

Rapport 17/01

# Økonomiske virkemidler for fortetting i byer og tettsteder



# Økonomiske virkemidler for fortetting i byer og tettsteder

Utarbeidet for Samarbeidsprosjektet for  
bedre arealutnyttelse i byer og tettsteder

# Innhold:

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER.....	1
1 FORTETTING, KVALITET OG LØNNSOMHET.....	11
1.1 Problemstilling.....	11
1.2 Tetthet og kvalitet.....	12
1.3 Lønnsomhetsmål.....	15
2 MARKEDSKREFTER OG REGULERING.....	17
2.1 Samspill og koordineringsbehov.....	17
2.1.1 Samspill i arealbruken.....	17
2.1.2 Marked og regulering som koordineringsmekanismer.....	18
2.1.3 Statlig og kommunal reguleringsevne.....	20
2.2 Økonomiske hovedutfordringer.....	22
2.3 Økonomiske virkemidler.....	23
2.3.1 Fire kommunale virkemidler.....	23
2.3.2 Statlige virkemidler.....	27
3 STATLIG VIRKEMIDDELBRUK OVERFOR KOMMUNENE.....	29
4 LØNNSOMHET BELYST VED SEKS EKSEMPLER.....	33
4.1 Beskrivelse av fortetningsprosjektene.....	33
4.1.1 Oversikt over prosjektene.....	33
4.1.2 Bekkestua - Bærum.....	36
4.1.3 Oslo - Holtet.....	38
4.1.4 Ny-Paradis, Hop, Nesttun, Nesttun Vest i Bergen.....	41
4.1.5 Ballestad - Skien.....	47
4.1.6 Tangen- Kristiansand.....	48
4.1.7 Aure - Sykkylven.....	51
4.2 Prosjektlønnsomheten i de seks eksemplene.....	54
4.2.1 Sterkt varierende projektlønnsomhet.....	54
4.2.2 Samferdselsløsninger ofte utløsende.....	57
4.2.3 Fortetting med kvalitet - et konjunkturfenomen.....	57
4.2.4 Organisatoriske, kompetansemessige og juridiske forhold påvirker projektlønnsomheten.....	58
4.3 Fra projektlønnsomhet til kommunal- og samfunnsøkonomisk lønnsomhet.....	60
4.4 Organisasjon, kompetanse og virkemidler som hindringer.....	66
4.4.1 Hindringer på kommunalt nivå.....	66
4.4.2 Hindringer på statlig nivå.....	67
5 STYRKET ØKONOMISK VIRKEMIDDELBRUK PÅ STATLIG OG KOMMUNALT NIVÅ.....	69
5.1 Incentiver fremfor direkte regulering.....	70
5.2 Stimulering av fortetting innen avgrensede områder: Områdestøtte for fortetting.....	71
5.3 Mer bevisst bruk av statlige investeringer.....	73
5.4 Bistand til finansiering av kommunale investeringer i fellesformål.....	74
5.4.1 Styrket grunnlag for å kreve finansieringsbidrag fra utbyggere.....	74
5.4.2 Bistand til finansiering av investeringer for kommunal regning.....	75

5.5	Statlig støtte og tilrettelegging for strategiske eiendomstransaksjoner .....	75
5.5.1	Støtte til eiendomsverv.....	76
5.5.2	Annen tilrettelegging for endring av eierforhold .....	77
5.6	Regelverk for eiendomsskatt og avgiftsutforming .....	77
5.6.1	Eiendomsskatt .....	78
5.6.2	Kommunale avgifter.....	78
5.7	Kommunal bruk av plan- og styringsverktøy, incentiver, forhandlinger og avtaler .....	79
5.7.1	Helhetlig planlegging .....	79
5.7.2	Forhandlingsprosesser .....	80
5.7.3	Samarbeids-, ramme- og utbyggingsavtaler.....	80
5.7.4	Avgifter og eiendomsskatt .....	81
6	BEHOV FOR VIDERE UTREDNING.....	83
	REFERANSER .....	85
	VEDLEGG 1: NØKKELBEGREPER.....	87
	VEDLEGG 2: GJENNOMGANG AV FAKTORER SOM PÅVIRKER PROSJEKTLØNNSOMHETEN.....	89
	VEDLEGG 4: HUSBANKENS LÅNE- OG TILSKUDDSDORDNINGER .....	95

# Sammendrag og konklusjoner

## Resymé

*Bedre arealutnyttelse kan bidra til mer miljøvennlig by- og tettstedsutvikling, tilfredsstillende boligtilbud og økt trivsel i byer og tettsteder. Staten har som mål å fremme bedre arealutnyttelse gjennom fortetting med høy kvalitet i arealutnyttelsen. For å nå målet må både kommunenes, statens og utbyggers atferd påvirkes. Kommunenes evne til å tilrettelegge for bedre arealutnyttelse hemmes blant annet av begrenset kompetanse, uegnet organisering av planlegging og gjennomføring, samt lite økonomisk handlingsrom. Dagens arealpolitiske virkemidler er imidlertid først og fremst restriktive i forhold til kommunens tilpasningsmuligheter, og derfor neppe tilstrekkelige til å nå målet om fortetting med kvalitet. Rapporten gjennomgår blant annet erfaringer fra fortettingsprosjekter i seks kommuner og påpeker flere muligheter for å styrke de økonomiske virkemidlene på statlig og kommunalt plan.*

## Nasjonal målsetting for arealforvaltningen

Fortettet utnyttelse og høye krav til kvalitet i arealbruken svarer på flere utfordringer. Arealbruken i geografiske knutepunkter, byer og tettsteder er under press som følge av økt trafikk og urbanisering. Fortetting er i mange områder avgjørende for å sikre tilfredsstillende boligtilbud. Næringslivets høye verdsetting av nærhet til annen virksomhet bidrar også til press på arealer i tettstedene.

For kommunene kan fortetting bidra til å dekke behov for bolig- og næringsareal. Samtidig vil fortettingen kunne gi grunnlag for mer effektiv utnyttelse av kommunal infrastruktur og kollektive tjenestetilbud. Byreparasjon og estetisk forbedring er også en sannsynlig virkning. Hensynet til miljøkvaliteter lokalt, nasjonalt og globalt tilsier redusert transportavhengighet gjennom intensivert arealutnyttelse og mer bymessige tettsteder.

Mer intensiv arealbruk kan gå på bekostning av kvalitet i tettstedsutformingen. Det er hensikten at virkemiddelbruken for økt arealutnyttelse også skal styrke kvaliteter i form av for eksempel grønne lunger, møteplasser og estetiske verdier, og redusere miljøulempen knyttet til trafikksystemet. I praksis må likevel planleggere ofte veie kvalitetskrav mot tetthet ut fra hensynet til prosjektenes regnskapsmessige lønnsomhet og gjennomførbarhet.

Nasjonale mål for arealutnyttelsen forutsetter både evne til å regulere, tilrettelegge og investere i tråd med samfunnsmessige mål. Både statlige, kommunale og private interesser påvirker arealbruken. Virkemiddelbruken for fortetting skal

bidra til samsvar mellom nasjonale målsettinger, reguleringer og tiltak på kommunalt nivå, samt utbyggernes prioriteringer.

## **Kartlegge og vurdere økonomiske virkemidler**

Miljøverndepartementet har i samarbeid med Kommunal- og regionaldepartementet, Landbruksdepartementet, Husbanken, Jordskifteverket og kommunene Bergen, Bærum, Kristiansand, Oslo, Skien og Sykkylven igangsatt et prosjekt for å utrede økonomiske-, juridiske- og organisatoriske forutsetninger og virkemidler for bedre arealutnyttelse og fortetting med høy kvalitet. ECON Senter for økonomisk analyse er engasjert som fagsekretær for arbeidsgruppen for økonomiske virkemidler. De første resultatene fra arbeidet er dokumentert i ECON notat 80/98.

*Arbeidsgruppen for økonomiske virkemidler skal undersøke lønnsomheten ved fortettingstiltak i de seks kommunene som deltar i prosjektet. På bakgrunn av denne lønnsomhetsanalysen skal rapporten besvare følgende spørsmål:*

- *Hvilke er de viktigste økonomiske utfordringene ved fortettingsprosjekter?*
- *Hvilke økonomiske virkemidler har stat og kommuner i dag til å fremme fortetting med kvalitet?*
- *Hvilke nye økonomiske virkemidler bør vurderes på kommunalt eller statlig nivå for bedre å nå målsettingene for arealbruken?*

Arbeidsgruppen for økonomiske virkemidler har bestått av Tore Lange (leder, Husbanken), Bente Florelius (Bergen) Hege Hallset (Bærum), Harald Karlsen (Kristiansand), Ivar Andreas Høivik (Oslo), Tor Arnesen (Skien) og Bjarte Hovland (Sykkylven). Dessuten har Erik Plathe fra Asplan Viak AS deltatt i egenskap av prosjektkoordinator for samarbeidsprosjektet. Arbeidsgruppen har også mottatt en rekke innspill fra andre personer på offentlig og privat side i arealforvaltningen.

Rapporten presenterer arbeidsgruppens konklusjoner og anbefalinger og er forfattet av ECON i nært samarbeid med arbeidsgruppen. Rapporten studerer fortetting i betydningen økt samlet gulvflate i forhold til tomteareal. Fordeling av gulvflaten mellom ulike utbyggingsformål som bolig og næringsbygg, drøftes ikke spesielt. Begrepsbruken i rapporten er beskrevet i vedlegg 1.

## **Videreutvikling av virkemiddelbruken på statlig og kommunalt nivå**

Rapporten kan oppsummeres i følgende fire hovedpunkter som utdypes i avsnittene nedenfor:

- *Behov for statlig virkemiddelbruk:* Arealforvaltning er i stor grad en kommunal oppgave. Den arealforvaltningen som er riktig for samfunnet kan imidlertid være ulønnsom for kommunen eller utbyggerne. God arealutnyttelse forutsetter koordinering mellom blant annet statlig og kommunal arealforvaltning. Også mellom etater og virksomheter på samme forvaltningsnivå, statlig eller kommunalt, er det stort behov for koordinering av tiltak med betydning for arealforvaltningen.

- *Statens virkemiddelbruk bør videreutvikles:* Koordinering i arealpolitikken forutsetter at staten bruker virkemidler direkte overfor arealbrukere og kommuner for å ivareta nasjonale arealpolitiske mål. Staten bør vurdere helhetlig virkemiddelbruk som påvirker utbygges og arealbrukeres preferanser, som styrker kommunal gjennomføringsevne av fortettingsprosjekter og som er egnet til å påvirke kommunale prioriteringer.
- *Kommunene kan også styrke egen virkemiddelbruk:* Kommunene benytter bare i begrenset grad de muligheter de i dag har til å fremme bedre arealutnyttelse. Kommunene kan styrke egen virkemiddelbruk blant annet ved å utvikle mer helhetlige planverktøy og rutiner, vektlegge forhandlings- og samarbeidsmodeller for gode arealløsninger, og ved å samordne politikken på en rekke andre områder av betydning for kommunal arealpolitikk. Følgende tiltak kan gi mer rasjonell arealforvaltning i kommunene:
  - Styrking av planleggingssystemene ved bruk av helhetlige og langsiktige kommunale planleggingsverktøy, spesielt ved bedre samordning mellom arealplaner og langsiktige økonomi- og investeringsplaner.
  - Økt bruk av forhandlingsløsninger i fortettingsprosjekter, herunder samarbeids- og utbyggingsavtaler, med sikte på realistisk regulering, rasjonelle avveininger mellom samfunnshensyn og prosjektlønnsomhet, samt rettferdig fordeling av tilretteleggingskostnader og verdiskaping. En sentral utfordring er at kommunen samordner for eksempel disponering av egne arealer, investeringsbidrag og utbygging av kommunale tjenester med hensynet til forhandlinger med utbyggere.
  - Tilpasning av eiendomsskatt og tekniske avgifter slik at skatter og avgifter ikke unødig hindrer oppnåelsen av kommunale mål for arealforvaltningen.

Punktene utdypes i de neste fire avsnittene.

#### *Behov for statlig virkemiddelbruk*

For å sikre overensstemmelse mellom nasjonale mål, kommunal regulering og utbyggers prioritering, må atferden i arealforvaltningen koordineres. Hovedutfordringen for virkemiddelbruken er å sikre at aktørene tar tilstrekkelig hensyn til verdien av arealbruken for samfunnet som helhet.

Det er ikke generell mangel på lønnsomhet som hindrer fortetting. Lønnsomheten i de eksempelområdene som gjennomgås i rapporten varierer. Noen er samfunnsøkonomisk lønnsomme, men ikke lønnsomme for kommunekassen. Ofte kan prosjektene være lønnsomme for utbygger uten at de gir lønnsomhet for kommunen osv. Variasjonen i lønnsomhet er nærmere utdypet i rapporten og oppsummert i figur A nedenfor. Figuren viser eksempler på prosjekter som ut fra foreløpige og grove anslag synes lønnsomme for alle parter (som for eksempel Tangen, Kristiansand), og flere eksempler hvor kommunekassen gjennomgående er den aktøren som får negativ effekt, mens andre lønnsomhetsmål sannsynligvis er positive. Målet er at alle prosjekter som er lønnsomme for samfunnet, skal gjennomføres. Utfordringen ligger derfor ikke primært i manglende lønnsomhet, men i mangelfull evne til å verdsette, koordinere og gjennomføre fortettingsprosjekter med høy kvalitet.

Figur A Variasjon i lønnsomhet av fortettingsprosjekter belyst ved prosjektets eksempelområder

<u>Mulig eksempel</u>	<b>Grunneier/ utbygger</b>	<b>Kommune- kasse</b>	<b>Kommune- samfunn</b>	<b>Nasjonalt</b>
Tangen Kristiansand	+	+	+	+
Bekkestua m/ tunnel	+	-	+	+
Aure, Sykkylven	+	+	+	?
Hop, Ny-Paradis, Nesttun Vest	+	-	+	?
Ballestad - Skien	+	-	+	?
(Rent negativt, uten kjent eksempel)	-	-	-	-
Holtet, Oslo	-	-	+	+
(Kun positivt for kommunen, uten kjent eksempel)	-	+	+	-
('På grunneiers bekostning', uten kjent eksempel)	-	+	+	+

I dette prosjektet har vi på den statlige siden rettet fokus mot statlige økonomiske virkemidler overfor kommunene. Slik virkemiddelbruk kan ha minst tre siktemål. For det først å vri kommunale avveininger i retning for eksempel av økt tetthet. Slike vridninger vil si seg selv kunne innebære nedprioritering av kvalitative egenskaper som begrenser utnyttelsesgraden. For det andre kan siktemålet være å utvikle mer effektive reguleringsformer som både kan gi økt tetthet og økt kvalitet. Til sist kan siktemålet være å kompensere for svak ressurstilgang i kommunene gjennom bestemte, målrettede finansierings- eller tilskuddsordninger.

Utfordringer og koordineringsbehov i kommunalt og statlig arbeid for bedre arealbruk og fortetting, kan sammenfattes slik:

- *Tre utfordringer:* De generelle utfordringene i fortettingsarbeidet består først og fremst i å:
  - Verdsette virkninger av alternativ arealbruk: Alternative arealanvendelser har konsekvenser for eiere og investorer, på kommunalt plan for kommunekassen og øvrige innbyggere, og på nasjonalt og globalt plan blant annet for viktige miljøgoder. Ulike parter vektlegger ulike virkninger. For kommunene har for eksempel reduserte CO<sub>2</sub>-utslipp trolig liten vekt i forhold til effekter for boligtilbudet. I tillegg til varierende vektlegging er også kompetansen til å verdsette virkningene begrenset både på kommunalt og statlig plan.
  - Håndtere fordelingsproblemer og foreta nødvendige omfordelinger av inntekter og kostnader: Fortettingsprosjekter fører som regel til omfordeling og interessekonflikter og strategiske spill mellom grunneiere, utbyggere, andre arealbrukere og offentlige virksomheter. Informasjonsformidling og kjøp og salg av arealer blir lett virkemidler for å påvirke reguleringsmyndigheter og andre interessenter. De strategiske spillene



foregår gjerne på flere plan, mellom private, mellom private og offentlige myndigheter, og ikke minst, mellom ulike offentlige myndigheter og hindrer samarbeid og koordinering.

