen, som ifølge analysen vil innebære store investeringer, verken tallfestes i sysselsetting eller verdiskaping eller tidfestes utover det.

Terskelvirkninger og usikkerhet er stort sett utelatt, med ett unntak for hver. For konsesjonskraft viser rapporten hvordan 14 GWh nytt forbruk fra steinbruddet flytter grensen mellom Hjelmelands andel og det som tilfaller Rogaland fylkeskommune, av et samlet uttak på 174 GWh. Konsesjonskraftinntekten på 8 millioner kroner merkes også som følsom for kraftprisen, men uten at det er regnet på hva et annet prisnivå ville gitt. Rapporten kommenterer ikke usikkerheten i hovedtallene for sysselsetting og verdiskaping.

Er resultatene etterprøvbare?

Metoden beskrives i et eget vedlegg, med en figur som viser hvordan direkte virkninger hos Mibau Stema, indirekte virkninger hos underleverandørene og indirekte virkninger i underleverandørenes verdikjeder henger sammen. Ifølge rapporten beregnes virkningene hos underleverandørene ved å koble Mibau Stemas innkjøpsdata for 2023 og 2024 mot en regnskapsdatabase, mens virkningene lenger ut i verdikjeden beregnes med SSBs krysløpstabeller.

Kildene oppgis i en egen liste, med SSB-tabellnummer, NVE-rapporter, Finansdepartementets forslag til statsbudsjett for 2026 og Hjelmeland kommunes budsjett. Grunnlagstallene for selve beregningen er derimot ikke tilgjengelige for leseren. Mibau Stemas prognoser for produksjon, lønnsutgifter, energibruk og driftsresultat i det nye steinbruddet er bearbeidet av Oslo Economics fra tall som oppdragsgiveren selv har levert.

Oppdragsgiver er Mibau Stema, selskapet som planlegger steinbruddet.

Ringvirkninger av GreenScale Tonstad (2025)

Tittel: Ringvirkninger av GreenScale Tonstad

Oppdragstager: Samfunnsøkonomisk analyse AS

Oppdragsgiver: GreenScale

Dato: 12. desember 2025

Tiltak: Datasenter på 160 000 kvadratmeter ved Ertsmyra i Sirdal

GreenScale skal etablere datasenter ved Ertsmyra kraftstasjon i Sirdal. Selskapet har kjøpt et areal på 420 000 kvadratmeter, og skal bebygge om lag 160 000 av dem med fire bygg over fem år. Investeringen er satt til over 30 milliarder kroner, hvorav om lag 13 milliarder kroner går til bygg, anlegg og installasjoner i Sirdal, Agder og Norge for øvrig. Statnett reserverte 300 MW i nettet til anlegget i november 2025.

Folketallet i Sirdal har økt om lag 10 prosent de siste 25 årene, mot 25 prosent nasjonalt, og veksten kommer nå blant dem over 67 år, mens antallet barn under fem år har gått ned. Ved full drift vil GreenScale bli den største arbeidsgiveren i privat sektor i Sirdal. Rapporten er utarbeidet av Samfunnsøkonomisk Analyse for GreenScale.

Er relevante virkninger identifisert og fordelt?

Rapporten identifiserer to virkninger, sysselsetting og verdiskaping. Begge tallfestes for to faser, byggefasen og driftsfasen, og brytes ned på tre geografiske nivåer: Sirdal, resten av regionen og resten av landet.

I byggefasen gir etableringen 630 direkte årsverk i Sirdal og 170 årsverk i prosjektledelse, ingeniørarbeid og administrativ støtte i Agder, Rogaland og ellers i landet. Med ringvirkninger blir summen 2 250 årsverk og 2,7 milliarder kroner i verdiskaping per år. I driftsfasen sysselsetter datasenteret om lag 250 årsverk direkte, og samlet 640 årsverk og 1 milliard kroner i årlig verdiskaping.

Utover dette går rapporten ikke videre. Den skriver at datasenteret gir grunnlag for befolkningsvekst, at noen vil pendle og andre flytte til, og at enkelte kommer med partnere og barn, men tallfester ikke befolkningsveksten, boligbehovet, tjenestebehovet eller kommunale inntekter. Kostnadssiden for kommunen omtales heller ikke. Arealet på 420 000 kvadratmeter og kraftuttaket på 300 MW er beskrevet som egenskaper ved prosjektet, ikke som virkninger med konsekvenser for natur, eiendomsverdier, nett eller andre kraftkunder. Skoler og helse- og velferdstjenester nevnes som noe de ansatte vil ha behov for, ikke som noe kommunen må dimensjonere og finansiere.

Nytten er stedfestet, men ikke fordelt. Figurene viser hvor årsverkene faller, ikke om verdiskapingen tilfaller eiere, ansatte, leverandører eller det offentlige. Ingen kostnadsbærer er identifisert.

Er addisjonalitet vurdert?

Addisjonalitet er ikke tema i rapporten. Tallene som oppgis, omtales ikke som brutto- eller nettotall, og rapporten drøfter ikke om aktiviteten kommer i tillegg til det som ellers ville skjedd i regionen eller nasjonalt, eller hva arealet og kraften ellers kunne vært brukt til. Den legger til grunn at de ansatte vil

bo i Sirdal eller innenfor pendleravstand, uten å drøfte om arbeidskraften kommer fra ledighet, fra utenfor arbeidsstyrken eller fra andre arbeidsgivere i kommunen. Ett sted berører rapporten likevel spørsmålet indirekte: den peker på at leverandører og håndverkere i regionen har levert til hyttebygging, at hyttebyggingen er i nedgang, og at datasenterets etterspørsel derfor kan komme denne næringen til gode, men resonnementet forutsetter ledig kapasitet hos leverandørene og utledes ikke videre.

Er omfang, tidfesting og usikkerhet vurdert?

Virkningene er tallfestet og skilt mellom byggefase og driftsfase, slik at midlertidige og varige virkninger ikke blandes sammen. Tidfestingen er likevel grov: byggingen skjer over fem år i fire bygg, men rapporten oppgir ikke når driften starter eller hvor lenge den varer.

Terskelvirkninger og usikkerhet er ikke tallfestet. Rapporten drøfter verken om regionen har nok arbeidskraft i byggefasen eller hva kraftuttaket på 300 MW betyr for nettet for øvrig, og den oppgir ingen intervaller, scenarioer eller sensitivitetsberegninger for hovedtallene. Ett sted settes størrelsen likevel i sammenheng: rapporten sammenligner de 250 direkte driftsårsverkene med andre store private arbeidsgivere i Agder, fra Glencore med over 500 ansatte til mindre virksomheter som Sira-Kvina Kraftselskap med 133 ansatte. Forbeholdene rapporten ellers tar, gjelder gjennomføringen: å realisere potensialet krever ifølge rapporten innsats fra kommunen og GreenScale, samarbeid i regionen om utdanning og leverandører, og at kommunen og regionen lykkes med å være attraktive for nye innbyggere.

Er resultatene etterprøvbare?

Forutsetningene er i liten grad beskrevet. Den eneste som framgår, er fordelingen av investeringen: om lag 13 milliarder kroner til norske leveranser, resten til teknisk spesialutstyr fra internasjonale leverandører. Mellomregninger er heller ikke vist. Det framgår ikke av rapporten hvordan de 13 milliardene blir til 2 250 årsverk, eller hvordan 250 direkte årsverk i driften blir til 640 samlet.

Metoden beskrives ikke utover at virkningene deles i direkte, indirekte og konsumvirkninger. Ringvirkningsfigurene har Samfunnsøkonomisk Analyse som kilde og befolkningsfigurene SSB. Oppdragsgiver er tiltakshaveren selv.

Googles datasenter i Skien (2024)

Tittel: Økonomisk ringvirkningsrapport - Datasenter i Skien

Oppdragstager: Deloitte Consulting

Oppdragsgiver: Google LLC

Dato: Januar 2024

Tiltak: Datasenterkampus i Norge, første byggetrinn

Google skal bygge et datasenteranlegg med flere bygg i Norge. Notatet gjelder byggefasen for det første bygget, med investeringstidspunkt i 2024 og 2025. Tittelen på notatet viser til Skien, men teksten

oppgir ikke hvor i landet anlegget skal ligge, og virkningene er målt for Norge som helhet, uten fordeling på kommune eller region. Det tyder på at notatet ikke er laget som grunnlag for en planbeslutning.

Notatet er utarbeidet av Deloitte Consulting for Google, og er presentert som et utdrag av en større vurdering som ikke er offentlig tilgjengelig.

Er relevante virkninger identifisert og fordelt?

Notatet identifiserer tre virkninger: bidrag til BNP, sysselsetting og lønnsinntekter. Alle tre tallfestes for byggingen av det første bygget, og deles i direkte, indirekte og induserte virkninger. BNP-bidraget er om lag 6,8 milliarder kroner, fordelt på 2,2 milliarder direkte, 2,7 milliarder indirekte og 1,9 milliarder indusert. Sysselsettingen er om lag 4 235 årsverk i gjennomsnitt per år, fordelt på 1 720 direkte, 1 600 indirekte og 915 induserte. Lønnsinntektene er anslått til om lag 3,6 milliarder kroner samlet, fordelt på 1,5 milliarder kroner direkte, 1,4 milliarder kroner indirekte og 710 millioner kroner indusert. De største bidragene ventes å gå til bygg og anlegg og til IT- og informasjonstjenester.