- Organisere offentlig side i arealforvaltningen: Kommunene er svakt rustet til å delta i det strategiske spillet om arealforvaltningen, men like fullt ansvarlig for planlegging og regulering. Det at den statlige medvirkning er fordelt på flere, svakt koordinerte etater forsterker organiseringsproblemet for kommunene.
- *Behov for statlig virkemiddelbruk for å påvirke kommunene:* Staten så vel som kommunene har hver for seg selvstendige målsettinger for arealbruken. Målene er ulike. Statens mål kan ikke forventes ivaretatt fullt ut gjennom kommunale arealpolitiske avveininger i arealplaner og annen virkemiddelbruk. For å sikre koordinert atferd for å ivareta nasjonale mål må staten ha tilgang til virkemidler som kan influere kommunal arealplanlegging og arealbrukeres og utbyggers verdsetting av alternativ arealbruk.
- *Staten må også sikre virkemiddeltilfanget for kommunene:* For kommunene er eiendomsverv, regulering og ulike former for tilrettelegging for fortetting sentrale virkemidler. Staten er ansvarlig for at de kommunale virkemidlene er tilstrekkelige og effektive i bruk. Statlige rammebetingelser, tiltak og regelverk vil være utslagsgivende for kommunal tilpasningsevne i arealforvaltningen.

Staten har således både behov for å påvirke arealbruken i en retning som sikrer samsvar mellom nasjonale mål og kommunal regulering, og et ansvar for å sikre kommunene et tilstrekkelig virkemiddeltilfang.

#### *Statens virkemiddelbruk bør videreutvikles*

Statlig virkemiddelbruk for å ivareta nasjonale mål for arealbruken kan anta tre ulike former; virkemidler overfor utbyggere og arealbrukere, tiltak for å styrke kommunal gjennomføringsevne og tiltak for å påvirke kommunale prioriteringer.

Arealbrukernes valg og prioriteringer er blant annet avhengig av prisingen av transporttjenester, statlige investeringer og arealbeslutninger, samt skatte- og avgiftsregler. Skatter, avgifter og samferdselsinvesteringer er derfor viktige virkemidler i den statlige arealforvaltningen. Samferdselstiltakene på statlig nivå bør videre koordineres med andre statlige tiltak som påvirker arealforvaltningen og med kommunalt planlegging og regulering. Gjennom samordning av samferdselstiltak og arealforvaltning på ulike nivåer kan offentlig ressursbruk rasjonaliseres. Et av eksempelområdene som behandles i rapporten, Bekkestua i Bærum, illustrerer hvordan.

Kommunens evne til å påvirke og regulere arealbruken er avhengig av hvilke virkemidler staten gir kommunene, kommunenes økonomiske handlefrihet og kompetanse. Staten har betydelig ansvar for alle tre områder, spesielt lovgrunnlag og økonomiske rammer, og må derfor ta et ansvar for at den kommunale regulerings- og gjennomføringsevnen tilsvarer det som kreves ut fra nasjonale ambisjoner for arealbruken.

Norsk arealforvaltning bygger på at kommunene i normale tilfeller, på samfunnets vegne, foretar avveiningen mellom tetthet, ulike bolig- og næringsformål og kvalitet i arealutnyttelsen i form av for eksempel utnyttelsesgrader, etasjehøyder,

friområder osv. Siden staten tillegger fortetting en egenverdi utover de verdier som fortettingen skaper for kommune eller utbygger, må staten bruke virkemidler for å påvirke kommunenes prioriteringer i arealpolitikken.

Statlig påvirkning overfor kommunal arealforvaltning er i dag først og fremst restriktiv i stedet for å stimulere bestemte former for arealbruk. De statlige tiltakene virker primært begrensninger for den kommunale tilpasningsfrihet. På de tre ovennevnte områder, tiltak overfor utbyggere og arealbrukere, styrking av kommunal gjennomføringsevne, samt påvirkning av kommunale prioriteringer, er det muligheter for en mer stimulerende virkemiddelbruk.

Prosjektet har identifisert fire områder for styrket virkemiddelbruk på statlig nivå. Områdene dekker både statlig virkemiddelbruk og statlige rammer for kommunal virkemiddelbruk. De fire områdene er:

- *Prioriteringsvridende tiltak overfor kommunene* kan enten være regulering av kommunal planlegging, områdestøtte til fortettingsprosjekter eller bevisst bruk av statlige investeringer for å stimulere kvalitetsheving og fortetting i bestemte områder. Dersom fortetting innføres som eget reguleringsformål etter Plan- og bygningsloven, er det naturlig at statlige tiltak knyttes til dette formålet. Det kan eventuelt prioriteres ulikt avhengig av utbyggingsformål for eksempel for å stimulere boligtilbudet spesielt. Alternative prioriteringsvridende tiltak kan være:
  - Statlig regulering av kommunal arealplanlegging: Statlige inngrep overfor kommunal planlegging og regulering kan dirigere kommunalforvaltningen men vil samtidig begrense kommunal tilpasningsfrihet og føre til mer rigide planprosesser.
  - Områdestøtte til fortettingsprogrammer og prosjektering for utbygging i fortettingsområder vil stimulere fortetting uten å redusere den kommunale fleksibiliteten.
  - Også bevisst bruk av statlige investeringer for å støtte kvalitetsheving og fortetting i bestemte områder, for eksempel gjennom samferdsels-, kultur- eller plassering av administrasjonsbygg kan bidra til byreparasjon og stimulere økt tetthet med kvalitet i byer og tettsteder.
- *Virkemidler som støtter kommunenes bruk av eiendomstransaksjoner*: Kommunale grunnerverv eller andre tiltak for å endre eierforholdene er viktige for å tilrettelegge for effektiv arealbruk i allerede bebygde områder. Kommunens risiko, kapitalbinding og rentekostnader øker imidlertid med slike erverv og få kommuner er villige til å bruke ekspropriasjon for fortettingsformål. Støtte til finansiering av kommunale erverv av grunn og eiendom og bedre muligheter for å gjennomtvinge endringer av eierrettigheter for eksempel i form av jordskifte kan være effektive virkemidler for å fremme bedre arealbruk.
- *Styrking av kommunens muligheter for finansiering av tilretteleggende investeringer i fortettingsområder*: Bedring av arealbruken i allerede bebygde områder krever ofte betydelige investeringer før området kan tilføres ny bebyggelse. Investeringene kan skape betydelige verdier for grunneiere i området mens regningen betales av kommunen. Begrenset kommunal finansieringsevne kan hindre gjennomføring av samfunnsøkonomisk lønnsomme utbyggingsprosjekter for eksempel fordi kommunen

ikke kan utnytte potensiell betalingsvilje for infrastruktur etc hos tredjeparter. Tiltak som bør vurderes er:

- statlige finansieringsordninger for kommunal tilrettelegging, spesielt der rekkefølgekrav hindrer realisering av fortettingsprogrammer.
- utvidet og styrket grunnlag for refusjon og frikjøp. Refusjonskrav og frikjøpsordninger kan være viktig for kommunens egen finansierings- evne, men har i dag liten betydning pga. lovens begrensninger blant annet av regelverkets anvendelsesområder. Refusjonskrav og frikjøp kan i dag for eksempel ikke anvendes for investeringer i grøntstruktur, trafikk- miljøforbedring osv. Styrket regelverk på disse områdene kan også være viktig for å bedre kommunens utgangspunkt for å oppnå gode forhandlede ramme- og utbyggingsavtaler med private utbyggere.
- *Justering av reglene for eiendomsskatt og kommunale avgifter:* Eiendoms- skatten har til formål å sikre god utnyttelse av arealer i sentrumsnære strøk. Kommunale avgifter skal finansiere kommunale tiltak, men kan også i noen grad tilpasses hensynet til arealbruken. Det er derfor naturlig at reglene for både eiendomsskatt og kommunale avgifter vurderes i lys av utfordringene i arealfortettingen. Hensikten er å sikre incentiveeffekter som samsvarer med målet om bedre arealbruk.

Ovennevnte områder gjelder statlige tiltak og virkemidler for fortetting og bedre arealbruk via påvirkning av kommunal tilpasning. Arbeidsgruppens oppgave gjør at vi i begrenset grad har kunnet gå i dybden når det gjelder virkemidler overfor arealbrukerne direkte som for eksempel statlige skatter, avgifter og samferdsels- tiltak. Kommunene kan imidlertid også uten ytterligere tiltak fra statens side tilpasse egen virkemiddelbruk for å sikre mer rasjonell arealforvaltning.

#### *Styrking av kommunal virkemiddelbruk*

Erfaringer tyder på at den kommunale virkemiddelbruken kan styrkes også innenfor dagens rammebetingelser for kommunal arealforvaltning. Kommunen synes i for stor grad å ta med seg tilnærmingen fra feltutbygging over i fortettings- problematikken.

Styrket kommunal virkemiddelbruk innebærer etter vår vurdering først og fremst mer samordnet bruk av planverktøy, økt bruk av forhandlingsløsninger, og tilpasning av annen kommunal arealpolitisk virkemiddelbruk som avgifter og eiendomsskatt.

- *Samordnet bruk av planverktøy:* Fortettingsprosjekter krever som regel en langsiktig tilnærming basert på en klar strategi, langsiktige planer, forut- sigbare økonomiske rammer og klar forhandlingsmyndighet. I realiteten er kommunale planer i stor grad, særlig på det økonomiske området, svært kortsiktige. Det er også vist til mangelfull evne til å se sammenhenger mellom for eksempel driftsøkonomi for kommunale tjenester og valg mellom fortetting og feltutbygging. For å kunne opptre troverdig og rasjonelt i forhold til utbygger- og andre interesser i arealbruken, bør kommunen samordne planer for arealforvaltningen med en langsiktig strategi som følges opp gjennom flerårige økonomi- og virksomhetsplaner for øvrig. Uten slike langsiktige, samordnede planverktøy savnes ofte det

finansielle grunnlaget for gjennomføringen av arealplanene, samtidig som forutsigbarheten for utbyggerne reduseres.

- *Styrket bruk av forhandlingsløsninger:* Forhandlinger vil som regel dreie seg om ramme-, samarbeids- og utbyggingsavtaler mellom kommunen og utbyggerinteresser. Frivillige avtaler kan gjøre planene mer realistiske og gjennomførbare og fordelingen av belastningene ved tilrettelegging og investeringer i infrastruktur mer hensiktsmessig og rettferdig. Mange kommuner har imidlertid lite egnede rutiner og liten erfaring med forhandlingsprosesser og frivillige avtaler som supplement til planvedtak. Gode forhandlingsløsninger forutsetter at kommunen kan samordne bruken av en rekke virkemidler som arealdisponering, investeringer og offentlige tjenester og vurdere virkemiddelbruken i lys av forhandlingssituasjonen overfor utbyggere. Bruk av forhandlinger og frivillige avtaler reiser derfor behov for økt kompetanse og bedre organisering i den kommunale arealforvaltningen.
- *Tilpasning av annen arealpolitisk virkemiddelbruk, skatter og avgifter:* Kommunale investeringer, eiendomsskatter og tilknytningsavgifter er virkemidler som kommunene selv i noen grad kan utvikle og tilpasse for å bidra til oppfyllelsen av målene for arealforvaltningen. Avgifter og parkeringskrav kan for eksempel differensieres for å styrke preferansene for utbygging i bebygde områder. Kommunale vann- og kloakkavgifter synes i dag, som følge av ubevisst politikk, å svekke tettheten arealutnyttelsen gjennom skjev fordeling av avgifter i forhold til kostnader mellom spredt og tett bebygelse.

Kommunene synes å ha et stykke igjen før tilgjengelige virkemidler for å fremme bedre arealbruk, fortetting og kvalitet, utnyttes effektivt.

Tabellen nedenfor sammenfatter rapportens vurderinger av behovet for å utvikle virkemiddelbruken for bedre arealbruk i byer og tettsteder. Til venstre i figuren listes hovedutfordringer i arbeidet med fortetting; påvirkning av prioriteringer, håndtering av kompliserte eierforhold osv. Andre kolonne viser økonomiske virkemidler som kan bidra til å håndtere utfordringene. Tabellen skiller mellom statlige og kommunale virkemidler og økonomiske virkemidler som det ikke har vært naturlig å vektlegge i rapporten. Siste kolonne viser eksempler på andre virkemidler enn de rent økonomiske som for eksempel tilpasning av rikspolitiske retningslinjer, parkeringsnormer, valg av gjennomføringsmodeller i fortettingsprosjekter osv. Anbefalingene i tabellen er utredet i kapittel 4.

Tabell A      *Virkemidler for bedre arealbruk i byer og tettsteder; samlet oversikt*

<i>Utfordring:</i>	<i>Statlige virkemidler som er vurdert</i>	
	<i>Økonomiske</i>	<i>Kommunale virkemidler som er vurdert</i>
		<i>Andre mulige virkemidler</i>
		<i>Andre (eksempler)</i>
Påvirkning av prioriteringer • ovf kommunen  • ovf utbygger/bruker	<b>Områdestøtte til planlegging osv i fortetningsområder</b> <b>Eiendomsskatt; Kommun. avgifter</b> Samferdselsavgifter Tilpasning av generelle skatte- og avgiftsregler	Tilpasning av Rikspolitiske retn.linjer Bruk av konsekvensutredninger Parkeringsnormer
Kompliserte eierforhold	<b>Støtte til eiendomserverv</b> Tilpasning av skatte-, avgifts- og anskaffelsesregler.	Jordskifte Ekspropriasjon Nye gjennomføringsmodeller med vekt på off./privat samarbeid
Rett verdsetting av arealbruks effekter for optimal regulering	<b>Samarbeids- og utbyggingsavtaler</b> <b>Områdestøtte</b> <b>Tilpasning av statlige investeringsprosjekter</b> <b>Samarbeids- og utbyggingsavtaler</b>	Nye gjennomføringsmodeller med vekt på off./privat samarbeid
Rasjonell bruk av offentlige investeringer i infrastruktur og annen tilrettelegging.		
Fordeling av tilretteleggingskostnader	<b>Statlig finansieringsstøtte</b> <b>Styrket refusjonsordn. o.l</b> <b>Planleggingsstøtte</b>	Rekkefølgekrav Nye gjennomføringsmodeller Utbyggingsavtaler, krav om avtale før endelig regulering

Statlige tiltak skal bidra til at kommunene i tilstrekkelig grad er motivert for bedre arealbruken i tråd med nasjonale målsettinger og utrustet med tilstrekkelige virkemidler for å forfølge målene for arealforvaltningen. Rapporten konkluderer med at den statlige virkemiddelbruken bør styrkes.

Det er imidlertid ikke nødvendig for kommunene å vente på styrket statlig virkemiddelbruk. Norske kommuner har i dag ubenyttede muligheter for mer planmessig og effektiv styring av arealforvaltningen.

Tilpasningen av økonomiske virkemidler må vurderes i en helhetlig sammenheng. Våre anbefalinger må derfor vurderes i lys av bl.a. tiltak på det juridiske og organisatoriske området som andre arbeidsgrupper vurderer.



# 1 Fortetting, kvalitet og lønnsomhet

Fortetting innebærer økt utbygget gulvareal for hver enhet tomteareal. Fortetting i byer og tettsteder er et virkemiddel som kan gi positive effekter på mange områder. Fortetting kan redusere transportavhengighet og dermed utslippene fra transportmidler, bidra til å bevare dyrkbar jord, friområder, biologisk mangfold og dessuten redusere presset i boligmarkedet i bystrøk. I samarbeidsprosjektet "Bedre arealutnyttelse i byer og tettsteder", vurderes organisatoriske, juridiske og økonomiske problemstillinger samt virkemidler i fortettingsarbeidet. Prosjektdeltakere har vært Miljøverndepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Landbruksdepartementet, Jordskifteverket, Husbanken og kommunene Oslo, Bærum, Skien, Kristiansand, Bergen og Sykkylven).

Denne rapporten behandler økonomiske utfordringer og økonomiske virkemidler som kommune og stat kan benytte for å sikre bedre arealutnyttelse. I dette kapitlet omtales problemstillinger, nøkkelbegreper og lønnsomhetsmål som benyttes i resten av rapporten.

## 1.1 Problemstilling

Fortettingsprosjekter involverer ulike interessegrupper med mange motstridende interesser. De kvalitetskrav og krav til utbyggingsformål som legges til grunn av reguleringsmyndighetene påvirker både samlet verdiskaping og fordeling av verdier mellom interessentene. Kommunen som reguleringsmyndighet er derfor avhengig av omfattende kompetanse og virkemidler for å håndtere økonomiske, organisatoriske og juridiske utfordringer ved fortettingsprosjektene.

ECON er engasjert som fagsekretær for arbeidsgruppen for økonomiske virkemidler. Gruppens oppgave består i å beskrive økonomiske problemstillinger i forbindelse med fortettingen samt å utrede økonomisk virkemiddelbruk som kan sikre økt arealutnyttelse og ivaretagelse av krav til kvalitet. ECON (1998b) oppsummerte arbeidsgruppens forståelse av økonomiske problemstillinger og dagens virkemiddeltilfang.

I denne rapporten knyttes den generelle problemforståelsen og virkemiddeloversikten til praktiske eksempler på fortettingsprosjekter fra de kommunene som deltar i arbeidsgruppens. På denne bakgrunn drøftes endringer i virkemiddeltilfang og -bruk på statlig og kommunalt nivå.

## 1.2 Tetthet og kvalitet

Bedre arealutnyttelse betyr i denne sammenheng fortetting med opprettholdt eller økt kvalitet. Tetthet og kvalitet i arealbruken er to sentrale begreper i rapporten.

Med fortetting menes i denne rapporten byggevirksomhet som fører til høyere arealutnyttelse innenfor et område som kan være definert som byggesone i kommuneplanen eller fortettingsområde. Arealutnyttelsen måles som regel i gulvareal pr. tomteenhet enten det dreier seg om ulike bolig- eller næringsareal.

Kvaliteten ved arealutnyttelsen skal reflektere egenskaper som ikke kan måles i bolig- eller næringsareal. Dette kan f.eks. være estetiske kvaliteter, maksimale byggehøyder, sol- og lysforhold, grøntarealer, tilgjengelighet, leke- og trafikkmiljø osv. Kravene til kvalitet sikres både gjennom utbyggers faglige vurdering og ved kvalitetskravene i planvedtakene.

I tillegg til kvalitetskravene vil gjerne reguleringsmyndigheten stille krav om bebyggelsens sammensetning med hensyn til andel boliger og boligenes fordeling på ulike typer boliger, andel og type næringsbygg osv. Felles for kvalitetskrav og krav til bygningsmassens sammensetning er at de ofte virker begrensende på utbyggers lønnsomhet, men at de samtidig kan skape betydelig verdi for omgivelsene. Når alle muligheter for samtidig økt tetthet og kvalitet er utnyttet, vil det for en gitt fordeling av gulvareal for ulike formål, være en negativ sammenheng mellom kravene til kvalitet og oppnåelig fortettingsgrad.

Rapporten tar ikke stilling til verdien av ulike kvalitetsegenskaper i forhold til verdien av ekstra gulvareal eller til vektleggingen av bolig kontra annet areal. Utgangspunktet er at kommunale reguleringsmyndigheter har preferanser for ulike kvalitetsegenskaper og fordelinger av utbygd areal og har formell kompetanse til å avveie ulike kvaliteter mot de hensyn den enkelte utbygger ønsker å legge til grunn. Kommunens oppgave som reguleringsmyndighet er nettopp å bestemme kombinasjonen av kvalitetskrav, samlet gulvareal og gulvarealets fordeling i det enkelte prosjekt, dvs. forholdet mellom tetthet og kvalitet.

Forholdet mellom tetthet og kvalitet kan illustreres på flere måter. Figur 1.1 tar utgangspunkt i en mulig generell sammenheng mellom steds kvalitet og tetthet hvor maksimal kvalitet først stiger (venstre side) og senere synker med økende tetthet. Hvordan kurvene ser ut når enten kvalitet eller tetthet går mot null er lite interessant for vårt formål.

Vi er imidlertid bare interessert i den delen av kurven hvor økt tetthet fører til fallende kvalitet. Grunnen er at økt kvalitet gir økt samfunnsnytte, mens økt tetthet normalt gir økt prosjektverdi for utbygger. Derfor vil alle tilpasninger hvor man både gjennom endret utbyggingsløsning både kan øke kvalitet og tetthet være uaktuelle løsninger. For gitt kvalitet eller tetthet vil man alltid foretrekke økt verdi av den andre egenskapen, dvs. man vil foretrekke utbyggingsløsninger som ligger på den høyre delen av kurven.

De relevante løsningene kan derfor illustreres slik det er gjort i nederste del av figur 1.1. De kombinasjonene av tetthet og tettsteds kvalitet i et prosjekt som er realistiske og gjennomførbare ligger under eller på kurven. Det at kurven faller mot høyre betyr at kvaliteten, for gitt tetthet, utover et visst nivå kun kan oppnås



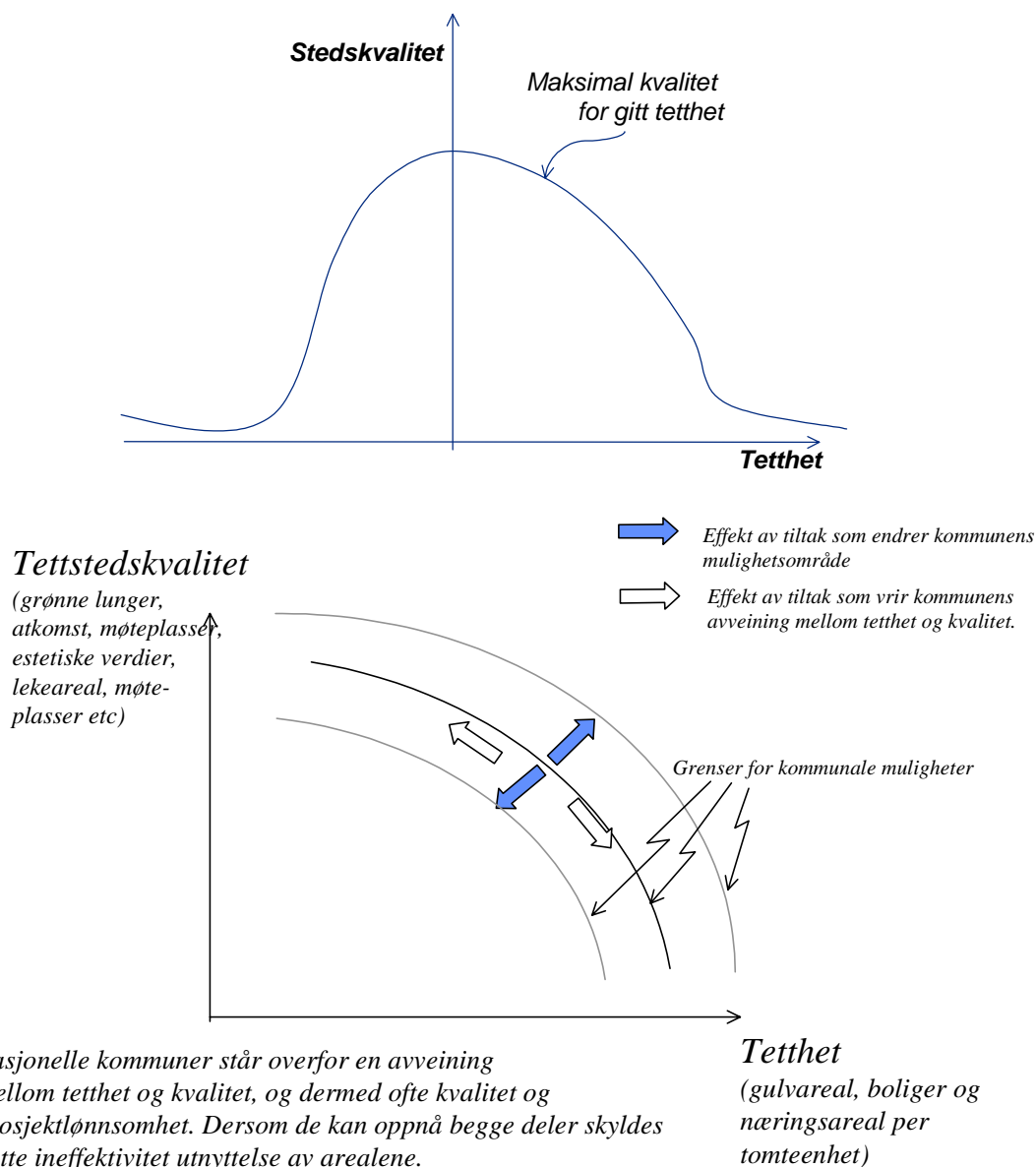
dersom man er villig til å redusere kvaliteten. Dette kan for eksempel bety at det ikke mulig å øke gulvarealet, grøntarealet og atkomstområdene samtidig som etasjehøydenes reduseres uten at prosjektet blir urealiserbart. Figuren viser tre kurver som representerer tre alternative grenser for mulige kombinasjoner av tetthet og kvalitet.

Tilpasninger på kurven foretrekkes fremfor tilpasninger innenfor kurven fordi kombinasjonene på kurven alltid gir maksimal kvalitet for titt tetthet og vice versa. Kombinasjoner av tetthet og kvalitet på en gitt kurve kan gi både økt gulvareal og høyere kvalitet enn kombinasjoner innenfor en gitt kurve. Et planvedtak som kunne gi gevinster på begge områder medfører sløsing med arealressurser. Gode planvedtak nødvendiggjør derimot bevisst avveining mellom kvalitet og tetthet.

ECON (1999) illustrerer at det er riktig å anta at kommunene opplever en målkonflikt mellom tetthet og kvalitet. Rapporten sier at ”kommunens avveining av ulike interesser resulterer som regel i lavere arealutnyttelse enn utbyggerne ville valgt uten regulering”.

Figur 1.1

Kommunens mulighetsområde for kvalitet og fortetting og effekter av ulike typer virkemiddelbruk: Øverst mulig generelle relasjon, nederst kun aktuelle kombinasjoner av tetthet og kvalitet. ILLUSTRASJON



Kilde: ECON

Kommunens tiltak er i figuren forsøkt illustrert med to sett piler. De grå pilene illustrerer at kommunen kan påvirke mulighetsområdet. Jo lenger ut grensen skyves, jo bedre muligheter har samfunn og utbygger for å oppnå tilfredsstillende resultat både med hensyn til kvalitet og tetthet. Gode planprosesser og gjennomføringsmodeller er virkemidler for å utvide mulighetene. De hvite pilene illustrerer avveininger hvor det kan være stor strid om en endring er til det bedre eller verre for samfunnet.

Kommunen står i dag relativt fritt til å legge sine egne kvalitetsnormer til grunn for planvedtakene. Samtidig har kommunene stor innflytelse på grensens beliggenhet, noe som illustreres i beskrivelsene av eksempelområdene og drøftingen av kommunens tilpasning. Samtidig drøfter de senere kapitlene også

behovet for statlig påvirkning av avveiningen mellom tetthet og kvalitet, samt grensene for de kommunale tilpasningsmulighetene.

### 1.3 Lønnsomhetsmål

Arealer i byer og tettsteder er knappe ressurser og bør forvaltes effektivt, dvs. slik at de skaper størst mulig verdi for samfunnet. Lønnsomheten ved et fortettingsprosjekt vil imidlertid vurderes på ulike måter avhengig av hvem som skal fatte beslutningen. Nedenfor gjennomgås først ulike lønnsomhetsbegreper og elementene i våre beskrivelser.

For drøftingen av lønnsomhet ved fortetting kan følgende lønnsomhetsbegreper benyttes:

- *Prosjektlønnsomhet*: Prosjektlønnsomheten er en bedrifts- eller privat-økonomisk vurdering som reflekterer avveiningen hos den enkelte investor eller utbygger. Lønnsomheten kan som regel dokumenteres ved et vanlig regnskap. I denne rapporten brukes prosjektlønnsomhet både om private utbygges og kommunens regnskapsmessige resultater av en utbygging.
- *Kommunaløkonomisk lønnsomhet*: Når kommunen skal ivareta hensynet til det kommunale fellesskap som helhet, må kommunen både ta hensyn til prosjektlønnsomhet og en rekke andre virkninger for kommune og samfunn. Kommunale virkninger omfatter for eksempel investeringer i skoler og veier for å muliggjøre eller legge til rette for gjennomføring av prosjektet, effekt for kommunale driftskostnader, fordeler og ulemper for andre innbyggere osv. Viktige kostnads- og nytteeffekter for kommunen, kommunens innbyggere og næringsdrivende vil neppe komme til syne i kommunale regnskaper og prosjektlønnsomheten.
- *Samfunnsøkonomisk lønnsomhet*: Samfunnsøkonomisk lønnsomhet ser prosjektet fra en nasjonal synsvinkel. Spørsmålet om prosjektet bør gjennomføres er et spørsmål om det skaper nettoverdi for samfunnet ved at samfunnsøkonomisk nytte er større enn samfunnsøkonomisk kostnad.

I forbindelse med fortettingsprosjekter kan det være stor forskjell mellom prosjektets prosjektlønnsomhet, kommunaløkonomisk lønnsomhet og samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

I denne rapporten forutsettes det at arealbruk og fortetting, samt virkemiddelbruken i arealpolitikken skal bestemmes ut fra hensynet til samfunnsøkonomisk lønnsomhet. I den grad det er vesentlig avvik mellom kommunale vurderinger og utbyggers lønnsomhetsmål, er dette et argument for kommunal regulering. I tillegg har vi behov for statlig innflytelse på arealforvaltningen i kommunene. Det er den økonomiske virkemiddelbruken både på statlig og kommunalt nivå som er temaet i rapporten. Rapportens to vedlegg redegjør for mulige elementer i lønnsomhetsvurderinger for arealforvaltningen generelt, først prosjektlønnsomheten og deretter samfunnsøkonomisk lønnsomhet.



## 2 Markedskrefter og regulering

Arealer i byer og tettsteder er en av nasjonens verdifulle ressurser. Arealbruken har stor betydning for produksjon, samlet verdiskaping og velferdens fordeling mellom ulike grupper.

Arealbruken bestemmes av markedskrefter og reguleringer. I markedet inngås kontrakter for utnyttelse av arealene. Reguleringene setter rammer for markeds-tilpasningen for eksempel gjennom generelle lover og forskrifter, planvedtak, skatte- og avgiftsbestemmelser osv.

Behovet for økonomiske virkemidler for påvirkning av arealbruken er avhengig av hvordan arealbruken formes. I dette kapitlet omtales først roller, koordineringsbehov og virkemidler for ulike aktører som påvirker arealbruken. Deretter diskuteres kommunale og statlige utfordringer og virkemiddelbehov. Beskrivelsen bygger bl.a. på ECON-notat 80/98 "Økonomiske problemer og virkemidler ved fortetting" og diskusjoner i arbeidsgruppen.

### 2.1 Samspill og koordineringsbehov

Arealbruken bestemmes i et samspill mellom offentlige og private aktører. Behovet for koordinering av aktørenes tilpasning krever regulering og annen offentlig virkemiddelbruk. Nedenfor drøftes først samspillet mellom ulike aktører, koordineringsbehovet og tilgjengelige virkemidler på statlig og privat hånd for å sikre koordinert tilpasning i arealmarkedet.