Av de 1 720 direkte årsverkene er om lag 1 620 knyttet til bygging, mens om lag 100 ifølge notatet først kommer når anlegget er i full drift. Disse 100 inngår likevel i tallene for byggeperioden.

Kommunale virkninger er ikke behandlet. Notatet regner ut hva anlegget betyr for norsk økonomi, ikke hva det betyr for stedet det bygges. Eiendomsskatt og infrastrukturforbedringer er nevnt i notatets egen definisjon av direkte virkninger, men ingen av delene er tallfestet. Befolkning, bolig, tjenestebehov, kommunale inntekter, arealbruk og kraftbehov omtales heller ikke.

Lønnsinntektene er oppgitt separat fra BNP-bidraget, og viser hvor mye som tilfaller arbeidstakerne. Hvem som mottar resten, er ikke oppgitt, og ingen kostnadsbærer er identifisert.

Er addisjonalitet vurdert?

Addisjonalitet er ikke tema i notatet. Verken BNP-bidraget, årsverkene eller lønnsinntektene omtales som brutto- eller nettotall, og notatet drøfter ikke om aktiviteten kommer i tillegg til det som ellers ville skjedd i norsk økonomi. Notatet oppgir heller ikke hvor arbeidskraften skal komme fra. Verken ledighet, tilflytting, pendling eller rekruttering fra andre virksomheter er nevnt. Notatet oppgir ikke lokaliseringen, og verken dagens bruk av arealet eller andre utviklingsmuligheter er omtalt. Om datasenterkapasiteten ellers ville blitt bygget et annet sted, er ikke drøftet, selv om notatet opplyser at Google allerede driver datasentre i Irland, Nederland, Danmark, Finland og Belgia.

Er omfang, tidfesting og usikkerhet vurdert?

Virkningene er tallfestet, men bare for byggeperioden til det første bygget, og knyttet til Googles investeringstidspunkt i 2024 og 2025. Sysselsettingen oppgis som gjennomsnitt per år gjennom byggeperioden, mens BNP-bidraget og lønnsinntektene oppgis som samlede beløp for hele perioden. Når byggingen starter og hvor lenge den varer utover de to årstallene, står det ikke noe om.

Terskelvirkninger og usikkerhet er ikke tallfestet. Notatet vurderer verken om det finnes arbeidskraft nok til 4 235 årsverk i året, hva anlegget krever av kraft og nett, eller hva byggingen betyr for lokal infrastruktur, og det er heller ingen omtale av hvor store de kommunale virkningene eller arealbruken kan bli. Notatet tar generelle forbehold: anslagene bygger på informasjon tilgjengelig fram til rapportdatoen, Deloitte har lagt Googles opplysninger til grunn uten uavhengig verifisering, og framtidsanslag er beheftet med risiko knyttet til blant annet konjunkturer, demografi, teknologi,

regulering og skattepolitikk. Ingen av forbeholdene er knyttet til et bestemt tall, og notatet viser ikke hvor følsomme resultatene er for endringer.

Er resultatene etterprøvbare?

Beregningene er gjort i modelleringsverktøyet IMPLAN, og notatet gjengir IMPLANs egen definisjon av kryssløpsanalyse. Det oppgir at det er laget et sett multiplikatorer for BNP, sysselsetting og lønnsinntekter med utgangspunkt i IMPLANs kryssløpstabeller, tilpasset investeringene og driftsutgiftene ved Googles datasentre. Direkte, indirekte og induserte virkninger er definert i teksten.

Notatet viser til IMPLANs egne artikler om modellens forutsetninger. Ifølge disse bygger modellen blant annet på konstant skalautbytte, faste innsatsstrukturer uten substitusjon, og ingen begrensninger i tilgangen på arbeidskraft og råvarer. IMPLAN presiserer selv at brukeren må vurdere om den siste forutsetningen er rimelig, særlig ved store virkninger. Notatet nevner ikke den vurderingen eller om koeffisientene er tilpasset norsk økonomi.

Forutsetningene i selve beregningen er for øvrig ikke oppgitt. Notatet gir verken investeringssum, fordeling av innkjøp eller multiplikatorverdier. Den eneste tallforutsetningen som framgår, er valutakursen på 1 krone = 0,097 USD per 10. januar 2024.

Datagrunnlaget kommer fra oppdragsgiver. Notatet sier at Deloitte har lagt til grunn at Googles opplysninger er korrekte. Oppdragsgiver er Google, og Deloitte Consulting står som avsender.

Menon Economics

Menon Economics

Sørkedalsveien 10 B, 0369 Oslo

+47 909 90 102

post@menon.no

menon.no