#### 2.1.1 Samspill i arealbruken

Arealbrukere, utbyggere, kommuner og stat er alle aktører i arealmarkedet. Alle aktørene har særinteresser knyttet til arealbruken, men den enkeltes evne til å tilfredsstille egen særinteresse er avhengig av tilpasningen til andre aktører i arealmarkedet.

Tabell 2.1 eksemplifiserer særinteresser og gjensidig avhengighet mellom aktørene. Beboere er avhengige av kommunal trafikk-løsning og tjenestetilbud (første linje, tredje rute i figuren). Kommunene er avhengig av arealbrukernes bidrag for å opprettholde en god boligstandard, og av utbyggernes investeringsvilje (tredje linje, første og andre rute). Staten er avhengig av kommunens

regulering og utbyggers investeringsvilje for å tilfredsstillere krav til miljø (siste linje, nest siste rute i figur 2.1).

Alle aktører har interesse av gode naboforhold i vid forstand, dvs. av at atferden hos en aktør for eksempel ikke unødig reduserer verdien av arealbruken hos andre aktører. Gjensidig avhengighet medfører at arealbruken hos ulike aktører må koordineres. Overlatt til den enkelte vil resultatet av arealbruken neppe tilfredsstillere kravet til effektiv utnyttelse av arealressursene.

*Tabell 2.1 Interessenter, interesser og partnere i arealbruken.  
Hver rute gir eksempler på en interessents mulige preferanser  
vedrørende tilpasningen hos en partner.*

<i>Partner</i>	<i>Beboer/ bruker</i>	<i>Utbygger</i>	<i>Kommune</i>	<i>Stat</i>
<i>Interessent</i>				
<i>Beboer/ bruker</i>	Ivaretagelse av fellesinteresser. Fordeling av kostnader og ulemper	Effektive bygg og anlegg (høy kvalitet til lav pris)	Effektiv tilretteleggelse av infrastruktur og offentlige tjenester	Rasjonelle skatte- og avgiftssystemer, kontraktsregulering osv.
<i>Utbygger</i>	Sikre betalere	Ivaretagelse av fellesinteresser. Fordeling av kostnader og ulemper	Regulering for ivaretagelse av fellesinteresser.	Rasjonelle skatte- og avgiftssystemer, kontraktsregulering osv.
<i>Kommune</i>	Bidrag til å skape gode bo- og nærmiljøer, effektiv organisering	Investeringsvilje innenfor gitte reguleringsrammer. Høy kvalitet	Ivaretagelse av fellesinteresser. Fordeling av kostnader og ulemper	Finansiering av tjenesteytelser fra kommune til stat.
<i>Stat</i>	Bidrag til å skape gode bo- og nærmiljøer, effektiv organisering	Effektiv produksjon, fri konkurranse	Bidrag til oppfyllelse av nasjonale mål for bærekraft, fordeling og næringsutvikling	Internasjonal ivaretagelse av fellesinteresser og fordeling av kostnader og ulemper

## 2.1.2 Marked og regulering som koordineringsmekanismer

For å sikre en effektiv bruk av arealressursene må atferden fra bruker, via utbygger og kommune til statlige etater samordnes slik at den enes atferd ikke unødig reduserer den andres nytte. I denne sammenhengen kan vi helt grovt snakke om to koordinerende faktorer, marked og offentlig regulering. Markedet koordinerer atferden gjennom frivillige kontrakter om arealbruken som sikrer at alle kontraktspartner ser seg tjent med en endring.

Regulering brukes når frivillige kontrakter ikke alene sikrer ønsket koordinering. Det er bred anerkjennelse for behovet for å regulere arealanvendelsen og markedets påvirkning av arealbruken. Det er samtidig bred aksept for at effektiv arealutnyttelse er helt avhengig av at det gis tilstrekkelig rom for fri markedstilpasning

slik at prosjektideer kan realiseres ved privat investeringsvilje. Det er med andre ord behov for både fungerende markeder og rasjonell regulering.

Tabell 2.2 illustrerer virkemidlene for påvirkning og koordinering i de ulike relasjonene som ble vist i forrige tabell. Tabellen viser at samspillet mellom beboere og utbyggere gjerne ivaretas gjennom frivillige, markedsbestemte kontrakter samt ved utnyttelse av rett til innsyn og klage.

Både stat og kommune har en rekke virkemidler for å påvirke andre aktørers arealbruk. Kommunen kan for eksempel påvirke utbyggere gjennom alt fra ekspropriasjon til tilretteleggende investeringer. Offentlige aktører har også i stor grad rett til å reise innsigelse som kan hindre kommunale planvedtak fra å bli satt ut i livet.

Tabell 2.2 *Virkemidler for å påvirke atferd i arealbruken. Interessent til venstre, partner over, interessentens virkemidler angis i de enkelte rutene.*

<i>Partner</i> <i>Interessent</i>	<i>Beboer/ bruker</i>	<i>Utbygger/ grunneier</i>	<i>Kommune</i>	<i>Stat</i>
<i>Beboer/ bruker</i>	Kontrakter Nabolov	Kontrakter Nabolover Innsyns- og klagerett etter PBL	Politisk påvirkning Rettigheter etter offentlighetslov, innsyns- og klagerett etter PBL	Politisk påvirkning Rettigheter etter offentlighets- og forvaltningslov
<i>Utbygger</i>	Kontrakter	Kontrakter Nabolover Klagerett etter PBL	Utbyggingsavtaler Reguleringsforslag Uttalelser- og klagemulighet etter PBL	Politisk påvirkning Bruke rettigheter i lover som beskytter mot statlige inngrep
<i>Kommune</i>	Avgifter/subsidier, for eksempel lokale bompenger og veiprising Forskrifter Investeringer	Ekspropriasjon Utbyggingsavtale Andre kontrakter Regulering (PBL) Eiendomsskatt, avgifter/subsidier Refusjons- og rekkefølgekrav Investeringer	Innsigelsesrett overfor nabo-kommuner. Kontrakter og samarbeidsavtaler	Politiske virkemidler Innsigelsesmulighet etter PBL
<i>Stat</i>	Lovregler Avgifter/subsidier, for eksempel transport og drivstoffavgifter Investeringer	Lovregler Kontrakter Skatter, avgifter/ Subsidier Investeringer	Lovregler Støtte Informasjon, vei- ledning Investeringer Kontrakter Innsigelser etter PBL	Internasjonale avtaler Interregionale utviklingsprosjekter under EØS

### 2.1.3 Statlig og kommunal reguleringsevne

Kommunene har et stort antall virkemidler overfor utbyggere, men liten evne til å sikre koordinering i arealforvaltningen mellom kommunene eller mellom kommunal og statlig arealforvaltning. På den annen side har staten ved hjelp av retten til å vedta lover, skatter og avgifter, for eksempel transportavgifter, samt innsigelsesrett etter Plan og bygningsloven, svært omfattende muligheter til å influere og regulere kommuners eller utbyggers arealforvaltning.



Statens styringsevne overfor arealbruken er av naturlige grunner langt mer omfattende enn kommunenes styringsevne. Erfaringen fra for eksempel stans i etablering av kjøpesentra, statlige infrastrukturprosjekter osv. viser at statens styringsevne gjennom arealpolitikken er stor og at den benyttes aktivt. Innsigelser fra ulike offentlige etater brukes også så vidt vi kjenner til relativt ofte overfor kommunale vedtak etter Plan- og bygningsloven. I tillegg styrer staten en rekke virkemidler som påvirker arealutformingene mer indirekte, som for eksempel:

- *Generelle skatte- og avgiftsregler:* Både reglene om eiendomsskatt, momsregler, avskrivningssatser og investeringsavgift påvirker sannsynligvis arealbruken. Blant annet behandles riving kombinert med nybygg avgiftsmessig annerledes enn rehabilitering.
- *Transport- og drivstoffavgifter:* Prisen på transporttjenester har stor betydning for betalingsviljen for sentral kontra perifer lokalisering. Fortetting kan derfor stimuleres ved økte transportavgifter.
- *Byrdefordeling ved miljølempes som skyldes støy og partikkelforurensning fra trafikk:* Dagens regler gjør for eksempel at utbyggeren må bære ansvaret for tiltak for å fjerne trafikkstøy- eller forurensning som hindrer bebyggelse av tidligere ubebygde områder. Skaden må altså i noen grad betales av den som skal bruke arealene, ikke forurenseren. Reglene påvirker flere av de prosjektene som gjennomgås senere i rapporten.
- *Statlige overføringer til og fra kommunene, kommunenes inntektssystem:* Kommunale skatteinntekter og statlige overføringer bestemmer kommunens disponible inntekter og dermed også i hvilken grad en kommune vil oppnå et overskudd eller underskudd ved å tilrettelegge for familieboliger, næringsseierdommer, boliger med maksimal markedsverdi osv. I dag er det bare et fåtall kommuner hvor det lokale skattegrunnlaget har betydning for kommunens inntekter, og skatt på næringsvirksomhet vil i alle tilfeller tilfalle staten. Dermed er det neppe konkurransen om skatteinntekter som skaper konkurranse mellom kommunene om best mulig tilrettelegging for nærings- og boligutbygging.
- *Krav om vern av fortidsminner:* Fortidsminnevernet er svært viktig for muligheten til å omforme bysentra og tettsteder. Høy andel vernede bygninger gjør fortettingsarbeidet svært vanskelig. I et av eksempelområdene i rapporten, Aure sentrum i Sykkylven, var fortidsminnevernet avgjørende for prosjektutfallet.

Forskjellen i styringsevne mellom kommunalt og statlig plan gjenspeiler at arealbruk i stor grad i Norge må forstås som et nasjonalt anliggende. På nasjonalt nivå trekkes ikke bare rammene for kommunal tilpasningsevne opp, men det foretas også hyppige beslutninger og tilpasninger som direkte påvirker tilpasningen innenfor disse rammene.

Grunnen til at staten har og trolig må ha betydelig styringsevne finnes i tabell 2.1 ovenfor. Tabellene viser nettopp at det er viktige samfunnsmessige interesser som avgjøres i samspill mellom kommuner og mellom stat, kommuner og utbyggere. Det finnes nasjonale eller statlige interesser knyttet til arealbruken som ikke representeres ved de kommunale interessene.

Samtidig er kommunen avhengig av å kunne regulere utbyggeres og brukeres atferd for å ivareta sine interesser. Arealbruken bestemmes således i et hierarki av reguleringsmekanismer hvor beslutningsmyndighet, innsigelsesrett og varslingsrutiner spiller viktige roller. Utbyggere regulerer atferden blant brukere gjennom leieavtaler osv, kommunen regulerer utbyggerne og staten regulerer kommunes regulering av utbyggere.

Det kan derfor tas for gitt at alle parter har behov for å treffe tiltak og bruke virkemidler overfor de andre aktørene i arealmarkedet. Staten har behov for en arealpolitikk og arealpolitiske virkemidler som påvirker både kommuner og utbyggere, det samme har kommunene overfor utbyggerne. Denne rapporten dreier seg om hva slags økonomiske virkemidler som må til for å tilfredsstille en politikk med sikte på økt kvalitetsmessig fortetting. Dagens regelverk fordeler myndighet og virkemidler. Spørsmålet er om regelverket er egnet til å håndtere utfordringene i fortettingen.

## 2.2 Økonomiske hovedutfordringer

ECON (1998b) presenterer fire hovedproblemer ved fortetting; verdsetting, fordeling, makt og maktspill og organisering. De fire problemene er nedenfor samlet i tre: (1) Begrenset kommunal fortettingsevne, (2) store fordelingseffekter og (3) krevende strategiske spill.

- *Begrenset kommunal gjennomføringsevne:* Forettingsprosjekter stiller store krav til kommunal verdsetting, organisering og virkemiddelbruk: Fortetting med kvalitet forutsetter bevissthet om hvilke verdier som påvirkes gjennom arealbruk og bygningsregulering, og den relative betydningen av de ulike verdiene. Når verdiene er avklart kan kvalitetskriteriene bestemmes, prosessen organiseres og virkemiddelbruken bestemmes. Problemer oppstår på grunn av tre forhold:
  - Kommunene savner faglig kompetanse for verdsetting av sentrale verdier i by- og tettstedsutviklingen. Det er relativt enkelt å sette verdier på gulvareal og økt tetthet, men svært vanskelig å verdsette kvalitet i form av estetiske verdier, åpenhet, møteplasser, rekreasjonsmuligheter og fremkommelighet. Fordelingseffektene av tiltakene kan ikke verdsettes uten en vurdering av hva som er rettferdig. I praksis kan fordelingen bli avgjort av interessentenes makt til å påvirke politiske beslutningsprosesser.
  - Begrenset evne til rasjonell organisering: I utgangspunktet er verdiene av alternative elementer i en reguleringsplan ukjent. Gjennomføringsmodellen skal bidra til å få frem verdier og alternativer etter hvert som prosjektering og planlegging finner sted og muliggjøre rasjonelle avveininger. De fleste kommuner savner imidlertid et velegnet organ for gjennomføring av kompliserte fortettingsprosjekter med mange grunneiere og utbyggerinteresser. Evnen til å håndtere interessekonflikter kan være begrenset til de virkemidlene plan- og bygningsloven gir. Det kommunale organisasjonsproblemet forsterkes ved at det ofte er nødvendig med et samspill på offentlig side mellom kommune og ulike, gjerne svakt koordinerte statlige etater.
  - Begrenset kommunal virkemiddelbruk: Muligheten for rasjonell virkemiddelbruk begrenses også av mangelfull vilje og evne til å bruke de

virkemidlene fortettingsprosjektene krever. Manglende vilje til ekspropriasjon kan etter manges mening være en hindring for effektiv fortetting.

- *Sterke fordelingseffekter:* Fortettingsprosjekter påvirker en rekke brukere av arealer i byene og omfordeler verdifulle goder mellom disse (jf. tabell 2.1). Omfordelingen skaper sterke interessekonflikter og ofte urettferdige fordelingseffekter. I enkelte tilfeller vil for eksempel kommunens vanlige skatteyttere dekke kostnader for tilrettelegging av prosjekter som skaper betydelige verdier for private eiendomsutviklere. Negative effekter av fortetting på verdien av naboeiendommer vil sjelden bli kompensert og medfører derfor ofte reaksjoner i form av protester som forsinker gjennomføringen.
- *Strategiske spill:* Interessekonfliktene skaper grobunn for strategiske spill mellom offentlige og private interessenter og mellom ulike interessegrupper på hver av sidene, både innen offentlig og privat sektor. Prosjektene inviterer til kamp om godene som omfordeles. Strategiene som benyttes for å sikre egen andel av verdiene omfatter både kjøp av spesielle eiendommer, informasjonsspredning, politisk påvirkning og forhandling. For kommunen vil utfordringen ofte være å skaffe seg en forhandlingsposisjon som gjør det mulig å påvirke utfallet av det strategiske spillet på en rasjonell måte. Med en fragmentert offentlig sektor er det vanskelig for myndighetene å ivareta det offentliges interesser i slike strategiske spill. Utfordringen reiser derfor både spørsmål om organisering og tilgang til tilstrekkelige virkemidler.

De tre hovedutfordringene – mangelfull kommunal gjennomføringsevne, fordelingsproblemer og strategiske spill – håndteres ved hjelp av et sammensatt sett av virkemidler.

## 2.3 Økonomiske virkemidler

For å oppnå bedre arealbruk og fortetting med kvalitet, kan stat og kommune benytte en rekke virkemidler. Siden nær alle kommunale og statlige tiltak kan ha forutsigbare effekter på arealbruken, er det i utgangspunktet vanskelig å sette en grense for hvilke virkemidler som skal medregnes. Nedenfor forsøker vi å gruppere virkemidlene i noen hovedgrupper, først på kommunalt og deretter på statlig nivå.

### 2.3.1 Fire kommunale virkemidler

For å møte de nevnte utfordringene ved fortetting har kommunene fire hovedtyper virkemidler: planlegging og regulering, eiendomstransaksjoner, tilrettelegging og samspill.

*Planlegging etter Plan- og bygningsloven:* Alle utbygginger må hjemles i et vedtak etter Plan- og bygningsloven. Loven dekker ulike vedtaks- og reguleringsformer, samt detaljeringsgrader. En reguleringsplan er en detaljplan med tilhørende bestemmelser som regulerer utnytting og vern av grunn, vassdrag, sjøområder, bebyggelse og det ytre miljø i bestemte områder. Utarbeidelsen av forslag til reguleringsplan kan overlates privat tiltakshaver eller foretas av kommunen selv. I eksemplene i denne rapporten har kommunen selv tatt ansvaret for utarbeidelse av reguleringsplanforslag på Holtet og i Sykkylven, mens private forslag har vært typisk på Ballestad i Skien. På Tangen i Kristiansand er det

inngått avtale mellom kommunen og andre grunneiere om samarbeid i arbeidet med reguleringsplan og i gjennomføringen av utbyggingen.

- *Eiendomstransaksjoner:* Eiendomstransaksjonene kan legge til rette for et utbyggingsprosjekt som dekker flere eiendommer. Hensikten er å samle flere eiendommer under en felles utbyggerinteresse. Færre eiere gir mindre fordelingsproblemer. Problemet med fragmenterte eierinteresser betyr ikke at kommunen bør overta eiendommene. Det kan også være til stor hjelp at en privat eier får kontroll over flere enkelteieendommer i et kvartal eller fortetningsområde. Ofte begrenser kommunene seg til å anskaffe den grunn som er nødvendig for av hensyn til en vei eller grøntanlegg. Eiendomstransaksjonene kan bestå i:
  - Selektive kjøp til markedsvilkår slik eksempelområdene Sykkylven og Tangen i Kristiansand illustrerer.
  - Ekspropriasjon, dvs. tvungen eiendomsoverdragelse. Eksempelområdene viser ingen eksempler på bruk av ekspropriasjon, og det regnes for svært lite sannsynlig at ekspropriasjon ville bli benyttet for rene fortetningsformål utover infrastruktur. Sannsynligheten for ekspropriasjon synes imidlertid mer påvirket av politiske vurderinger enn spørsmålet om hensiktsmessighet for å sikre en effektiv forvaltning av arealressursene og realisering av en vedtatt reguleringsplan.
  - Jordskifte benyttes som regel for å sikre rasjonelle driftsenheter i landbruket, men er også vurdert i forbindelse med arealbruken i byer og tettsteder. Benyttes jordskifte som virkemiddel vil involverte parter kunne tvinges til forhandlinger om en eiendomstransaksjon. Temaet behandles av arbeidsgruppen for juridiske virkemidler.
  - Fristille eiendommer kommunen selv besitter for å muliggjøre en avtale med private utbyggere eller for å påvirke forholdet mellom private interessenter: I mange tilfeller inngår avhendelse av kommunal eiendom i en gjennomføringsavtale med private utbyggere.
- *Tilrettelegging:* Kommunen kan tilrettelegge for fortetting på en rekke måter. Felles for tilretteleggingstiltak er at de muliggjør utbygging eller reduserer kostnadene for utbygger enten ved å gjøre viktig informasjon tilgjengelig eller gjøre investeringskostnadene for utbygger lavere enn uten tilrettelegging. Man kan for oversiktens skyld skille mellom tre former for tilrettelegging: teknisk, økonomisk og informasjonsmessig.
  - *Teknisk tilrettelegging* skjer gjennom kommunale investeringer i vei, vann, kloakk, grøntområder, støy-/støvsjerming, arkeologisk utgraving, arealrensing, kommunikasjon, offentlig service osv. Viljen til å forsuttere investeringer kan være viktig. I Bergensprosjektet er det utarbeidet et forslag om å avsette 30 millioner til forsuttering av infrastrukturinvesteringer som dekkes av rekkefølgebestemmelsene i Plan- og bygningsloven, først og fremst veier og grøntområder. I Skien tilrettela kommunen for fortetting gjennom lav belastning av utbygger for avløpsinvesteringer. På Bekkestua var det først og fremst staten som påkostet tunnel, mens Sykkylven kommune foretok arkeologisk utgraving. I dette notatet er utgiftene for teknisk tilrettelegging i hovedsak fordelt på fire poster: Samferdsel, tekniske infrastrukturinvesteringer, grøntstruktur og ekstraordinære planleggings- og prosjekteringskost-

nader. Tabell 2.3 viser hvilke typer tilrettelegging som er typisk i de prosjektene rapporten beskriver.

- *Økonomisk tilrettelegging* kan skje ved direkte økonomisk støtte til et prosjekt, subsidierte priser på kommunal grunn, justering av frikjøps-satser for parkering, kommunal rensing av forurenset tomtegrunn, differensiering av avgiftssatser og eiendomsskatt osv.
- *Informasjonstiltak* som skal stimulere fortettingsprosjekter kan gå ut på å kartlegge og presentere fortettingsmuligheter gjennom illustrasjoner til plandokumenter. Dette kan for eksempel være i form av kommune-delplaner, arkitektforslag, sentrums- eller fortettingsplaner som ikke har status som del av kommuneplanens arealdel osv. I Bergen har man utarbeidet illustrasjoner i forbindelse med utarbeidelse av kommune-delplan for Ny-Paradis, Hop, Nesttun og Nesttun Vest. I Kristiansand har kommunen i samarbeid med private grunneierinteresser på Tangen regissert en arkitektkonkurranse som forløper til reguleringsarbeidet.

Tabell 2.3      *Kommunale utgiftsposter for teknisk tilrettelegging ved fortetting*

Utgiftsposter	Eksempler
Samferdsel	Nye/oppgradering av veier, veianlegg, kollektivstasjoner- og anlegg, trafikkskjermende og regulerende tiltak, støy- og støv-skjerming med mer
Teknisk infrastruktur	Fremføring av vann & kloakk til byggefelt Eksterne anlegg: Evt ny pumpestasjon Utgifter til tomteerverv for kommunale funksjoner Utgifter til rensing av grunn med mer
Grøntstruktur	Opparbeiding av grøntområder, offentlige friområder og leke-plasser, og visuell og etisk standard
Planleggings- og reguleringskostnader	Ordinære og ekstraordinære planleggings-, administrasjons og reguleringskostnader. Interessekonflikter i forbindelse med fortetting kan føre til omfattende plankostnader. Administrasjonskostnadene kan dessuten påvirkes av behovet for omfattende forhandlinger for å komme frem til en akseptabel gjennomføringsavtale.
Arkeologisk utgraving	Kommunen dekker som tiltakshaver kostnader i forbindelse med avdekking av fortidsminner, og risikoen for at et område kan bli båndlagt på lang sikt på grunn av spesielle funn.

- *Samspill og gjennomføringsmodell*: Den kommunale virkemiddelbruken og utbyggernes tilpasning i fortettingsprosjekter skjer som regel i et tett samspill. Samspillet gir mulighet for bruk av en rekke virkemidler som kan samles i begrepet gjennomføringsmodell. Samspillet inneholder både elementer av strategier, incentivutforming, organisering, kommunikasjon og forhandling.
- *Strategivalg*: Alle parter i samspillet om arealbruken følger visse strategier, og kommunen må velge sine. En kommunal strategi kan bestå i utarbeidelse av hovedalternativer for kommunal tilrettelegging, for eksempel ensidig kommunal regulering på den ene siden og en invitasjon

til samarbeid mellom private grunneiere og kommunen på den andre. Utarbeidelsen av alternative strategier for gjennomføring er en betydelig oppgave i fortettingsarbeidet.

- *Incentivutforming:* Kommunen er som regel helt avhengig av private investeringer i fortetningsområdene, og må derfor velge hvilke lokkemidler som skal benyttes og hvor sterke lokkemidlene skal være. Finansiering av infrastrukturinvesteringer kan være et virkemiddel. Kommunene kan imidlertid også bruke eiendomsskatter, lovens formål er nettopp å fremme utnyttelse av ledige utbyggingsområder i bymessige strøk, tilskudd, tilskudd til privat utredning og planlegging av fortettingstiltak, frikjøpsordninger, justerte normkrav til parkering og friareal, differensiering av kommunale avgifter osv. på en måte som stimulerer verdien av fortetting fremfor nybygging utenfor byggesonen.
- *Avtaleformer og bruk av kontrakter:* Plan- og bygningsloven behandler relativt enkle reguleringsformer og vedtak. I praksis er samarbeidsavtaler, intensjonsavtaler og utbyggingsavtaler vanlige avtaleformer som har betydning for regulerings- og gjennomføringsprosessene. En samarbeidsavtale som den som er inngått mellom private grunneiere på Tangen og Kristiansand kommune sikrer et visst samarbeid frem mot regulering og gjennomføring. Når reguleringsplanen er vedtatt vil utbyggingsavtaler kunne bestemme fordelingen av ansvar og risiko for gjennomføringen på en svært fleksibel måte avhengig av prosjektets egenskaper.
- *Organisering:* Samspillet må organiseres. I Skien har man én etat som både håndterer kommunens interesser som eier av arealer og som reguleringsmyndighet. I Bergen har man et tomteselskap som håndterer eier- og utbyggerinteresser for kommunen, og som er klart atskilt fra reguleringsmyndigheten. Hittil har tomteselskapet imidlertid ikke tatt gjennomføringsansvar i fortetningsprosjekter. I byer som ikke omfattes av eksempelområdene har man sett at den organisatoriske ledelsen av større utbyggingsprosjekter ofte legges til rådmannens stab, for eksempel til næringslivskoordinator eller plan- og næringssjef, i hvert fall frem til den formelle saksbehandlingen i planetaten tar til.
- *Kommunikasjon:* Kommunikasjon mellom utbyggerinteresser og kommune kan ha stor betydning for lønnsomheten av et prosjekt. Lite hensiktsmessige detaljer i reguleringsvedtaket eller svakheter i gjennomføringsmodellen kan påvirke verdien både for utbygger og samfunnet rundt. En privat utbygger som går inn i et prosjekt for å utvikle en egen løsning, investerer som regel i tillit til den kommunale reguleringsprosessen, men vil sjelden kunne ha noen garanti for utfallet av reguleringen. Kommunikasjonen er derfor også et viktig virkemiddel for å utvikle den nødvendige tillit mellom private utbygger og reguleringsmyndighet.
- *Forhandling:* Samspillet i fortetningsprosjekter innebærer forhandlinger i varierende omfang. Forhandlingsprosesser må regisseres, organiseres og underlegges nødvendig administrativ og politisk styring. I prosjektene i Bergen og Kristiansand er man opptatt av hvordan kommunen håndterer sine forhandlingskort, pakken av kommunale eiendommer, servicetilbud, friarealer, reguleringsformål osv. Forhandlingssituasjonen er egentlig

velkjent, men fortettingsprosjektene krever en særlig bevisst håndtering av forhandlingssituasjonen fordi interessene gjerne er mer sammensatte.

### **2.3.2 Statlige virkemidler**

Staten kan bruke økonomiske virkemidler for bedre arealbruk og fortetting direkte overfor arealbrukere, utbyggere og kommuner.

#### **Statlig virkemidler overfor utbyggere og arealbrukere**

En gjennomgang av offentlige reguleringer, skatter og avgifter vil sannsynligvis avdekke en rekke virkemidler overfor utbyggere og arealbrukere som påvirker tettheten i arealutnyttelsen. Skattereglenes forskjellsbehandling av ulike eiendomsprosjekter, gevinstbeskatningen av boliger, fradragrett for arbeidsreiser samt avskrivningsreglene er noen eksempler.

Det sannsynligvis viktigste virkemidlet for å påvirke arealbruken, ligger imidlertid i den statlige samferdselspolitikken. Arealbruken avhenger av geografisk beliggenhet og verdiforskjellene ulike arealer gjenspeiler i en viss grad transportpriser og avstander. Sannsynligvis er det mulig å øke tettheten vesentlig gjennom økte transportavgifter.

Transportprisene er antageligvis så viktige at alternativ virkemiddelbruk må vurderes ut fra hvorvidt transportene prises riktig eller ikke. Dersom transportprisene er for lave i forhold til transportens samfunnsøkonomiske kostnader, kan dette tilsi sterkere arealpolitiske virkemidler. En større del av ansvaret for riktig bruk av transportressurser faller med andre ord på arealpolitikken. På den annen side, dersom transportene er priset riktig vil et av hovedargumentene for statlige arealpolitiske tiltak for fortetting, nemlig ønsket om reduserte utslipp fra samferdsel og transport, forsvinne. I så fall er det i følge Tabell 4.19 relativt god grunn til å overlate vurderingene til det kommunale selvstyret og eventuelle forhandlinger mellom kommunene for å ivareta samspilleffekter mellom kommunene.





### 3 Statlig virkemiddelbruk overfor kommunene

Behovet for statlige virkemidler for å påvirke kommunenes arealpolitikk og fortetting er avhengig av to forhold. Det første er hvorvidt dagens ansvars- og rollefordeling mellom kommune og stat ivaretar samfunnets interesser eller ikke, dvs. om private eller kommunale interesser er motivert for og dermed kan forventes å drive fortetting i et omfang som er i tråd med nasjonale interesser. Det andre hensynet er om målene ved fortettingspolitikken like gjerne kan oppnås ved andre tiltak enn ved å påvirke kommunal arealregulering.

Forskjellen mellom utbyggers og kommunens prosjektlønnsomhet og prosjektenes netto verdi for samfunnet er forklart foran. Forskjellen gjør at staten har interesse av å påvirke kommunens arealplanlegging, slik det illustreres i Tabell 2.1. Tabell 2.2 viser dessuten at staten har et svært omfattende arsenal av virkemidler for å utøve slik påvirkning. Lovregulering som byggestopp, etableringsstopp, fortidsminnevern, krav om godkjent konsekvensutredningen, Rikspolitiske retningslinjer osv. er noen. I tillegg kan staten subsidiere enkeltprosjekter som for eksempel operabygg, utbygging av undervisningsbygg på høyskolenivå og utformingen av statlige infrastrukturprosjekter som gir fortettingseffekter osv.

Statens virkemidler overfor kommunene deler seg således i tre hovedgrupper; (1) restriktive virkemidler og reguleringer som innskrenker kommunenes reguleringsfrihet, (2) investeringer i infrastruktur og annen fast eiendom, og (3) økonomiske incentiver for å påvirke kommunale avveininger, dvs. såkalte prioriteringsvridende støttetiltak eller avgifter overfor kommunene. Vi har da sett bort fra utilsiktede effekter av øvrige regelverk som ikke naturlig kan antas å ligge innenfor den statlige arealpolitikken. Dette kan for eksempel være effekter av skattesystemet som innebærer at reglene om moms og investeringsavgift favoriserer riving fremfor rehabilitering.

Statens virkemidler faller hovedsakelig i kategori 1, dvs. at de restriktive virkemidlene dominerer. Virkemidlene i kategori 2, investeringene, brukes neppe bevisst for å påvirke arealbruken, mens det er svært få virkemidler i kategori 3. Prosjektmidlene over Husbanken som kan brukes til prosjekter for endret arealbruk, er svært begrensede.

Staten savner således stimulerende virkemidler. I følge St.melding 29 1996-97 er det et nasjonalt mål at en større del av boligbyggingen skal finne sted i allerede bebygde områder og kulturmiljøer. Siden det nasjonale formålet er å fremme fortetting, er det neppe tilstrekkelig å bruke kun restriktive virkemidler. Virke-

middelbruken kan i for stor grad være preget av at fortetting ofte har vært forbundet med tettstedsvekst til fortrensel for spredt bosetting. Det har dermed ikke vært noe behov for å stimulere fortettingen.

I dag er det den kommunale lønnsomheten ved fortettingstiltak en av flere mulige begrensende faktor for arealutnyttelsen i byene. Det er derfor også naturlig å vurdere nødvendigheten av tiltak som enten stimulerer fortettingen generelt, eller som virker begrensende spesielt for bosetting utenfor byggesoner.

Positive virkemidler fra statens side kan være ulike former for prosjektstøtte eller statlige tiltak for at kommunene skal få sterkere virkemidler for å gjennomføre effektive fortettingstiltak. Kapittel 5 behandler flere elementer i slik virkemiddelbruk. Virkningene kan illustreres ved hjelp av Figur 1.1.

Staten kan med sin virkemiddelbruk ha to hensikter. Den ene hensikten er å påvirke kommunens avveining mellom tetthet og kvalitet slik at det blir relativt høyere tetthet på bekostning av de kvalitetene kommunen vektlegger. Dette kan være legitimt fordi det finnes positive effekter av tetthet for samfunnet som kommunene ikke tar fullt ut hensyn til. Samtidig kan det være grunn til å tro at hensynet til kvalitet i større grad ivaretas fullt ut av kommunene.

Den andre hensikten med statlig virkemiddelbruk kan være å utvide mulighetsområdet for kombinasjoner av kvalitet og tetthet slik disse er illustrert i Figur 1.1. Ved å gi kommunene virkemidler i arealpolitikken som gjør det mindre kostnads-krevende å drive kvalitetsmessig fortetting, utvides mulighetsområdet for kommunen.

Staten har en rekke alternativer til å skulle vri tilpasningen i kommunene. Spørsmålet om alternative virkemidler er bl.a. et spørsmål om fortettingen kan fremmes ved tiltak som påvirker fortettingen indirekte via tilpasningen i arealmarkedet, eller om dagens muligheter for direkte regulering er tilstrekkelige.

Et mulig tiltak som er nevnt i tabell 2.2 er å øke kostnadene ved bruk av transportmidler i og rundt byene. Konsekvensen vil trolig være økt etterspørsel etter boliger nær arbeidsplasser og dermed økt fortetting. I dag subsidieres kollektivtransporten gjerne både med kommunale og statlige midler, for eksempel i form av lave drivstoffavgifter. Slike tiltak svekker isolert sett preferansene for tetthet, mens de naturligvis samtidig styrker kollektivtransporten i forhold til privatbilismen.

Et annet alternativ er å bruke de mulighetene som følger av Plan- og bygningsloven eller vedta nye restriksjoner på arealbruken i kommunene. Dersom Staten vedtok for eksempel å bruke Rikspolitiske retningslinjer eller restriksjoner på bygging utenfor byggesonene for å avskjære muligheter for feltutbygging osv, ville behovet for økonomiske tiltak for fortetting synke.

For å nå målet om økt fortetting, er det med andre ord sannsynlig at staten har flere virkemidler for å påvirke kommunenes arealplanlegging og -regulering. Samtidig kan staten alternativt påvirke arbeidsbetingelsene for utbyggere og arealbrukere.

Som nevnt ovenfor har vi sett bort fra utilsiktede effekter av skatteregler osv. på fortetting. Det er grunn til å understreke at en rekke statlige regler og tiltak har sannsynlige effekter på arealbruken som neppe er tilsiktede. Et eksempel er inntektssystemet for kommunene. I dagens inntektssystem tas det ikke eksplisitt høyde for kommunale merkostnader som følge av fortetningsbehov. I Rattsøutvalgets forslag (NOU 1996:1) er det snarere slik at kommunene får et inntektstillegg for mer spredt bosetting. Dette betyr for det første at det er signifikante merkostnader for kommunen ved at kommunens bosetting er relativt spredt, men at kommunen samtidig i noen grad i følge forslaget vil kompenseres for slike merkostnader gjennom utgiftsutjevning overføringer fra staten.



## 4 Lønnsomhet belyst ved seks eksempler

Lønnsomheten ved fortettingsprosjekter varierer sterkt, og det er ikke grunnlag for generelle konklusjoner om fortettingens lønnsomhet verken for utbygger, kommune eller samfunnet totalt. Forskjellen i lønnsomhetsbetraktningene for ulike aktører, kan imidlertid være stor. Det er derfor først og fremst forskjellene i vurderingene av prosjektet og ikke generell lønnsomhet, som gir grunnlag for å vurdere virkemiddelbruken.

Nedenfor gjennomgås erfaringene fra seks fortettingsprosjekter. Prosjektlønnsomheten vurderes først fra kommunens ståsted slik eksemplene er beskrevet i samarbeid med kommunen. Beskrivelsene er gjennomgått av kommunene, men mange opplysninger er svært foreløpige fordi en del av prosjektene ikke er planlagt i detalj. Anslag for prosjektlønnsomhet og investeringsbehov må derfor betraktes som usikre. Etter gjennomgangen av prosjektene vurderes lønnsomheten for prosjektene sett under ett. Senere endres lønnsomhetsbegrepet fra prosjektlønnsomhet til kommunal- og samfunnsøkonomisk lønnsomhet slik disse begrepene er definert i kapittel 2.

### 4.1 Beskrivelse av fortettingsprosjektene

Eksempelområdene som benyttes i undersøkelsen er valgt av kommunene. Eksempelområdene er Holtet bydelssenter i Oslo, Bekkestua i Bærum, Ballestad i Skien, Tangen i Kristiansand, Ny-Paradis, området Ny-Paradis, Hop, Nesttun og Nesttun Vest i Bergen og Aure Sentrum i Sykkylven kommune. Eksempelområdene omfatter både prosjekter som langt på veg er ferdigutviklet og utbygd (Bekkestua) til prosjekter der reguleringsplan ikke er vedtatt (Skiparviken, Tangen og Holtet).

#### 4.1.1 Oversikt over prosjektene

De prosjektene som er brukt som eksempler varierer både mht til status i gjennomføringen, størrelse og karakter for øvrig. Tabell 4.1 viser eksemplenes planstatus pr. juni 1999 og beskriver hva slags område og areal prosjektet dekker.

Tabell 4.1 Eksempelområder. Planstatus og type fortetting

Eksempelområde	Plannivå	Områdetype- og størrelse
Bekkestua Bærum	Ferdig utbygd	Omforming, senterområde, boliger, næring, trafikkknutepunkt, ca 320 da
Tangen Kristiansand	5 forslag til reguleringsplan lagt fram juni 1999	Omforming. Senterområde med kant mot sjøen, egnet for boliger og næringsbygg. Område er totalt på ca 130 da
Holtet Oslo	Utkast reguleringsplan legges fram høst 2000	Omforming. Bydelssenter egnet for bymessig fortetting. Offentlig service og boliger. I første omgang gjelder planen kun 12 da. Over tid kan 170 da bli omformet
Aure sentrum Sykkylven	KDP, Reguleringsplan lagt på is etter at området er båndlagt etter arkeologisk utforsking	Nybygging. Sentrumsområde, områder med arkeologiske funn. Ca 15 da omfattet av reguleringsplanen, hvorav 6 et areal på seks da ble regulert til offentlig service med prosjektert sykehjem.
Ny-Paradis, Hop, Nesttun, Nesttun Vest, Bergen	Forslag til kommunedelplan.	Programmerbar fortetting utgjør ca 650 boliger utenom knutepunkt. Omforming av knutepunkt kan gi 350 boliger og 25 000 m <sup>2</sup> næringsareal. Ikke programmerbar villahage-fortetting, 450 boliger. Ca. 2500 da dekkes av kommunedelplanen.
Ballestad Skien	R. Første trinn utbygd	Nybygging. Totalt 1700 m <sup>2</sup> til 23 boliger

Eksemplene spenner fra mellomstore kompletteringsprosjekter som Ballestad i Skien, til store omformingsprosjekter som knutepunktet Nesttun, Bergen. De seks eksemplene varierer fra arealer på 6 til 320 da, som regel med en blanding av offentlige funksjoner, boliger og næringsbygg. Eksemplet Ny-Paradis, Hop, Nesttun, Nesttun Vest er spesielt. Eksemplet omfatter et samlet område på 2.500 da og består av flere delprosjekter med ulike fortetningsformer. Også Tangen i Kristiansand kan bli gjennomført som flere relativt selvstendige utbyggingsprosjekter.

Tabell 4.2 presenterer nøkkeltall for de enkelte eksempelområdene.

Tabell 4.2      *Oversikt over sentrale forutsetninger mht eksempelområdene.*

Eksempel- område	Grunn- areal (da)	Kom- munal andel av areal (%)	Byggeformål	Byggevolum (kvm)	Komm. Andel bygge- volum
<b>Bekkestua, Bærum</b>	320	3	Boliger, Næring, Offentlige funksjoner (kollektiv- transport)	43.000 (bolig) 19.700 (næring)	0
<b>Tangen, Kristiansand</b>	130	>50	Boliger, Næring, Offentlige funksjoner/park	Ikke fastlagt, men potensial for over 100.000m <sup>2</sup>	Ikke klarlagt
<b>Holtet, Oslo</b>	12	80	Boliger, Næring, Offentlige funksjoner/park	5.000	Ikke klarlagt
<b>Ballestad, Skien</b>	55	0	Boliger, Offentlige funksjoner (vei og fri-områder)	1.700	0
<b>Ny-Paradis, Hop, Nesttun, Nesttun Vest i Bergen med følgende fire delprosjekter:</b>	2.500	Lav, mest infra- struktur	Boliger 85%, næring ca 15% (knutepunkt)	Programmerbart ca 650 boliger på større arealer pluss 350 i knutepunkt pluss 25.000m <sup>2</sup> nærings- areal. Innfylling: 450 boliger.  (I dag totalt 2.000 boliger)	?
1. Nesttun (her kun Nesttun øst)	35 til off. formål.	0	Bolig og næring	350 boliger, 25.000m <sup>2</sup> næringsareal	
2. Skiparviken	55-60	20	Boliger	33 000 (alt.1) 17 000 (alt.2)	
3. Kloppedals- myren	25	0	Bolig	100 boliger	
4. Innfylling og generell infrastruktur for totalprosjektet	300 da til LNF omr.		Grøntarealer, veier osv.	Investeringsrammen er på ca kr 30 mill eller nær kr 15.000 pr. totalt antall boliger, 40.000 pr. ny bolig	
<b>Sykkylven</b>	6	100	Opprinnelig sykehjem, her vurdert som næringsareal	Anslagsvis potensiale 12.000 kvm	Opprinne- lig 100

## 4.1.2 Bekkestua - Bærum

Bekkestua var våren 1998 langt på veg bygget ut og er et viktig vei- og kollektiv-knutepunkt. Innenfor planområdet er 65 prosent av næringsarealene (totalt 19.700 kvm) bygget ut, mens ca 40 prosent av boligarealet (totalt ca 43.000 kvm) er bygget ut. Kommunen eide opprinnelig og etter utbyggingen en liten andel av planområdet (3.500 kvm, ca 3 prosent). Gjennom makeskifte fikk kommunen samlet sine grunneiendommer til et område som er påtenkt benyttet til omsorgsboliger.

### Status og eiendomsforhold

På Bekkestua er det gjennomført en betydelig bymessig fortetting på basis av ny samferdselsløsning. Elementene i arbeidet er:

- Kommuneplanens arealdel fra 1990 la opp til Bekkestua som et senterområde med bymessig utvikling og høy boligandel.
- Reguleringsplanen for Bekkestua, basert på kommuneplanen ble godkjent av kommunestyret høsten 1992. Den fastla veisystem, plassering av buss-terminal og flytting av Bekkestua stasjon på Kolsåsbanen, ny riksveg i tunnel og ny fylkesvei lagt utenom sentrum.
- Midler til å legge om riks- og fylkesvegsystemet, bygging av tunnel m.v. ble i sin tid vedtatt av Stortinget.
- Plan for utforming av gaterom ble vedtatt i 1994 og tok gjennom utforming av gaterom sikte på å forsterke tettstedskvaliteter og gi stedet et estetisk løft.
- Feltene er bygget ut etter egne bebyggelsesplanene.

### Muligheter for prosjektøkonomisk lønnsomhet

Økonomien i Bekkestuaprojektet var først og fremst avhengig av ekstern finansiering av ny samferdselsløsning. Den statlige medvirkningen anslås til omtrent 170 til 175 millioner kroner. I tillegg har kommunen investert nær 50 millioner i prosjektet.

#### *Arealdisponering*

Reguleringsplanen bygde på at omkring 2/3 av arealet skulle benyttes til hhv. boliger/næring og blandet og en tredjedel til offentlige funksjoner, først og fremst gater og veier og kollektivtransport. Reguleringsplanen inneholder ikke grøntstruktur. Det er gata som er uteoppholdsarealene og de grønne områdene påligger utbygger.

#### *Byggevolum*

Planen la opp til bygging av ca 43.000 kvm boligareal i form av ca 420 boliger og ca 20.000 kvm næringsareal. I reguleringsplanen ble antallet boliger redusert til ca 270.

#### *Gjennomføringsmodell*

Prosjektet ble organisert gjennom et avtaleverk mellom flere offentlige og private parter. Prosjektet stilte store krav til koordinering mellom kommune og en rekke



private aktører (grunneiere, sentrumsforeninger, velforeninger, ulike tiltakshavere og større utbyggere). Byggesaksbehandlingen forholdt seg til disse forhandlingene. Kommunen sto for gjennomføringen av de offentlige areal og infrastruktur i et kommunalt prosjekt.

#### *Salgspris og bygge- og anleggskostnader*

Vi har ikke innhentet detaljerte data vedrørende disse kostnadene. I og med at de aller fleste prosjektene er blitt gjennomført, er det klart at det så langt er en betydelig privatøkonomisk vilje og forventet lønnsomhet. Utgiftene til opparbeidelse av uteoppholdsarealene påligger delvis utbygger. Kommunen har forhandlet med de enkelte gårdeier/grunneiere med hensyn til deltakelse i finansiering av strøksgate, gatevarme og torg med mer.

### **Kommunal og statlig medvirkning**

Som det framgår nedenfor er det klart at det er de store samferdselsinvesteringene, særlig gjennom omlegging av riks- og fylkesveg, som har vært forutsetningene for å gjennomføre fortettingsprosjektet.

*Tabell 4.3 Kommunale og statlige utgiftskomponenter. Bekkestua. Mill. kroner*

	Kommune	Stat
Teknisk infrastruktur	0-1	-
Grøntstruktur	0	-
Samferdsel	47	170-175
Planleggingskostnader	0-1	-

Det har ikke vært nevneverdige kommunale utgifter på andre områder, i og med at store deler av øvrige kommunaltekniske anlegg var etablert fra før. Det er imidlertid sannsynligvis en "glidende" overgang mellom statlige samferdselsinvesteringer og utgifter til teknisk infrastruktur.

*Tabell 4.4 Samferdselsinvesteringer samlet. 1993-1998. Millioner kroner (løpende)*

	Kommune	Stat	Private	Sum
Riksveg		110		110
Nye veier, veianlegg:				
Fylkesveg	14	28		42
Nye veier, veianlegg				
Nye/utvidede kollektivanlegg/banestasjon		26,5		26,5
Gjennomføring av gatebruksplan, kulvert/gatevarme m.v.	28	10	8	46
Parkeringshus	5			5
Sum	47	174,5	8	229,5

Iflg tabell 3.3 har kommunen totalt bidratt med kr. 47 mill. kroner over en 5-årsperiode. Staten ved veivesenet har brukt om lag 175 mill. kroner i den samme

perioden. Kommune, stat og privat utbygger og private utbyggere har finansiert det offentlige rom (gatebruksplan).

Økt tomteverdi på kommunens tomter utgjør en del av inntektssiden. Verdiøkningen settes til 1.000 kr pr. kvm (3.500 kvm). Kommunens direkte inntekter er for øvrig salg av ca 55 kvm av gata for oppføring av en paviljong (600.000 kr). Øvrige inntekter består av tilknytningsavgifter for vann og kloakk. (engangsavgift ved tilkobling og årlige avgifter). En grov beregning tilsier at tilkoblingsavgiften har utgjort ca 8 mill. kroner (og årlige avgifter ca 1,2 mill). Sum kommunale inntekter består utgjør derfor av ca 12 mill. kroner. Netto direkte utgifter for kommunen settes til ca 35 mill. kroner

## **Oppsummering**

Den helt dominerende enkeltfaktoren for å få gjennomført Bekkestuaprojektet har vært de statlige samferdselsinvesteringene. Konsulentselskapet UNICO AS påpeker i en evalueringsrapport at en av hovedårsaken at prosjektet lot seg gjennomføre ligger i den store ressursinnsatsen fra statens side. Fortettingsprosjektet på Bekkestua ble utløst av et større samferdselsprosjekt. Det var det imidlertid viktig at når samferdselsprosjektet viste seg gjennomførbart, forelå en plan for å utvikle tettstedet og knutepunktet Bekkestua til et mer bylignende sentrum. Dermed hadde man også muligheten for å sikre at hensynet til tettstedsmiljøet ble ivaretatt som en del av samferdselsprosjektet.

### **4.1.3 Oslo - Holtet**

Utviklingen av bydelssenter på Holtet i Oslo er et prosjekt under regulering. Kostnadene ved gjennomføring av prosjektets første fase vil trolig ligge noe over forventet markedsverdi av tilgjengelige arealer. Prosjektlønnsomheten inklusive kommunale utlegg synes derfor negativt.

Eksemplet omfatter 12 dekar ved trafikknutepunkt trikk/veg. I forlengelsen av prosjektet kan det komme større utviklingsprosjekter for eksempel av trikkehallområde, som i stor grad kan endre prosjektlønnsomheten. I denne omgang er det imidlertid ikke naturlig å se prosjektene i sammenheng.

### **Status og eiendomsforhold**

Holtet er definert som bydelssenter i ytre by (kommuneplanen) og ”egnet for bymessig fortetting”. Utkast til reguleringsplan skal etter planen legges ut til offentlig ettersyn høsten 2000. Kommunen, gjennom Bolig- og eiendomsetaten, Park- og idrettsvesenet og Oslo Sporveier A/S representerer de viktigste grunneiere innenfor området. Anslagsvis eier Oslo kommune over 80 prosent av grunnarealet.

### **Muligheter for prosjektøkonomisk lønnsomhet**

#### *Forutsetninger om arealdisponering*

Brutto tomteareal for planområdet er ca 12 dekar. Vi forutsetter at følgende grunnarealdisponering legges til grunn.

Tabell 4.5      *Arealdisponering*

Grunnareal	Kvm
Boliger/Næring	1.800
Privat vei, andel av offentlig rom	1.800
Vei til bygninger	1.800
Offentlige funksjoner (grøntareal, miljøgater m.v.)	6.600
Sum	12.000

I tillegg til de arealene som er nevnt i Tabell 4.5 vil det også bli bygget noe parkeringsareal under bygningsmassen. Det er ikke tatt hensyn til verdiene av parkeringsarealet i det følgende.

### *Byggvolum*

En tidlig mulighetsanalyse for hele Holtetområdet har anslått at den bymessig fortettingen i området kunne gi plass til 4-500 boliger. Det nåværende planforslaget omfatter bare en liten del av det samlede arealet. I planforslaget vil det bli bygget relativt få boliger. Fordelingen mellom bolig- og næringsareal er ikke helt klarlagt. En går ut i fra at gulvarealet fordeles som i Tabell 4.6.

Tabell 4.6      *Planlagt bygningsvolum*

	Kvm
Netto boligareal	1.000
Netto næringsareal, inkl. fellesareal	4.000
Sum bygningsvolum over bakken	5.000
Nødvendig garasjeareal under bakkeplan	Ca 2000

Boligarealet består av 12-18 omsorgsboliger. Hovedsakelig vil næringsarealet bestå av kontorlokaler planlagt for bydelsadministrasjonen. Mellom 600-1.000 kvm. vil bestå av rene forretningslokaler. I tillegg til bolig og forretningslokaler vil det som nevnt bli etablert noe parkeringsareal.

### *Gjennomføringsmodell*

Gjennomføringsmodell er ennå ikke vedtatt. Kommunen er som nevnt en betydelig grunneier. Det kan være nødvendig at kommunen foretar eiendomserverv. Gitt de foreliggende planer, vil det først og fremst være kommunen som grunneier, regulator, byggherre og evt. også som eier og bruker av bygningsmassen som må utvikle og finansiere området.

## **Kommunal tilrettelegging**

Kostnader knyttet til å utvikle området er først og fremst knyttet til investeringer i samferdsel og grøntstruktur (jf. Tabell 4.7). Kostnadene for samferdsel og grøntstruktur gjennomgås mer detaljert nedenfor.

*Tabell 4.7 Oversikt kommunale utgifter. Millioner kroner. Grove estimater*

	Lave	Middels	Høye
Samferdsel	3,0	3,4	3,6
Teknisk infrastruktur	0	1	2
Grøntstruktur	3,8	5,7	7,6
Planleggingskostnader	0,5	1	1,5
Totalt	7,3	11,1	14,7

Innenfor samferdselssektoren er det særlig knyttet utgifter til veiomleggingen<sup>1</sup>. En del av sporveislinjen vil bli overbygget, men vil i seg selv ventelig ikke bli noen stor utgiftspost.

*Tabell 4.8 Utgifter knyttet til omlegging av vei. Kostnadsanslag*

	Lave	Middels	Høye
Antall meter	180	180	180
Kostn. pr. meter	16.500	18.700	19.800
Sum	2.970.000	3.366.000	3.564.000

Kostnader til grønstruktur består opparbeidelseskostnader til et park- og grøntanlegg. Erfaringstall tyder på at det koster mellom 1.000 og 2.000 kr pr. kvm for opparbeiding av grøntareal og steinsetting (tabell 34.8). Det regnes ikke med store utlegg til omlegging av eksterne ledningsnett m/pumpestasjon m.v.

*Tabell 4.9 Utgifter knyttet til etablering av grønstruktur. Kostnadsanslag*

Grønstruktur	Lave	Middels	Høye
Ant. Kvm	3.800	3.800	3.800
Pris pr. kvm	1000	1.500	2.000
Sum	3.800.000	5.700.000	7.600.000

Den vesentlige inntekstposten ligger i utvikling og salgsverdi av tomtene. Prisen på råtomtgrunn for boligtomter ligger trolig på ca 1.500 kroner pr. kvm. Tabell 4.10 viser forutsetninger om verdiene av bolig- og næringsareal med lave, middels og høye priser for tomtebelastning og utbyggingspotensial. Parkeringsarealet er ikke medregnet. Dersom man legger arealdisponeringen i tabell 4.4 vil bygningsmassen kreve 1.800 kvm. Det kan være rimelig å regne at en utbygger vil kunne dekke et dobbelt så stort areal. Med samme pris som for boligtomter vil det utgjøre 5,4 millioner i salgsverdi for byggegrunn, hvilket er omtrent den laveste verdien i tabell 4.9.

---

<sup>1</sup> Kostnadsoverslaget vedrørende omlegging av veisystemet er bygd på erfaringstall gjengitt av Plan- og bygningsetaten. Erfaringstall fra 1995 er at det koster 17 000 (1995-priser) pr. løpemeter (gitt 15 meters bredde) på kommunal vei.

Tabell 4.10      *Inntekter tomteverdier. Anslag*

	Lavt	Middels	Høyt
Tomtebelastning	1.000	1.500	2.000
Kvm BRA	5.000	5.000	5.000
Verdi 1999- kr	5.000.000	7.500.000	10.000.000

## Oppsummering

Holtet vil grovt anslått kunne gi inntekter ved salg av grunn for utbygging på mellom fem og ti millioner kroner. Kostnadene for kommunens tilrettelegging før bygging er i størrelsesorden 7 til 15 millioner. De kritiske kostnadskomponentene for gjennomføringen av Holtet ligger i investeringer i grøntstruktur og samferdsel. Relativt lav utnyttelse av tomten gjør at inntekspotensialet blir begrenset og dermed usikker lønnsomhet sett fra kommunens side.

### 4.1.4      **Ny-Paradis, Hop, Nesttun, Nesttun Vest i Bergen**

Prosjektet Ny-Paradis, Hop, Nesttun, Nesttun Vest er et forsøksprosjekt som i første omgang omfatter utarbeidelse av en kommunedelplan for området Ny-Paradis, Hop, Nesttun og Nesttun Vest. Prosjektet består av tre relativt ulike delprosjekter med ulike former for fortetting, samt et fellesprosjekt som skal sikre infrastruktur og grøntområder for hele prosjektet. Hvert av delprosjektene har sine særegne utfordringer, samtidig som delprosjektene til sammen skal gi tilstrekkelig grunnlag til å forsvare investeringer i området som helhet.

#### **Status og eiendomsforhold m.v.**

##### *Kommunedelplanen og forsøksprosjektene for fortetting*

Kommunedelplanen for området Ny-Paradis, Hop, Nesttun og Nesttun Vest omfatter om lag 2500 da. Området har i dag ca 2.000 boliger hovedsakelig i villa- og småhusområder. Gjennom planarbeidet er det maksimale tall for bygging av nye boliger satt til 1.450. I tillegg kommer 25.000 m<sup>2</sup> nytt næringsareal ved Nesttun.

Samferdselsproblematikken spiller en vesentlig rolle for prosjektet. Store deler av området er på grunn av motorveg eksponert for luftforurensing og støy. På kort sikt legger dette klare begrensninger for utbyggingsmulighetene, spesielt i delprosjektet Skiparviken. Området ligger sentralt i forhold til den planlagte bybanen som vil få et styrket driftsgrunnlag ved fortettingen i området.

Administrasjonen har i første gangs behandling av kommunedelplanen anbefalt at det arbeides videre med fire delprosjekter hvorav tre er fortettingsprosjekter innenfor ulike deler av planområdet og det fjerde prosjektet er et felles infrastrukturprosjekt for hele området som omfattes av kommunedelplanen.

- Skiparviken er et område på 55-60 da som vil kan gi rom for nye boliger dersom forurensningen fra motorveg kan begrenses. Det er aktuelt å overbygge motorveitraséen, men en horisontal skjerming er også aktuelt.

- Kloppedalsmyren reguleringsplan for boligbygging og overbygging av veitrasé er et område på ca 25 da innenfor. Området må dreneres før det bebygges.
- Nesttun sentrum er et omformingsprosjekt for knutepunkt. Prosjektet vil trolig bli delt i to delprosjekter, Nesttun Øst og Nesttun Vest, og vil inneholde et program for miljøopprustning og fortetting.
- Felles infrastrukturprosjekt: I tillegg til de tre prosjektene vil opprustningen av infrastrukturen i området, bl.a. med anleggelse av veitraséer og sikring av grøntarealer, bli formulert som et eget prosjekt. Infrastrukturprosjektet vil både legge grunnlaget for de tre ovennevnte prosjektene samt for innfylling i de etablerte småhusområdene gjennom villahagefortetting.

## **Muligheter for prosjektøkonomisk lønnsomhet**

### *Arealdisponering*

Brutto tomteareal for området Skiparviken er omkring 55-60 dekar. Det er lagt til grunn tre ulike alternativer for arealdisponeringen, avhengig av overbygging (lokk) over motorveien. Videre konsentrerer en seg om to av disse alternativene:

- Trafikk under lokk (alternativ 1 i den kommunale planleggingen) der støyforholdene endres radikalt og der hele strekningen legges under lokk
- Horisontal skjerm (alternativ 3 i den kommunale planleggingen) der det bygges en horisontal skjerm med bebyggelse bak slik at støynivåene blir akseptable, hovedsakelig under 55 DBA. Denne løsningen innebærer minst tilskuddsbehov.

Kloppedalsmyren er et område på 25 da som forutsetter utfylling med stein. Hele området vil trolig bli benyttet til boligformål.

Nesttun er et hovedknutepunkt for trafikk fra sør og senter for bydeler sør for Bergen sentrum. Området har i dag betydelig bebyggelse for næringsformål og søkes komplettert med bymessig bebyggelse for bolig og næringsformål. Av arealet i og ved Nesttun sentrum regnes det med at 35 da vil bli benyttet for offentlige formål.

### *Byggevolum*

Prosjektet tar hovedsakelig sikte på boligbygging, dels programmerbar og dels ikke-programmerbar frivillig innfylling gjennom villahagefortetting. Forventede byggevolumer fremgår av Tabell 4.11. Dersom en i Skiparviken ønsker å utnytte større deler av arealene til næring vil dette la seg realisere gjennom tilnærmet de ulike alternativene.

Tabell 4.11 Byggevolum. Skiparviken

Delprosjekt	BRA m <sup>2</sup>	Næringsareal	Ant boligenh.	BRA pr. bolig
Skiparviken				
Alternativ 1	33.000	0	254	130
Alternativ 3	17.000	0	142	120
Kloppedalsmyren	10.000	0	100	100
Innfylling på større tomter	30.000	0	300	100
Nesttun Øst	Ca 90.000	25.000	350	100
Innfylling, frivillig	Ca 45.000		350	Ca 100
Totalt	Maks 178.000	25.000	Maks 1 435	Ca 105

#### Tentativ gjennomføringsmodell

Ny-Paradis, Hop, Nesttun og Nesttun Vest er et stort og sammensatt totalprosjekt. Gjennomføringen er krevende av flere grunner. For det første er det betydelig gjensidig avhengighet mellom delprosjektene ved at utbyggingen vil kreve offentlige investeringer i felles infrastruktur som utgjør rundt kr 30 mill som i prinsippet skal fordeles på alle delprosjektene. Lønnsomheten av de offentlige investeringene er selvsagt avhengig av det byggevolum som oppnås. Fordelt på nye boliger alene utgjør investeringen ca kr 40.000pr. bolig, medregnes nåværende boliger synker gjennomsnittet til 15.000.

Den andre kompliserende faktoren er eiendomsforholdene. For å sikre infrastruktur og grøntarealer må kommunen trolig erverve deler av området. I knutepunktet Nesttun er eiendomsforholdene til grunn og bygninger relativt fragmentert.

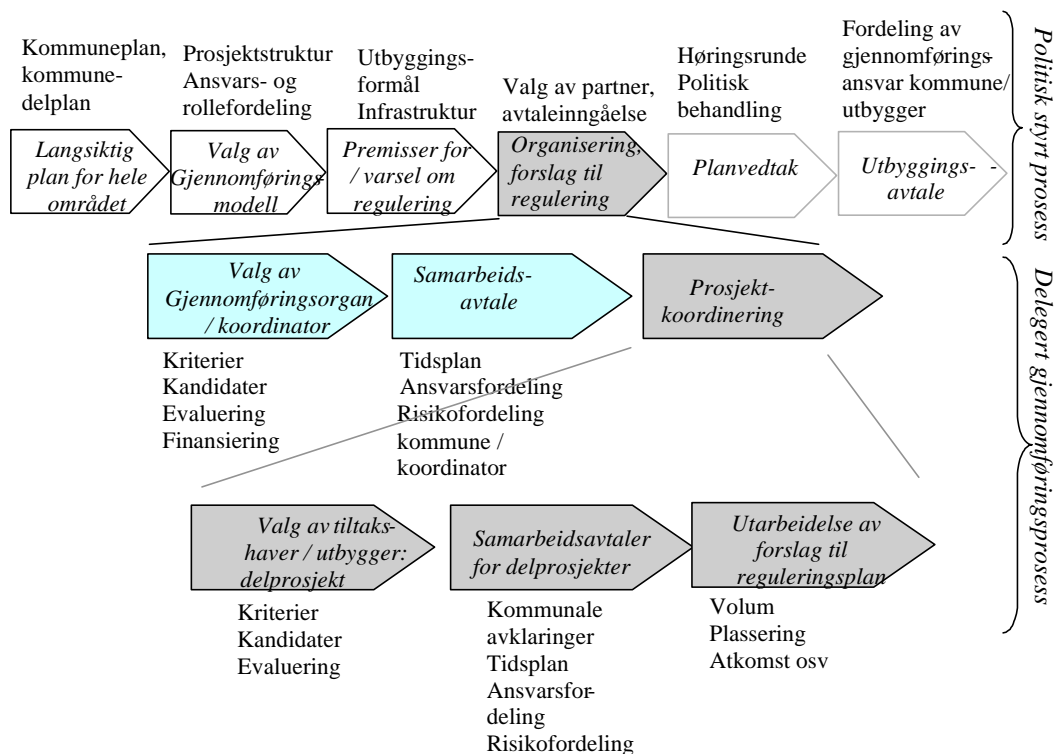
Til sist er prosjektet også teknisk krevende, spesielt spørsmålet om skjerming av motorvegen ved Skiparviken. Støyskjermingen kan her kreve betydelige ekstra investeringer pr. ny bolig.

Bergen kommune har ennå ikke valgt gjennomføringsmodell, men det arbeides med ulike skisser. Kravene til gjennomføringsmodell vil trolig være at kommunen skal ha et gjennomføringsorgan som har helhetlig ansvar for hele området som dekkes av kommunedelplanen. Dermed får man tatt hensyn til den gjensidige avhengigheten mellom delprosjektene og samtidig få et eget organ som fordeler kostnader mellom involverte parter. I tillegg vil man trolig basere seg på at tiltakshaver ikke er kommunen, dvs. at reguleringsforslag utarbeides utenfor kommunens planetat. Dette kan enten skje gjennom et valgt gjennomføringsorgan, eller av den part gjennomføringsorganet selv velger.

En mulig gjennomføringsmodell er skissert i Figur 4.1. I øverste rad i figuren skisseres hovedelementene i den kommunale prosessen fra langsiktig plan til utbyggingsavtale eller gjennomføringsavtale. Etter utarbeidelse av langsiktig plan med kommunedelplan og fortrinnsvis allokering av midler for forskuttering av investeringer i området, er det naturlig at kommunen velger gjennomføringsmodell. Deretter utarbeider kommunen premisser for reguleringen i den grad det er behov for å kunngjøre føringer for reguleringsarbeidet i "varsel om regulering" eller i arbeidet med å involvere private utbyggere.

Etter at premissene for reguleringen er lagt, vil neste oppgave kunne være å organisere den praktiske prosjektgjennomføringen. Dette innebærer å etablere koalisjoner av aktører som skal ta ansvar for planlegging, utarbeidelse av reguleringsforslag og utbygging. Disse elementen vil etter skissen i figuren bli delegert til et gjennomføringsorgan som utpekes av kommunen.

*Figur 4.1 Tentativ gjennomføringsmodell Ny-Paradis, Hop, Nesttun og Nesttun Vest; frem til forslag til planforslag. Foreløpig idéskisse.*



Skissen bygger på ECONs egne vurderinger etter samtaler med planetat i Bergen Kommune.

Kilde: Intervjuer

Bergen Kommune har ikke utpekt et gjennomføringsorgan for det store fortettingsprosjektet som Ny-Paradis, Hop og Nesttun, Nesttun Vest utgjør. Kommunen har imidlertid to aktuelle gjennomføringsorgan; Bergen Bolig og Byfornyelse og Bergen Tomteselskap. Kommunens tekniske administrasjon kan dekke planlegging, regulering, byggherreoppdrag for enkeltbygg og infrastruktur-utbygging, men ikke koalisjonsbygging, forhandling, organisering og gjennomføring av prosjekter med en rekke parter med dels motstridende økonomiske interesser.

For Bergens vedkommende kan kommunens eget tomteselskap tenkes benyttet som gjennomføringsorgan eller prosjektkoordinator. Kommunen vil da ha full styringsmulighet over gjennomføringsorganet, samtidig som den valgte organisasjonen vil kunne ha tilpasningsfrihet innen visse rammer som er avklart gjennom samarbeidsavtale med kommunen.

Når samarbeidsavtalen mellom gjennomføringsorgan og kommune er etablert, vil gjennomføringsorganets oppgave først og fremst bestå i prosjektkoordinering: Valg av samarbeidspartnere og utbyggere for enkeltprosjektene, inngåelse av



samarbeidsavtaler, bistand i arbeidet med forslag til reguleringsplan og gjennomføringsavtale med kommunen, og til sist koordinering mellom enkeltprosjektene og mellom utbygger og kommune. I tillegg kommer eventuell bistand i selve gjennomføringen av utbyggingen.

I delområdet Skiparviken har en privat utbygger i dag opsjon på kjøp av den private grunnen. Utbyggeren forhandler med kommunen om også å overta kommunens grunn. Dermed kan tomteområdene med tilhørende utbyggingsrett snart ligge hos privat utbygger. Sannsynligvis vil dette innebære at finansieringen av en trafikkavskjerming blir gjenstand for forhandling blant annet mellom kommunen som regulerende myndighet (som krever støyskjerming) og privat grunneier.

#### *Salgspriser og byggekostnader, delprosjekt Skiparviken*

Salgspriser og byggekostnader bygger på beregninger gjort av rådgivningsfirmaet Instanes og anslag gjort i Bergen kommune, jf. Tabell 4.12 nedenfor (kun for Skiparviken).

*Tabell 4.12 Boenheter, totale byggekostnader og salgspris. Skiparviken. Ulike alternativer for utbygging. Mill. kr*

Alternativ	Boenheter	Byggekost	Salgspris pr. enhet	Salgspris	Differanse
Alt 1. Hele strekningen under lokk	254	527	1,9	481	-46
Alt 2: Støyskjerming ved bygninger og horisontale skjermer	142	244	1,7 mill	241	-3

Kostnadene til støyskjerming pr. bolig avhenger av hvor stort areal som gjøres bebyggelig ved gjennomføring av tiltaket og hvor mange enheter tiltaket kan fordeles på. Det er ikke tatt hensyn til at eksisterende boliger får økt sin verdi som følge av tiltaket. Forskjellen mellom beregnet byggekostnad og beregnet salgspris ved ulik håndtering av støy viser at det er behov for tilskudd dersom det skal være mulig å bygge ut i denne typen områder.

I Bergen kommunes egne plandokumenter er det anslått at nødvendig tilskudd pr. bolig for gjennomføring av fortettingsprosjektene ved de to alternativene utgjør hhv. kr 20-100.000 ved etablering av skjermingstiltak ved skjerm og kr 120-180.000 ved overbygging av vegen ved hjelp av lokk.

### **Kommunal medvirkning**

I forhold til den anbefalte planløsningen er behovet for investering i kommunal teknisk infrastruktur i hele området Ny-Paradis, Hop, Nesttun og Nesttun Vest forholdsvis beskjedent, og utgjør anslagsvis kr 30.000-50.000 pr. ny boenhet til vann, avløp, vei, grøntområder og planlegging for hele planområdet under ett. For Skiparviken kommer selvstendige kostnader til støyskjerming i tillegg. Tilskudds-

behovet for støyskjermingen for Skiparviken alene ligger som nevnt mellom 20.000 og 180.000 kroner pr. boenhet avhengig av skjermingsløsning.

## Oppsummering

For Bergen Kommune representerer Ny-Paradis, Hop, Nesttun og Nesttun Vest en mulighet for vesentlig tilvekst i boligmassen i relativt sentrale områder med allerede utbygd servicestruktur. Tilveksten i området kan bli opp til 70 prosent av nåværende antall boenheter. For kommunen er alternativet sannsynligvis å bygge ut nye områder lenger ut fra sentrum. Uten fortettingen mister kommunen fordelene av konsentrert infrastruktur og må sannsynligvis også gjennomføre større investeringer i skolesektoren osv. Fortettingsprosjektet kan også ha gunstige virkninger for den planlagte bybanen i Bergen.

Prosjektlønnsomheten for kommunen er ikke vurdert i detalj og vil selvsagt avhenge av de utbyggingsavtaler som kan oppnås. De kritiske kostnads-komponentene i totalprosjektet er knyttet til samlet infrastruktur som utgjør tretti millioner eller 30.000-40.000 pr. ny boligenhet. For delprosjektet Skiparviken vil i tillegg kostnadene for å avgrense støy- og støv knyttet til vegtrafikken utgjøre en vesentlig kostnad. Med aktuelle prisanslag på ferdige boliger kan det være et gap mellom samlede prosjektkostnader og markedsverdi av boligene i størrelsesorden 30.000-180.000 i Skiparviken. Tallet er imidlertid svært usikkert og prisendringene på eiendommer kan raskt endre det forventede resultatet. Anslaget har heller ikke tatt hensyn til virkninger utover de som regnes med i prosjektregnskapet, for eksempel at bomiljøet også for eksisterende beboere vil kunne bedres vesentlig, at alternative utbyggingsområder kan medføre større ulemper for kommunen osv.

Slik prosjektet i dag fremstår er det godt mulig at store deler av prosjektet, for eksempel Kloppedalsmyren og omformingen av Nesttun kan gjennomføres uten vesentlig netto kostnader fra kommunens side utover forskutteringen av infrastrukturinvesteringer. Over tid bør en stor del av disse kostnadene kunne tilbakebetales gjennom kommunale avgifter, noe kan trolig inndeckes gjennom bidrag ut fra utbyggingsavtaler osv. Siden Skiparviken utgjør en svært begrenset andel av totalprosjektet, er neppe gjennomføringen av dette delprosjektet avgjørende for lønnsomheten i det helhetlige prosjektet.

Helheten og delprosjektene i Ny-Paradis, Hop, Nesttun og Nesttun Vest illustrerer ulike aspekter ved fortetting. Samordningen av flere fortettingsprosjekter i en større helhet, er viktig for å sikre den helhetlige tilretteleggelsen av infrastruktur og offentlige rom. Den mulige gjennomføringsmodellen illustrerer at kommunen gjennom etablering av et eget gjennomføringsorgan muligens kan beholde både sin styringsevne og samtidig sikre rasjonell håndtering og koordinering av flere interessenter og delprosjekter.

Prosjektet illustrerer betydningen av flere faktorer ved rammebetingelsene for kommunens arealforvaltning. For det første synes kommunen å måtte bære konsekvensene av at veitrasévalg har ført til båndlegging av attraktive arealer. Dette er en følge av ansvarsdelingen mellom arealbrukere og veimyndigheter som sier at veimyndighetene kun er ansvarlige for støyskjerming osv. dersom de berører allerede utbygget areal, ikke når konsekvensen kun er å båndlegge potensielt utbyggbart areal.

Prosjektet illustrerer også betydningen av refusjonsreglene. Investeringer i infrastruktur, grønne lunger, støy- og støvskjerming vil øke verdien på allerede eksisterende boliger i området og muliggjøre ikke programmert privat utbygging av enkeltboliger. Disse verdiene tilfaller sannsynligvis nåværende eiere uten at de behøver å bidra til felleskostnadene. Det er svært usikkert om reglene for refusjonskrav kan gi grunnlag for innkreving av bidrag fra eiere av eksisterende eiendommer.

Til sist illustrerer prosjektet betydningen av organisering og valg av gjennomføringsmodell. Dette temaet behandles nærmere av arbeidsgruppen for organisatoriske virkemidler og tiltak under samarbeidsprosjektet for bedre arealutnyttelse.

### **4.1.5 Ballestad - Skien**

Ballestadprosjektet i Skien er et mindre prosjekt i et sentrumsnært område. Fortettingen foregår i privat regi. Den kommunale tilretteleggingen, blant annet gjennom deltagelse i grunneierforhandlinger og teknisk tilrettelegging, har imidlertid vært viktig.

#### **Status og eiendomsforhold**

Ballestad er et av kommunens egne utpekte og prioriterte områder egnet for fortetting. Området er sentrumsnært og er delvis gjennomført av en utbygger, som kjøpte området av en privat grunneier. Til nå er det bygd 16 boenheter på området. Ferdigstilt vil det bestå av 23 boenheter. Kommunen har ingen eierandel i prosjektet, men har stått for eksterne veg-, vann-, og avløpsanlegg samt friareal.

#### **Muligheter for prosjektøkonomisk lønnsomhet**

Siden prosjektet er gjennomført i privat regi, kan det forutsettes at den bedriftsøkonomiske prosjektlønnsomheten er positiv. Kommunen er imidlertid påført netto utgifter gjennom prosjektet.

#### *Arealdisponering*

Området som er bygget ut utgjør ca 11,4 da. Det planlegges i alt 23 boliger på området eller totalt ca 1.700 kvm. Foreløpig er det bygget 16 boliger.

#### *Gjennomføringsmodell*

Området har privat utbygger som inngår gjennomføringsavtale med kommunen.

#### *Salgspriser og byggekostnader*

Det er ikke innhentet kalkyler for privat prosjektlønnsomhet. Det må antas at denne er positiv siden prosjektet delvis allerede er gjennomført.

#### **Kommunal medvirkning**

Kommunens merkostnader er først og fremst knyttet til nytt ledningsnett til området for vei og vann/avløp, administrativ behandling herunder deltagelse i grunneierforhandlinger, samt eksterne kostnader til trafikkavbøtningstiltak.

Tabell 4.13      Oversikt kommunale utgifter

Samferdsel	
Veigrunnerverv	80.000
Trafikkregulerende tiltak	500.000
Nye kommunale vegger	216.000
Teknisk infrastruktur	
Ny kloakkledning	301.000
Administrative kostnader, deltagelse i	500.000
Grunneierforhandlinger; Grovt anslag	
Anslåtte kostnader	1.597.000

Skien kommune har kjøpt grunn til veiformål for kr 80.000. Gjennom avtaler/makeskifte har de ervervet grunn til trafikk- og friområde.

For å få gjennomført prosjektet har kommunen i saksdokumentene som lå til grunn for de private prosjektforslagene forpliktet seg til å gå inn med avbøtende trafikktiltak i form av fartsdumper, innsnevring m.v knyttet til de lokale kommunale vegene. Dette utgjør anslagsvis 500.000 kr. Midlene anses nødvendige for å få til fortettingsprosjektet.

De kommunale inntektene knyttet til Ballestad er anslått i Tabell 4.14 til vel kr 360.000. Grovt anslått betyr dette at Skien Kommune har hatt netto utlegg på Ballestadprosjektet på nær 1,2 mill. For 23 boligenheter vil dette si ca kr 52.000 pr. boenhet.

Tabell 4.14 Kommunale inntektsposter. Ballestad

Oppmålingsgebyr	117 000
Byggesaksgebyr	62 000
Tilknytningsavgift	182 000
Sum	361 000

#### Oppsummering

Ballestad prosjektet ligger i grenselandet mellom markedsbestemt og offentlig bestemt fortetting. Prosjektet er gjennomført ved privat investering, men på grunnlag betydelig offentlig medvirkning. For det første ble prosjektet initiert etter at kommunen hadde utredet en rekke alternative fortettingsprosjekter og forpliktet seg til å gjennomføre betydelige tiltak for å legge til rette for private byggeprosjekter. I tillegg innebar forpliktelsene en betydelig netto støtte pr. boenhet, slik det fremkommer av Ballestad eksemplet.

### 4.1.6 Tangen- Kristiansand

Omforming og utbygging av Tangen i Kristiansand er blant de største prosjektene som omtales i rapporten. Området omfattes av kommunedelplanen for Kvadraturen i Kristiansand. Prosjektet er i planfasen og det foreligger flere forslag til arealbruk innhentet blant annet gjennom en arkitektkonkurranse.

Området består av eldre industri-, næringsbebyggelse, samt offentlig service- og kontorbygg, og har i dag lav utnyttelsesgrad tross nærhet til sentrum. En del av

området har vært brukt som avfallsdepot. Kommunen har hatt en aktiv rolle i utviklingen av prosjektet først og fremst ved å utnytte og styrke sin posisjon som grunneier for å kunne bidra til effektiv organisering av de samlede grunneierinteressene. Prosjektlønnsomheten etter kommunale utgifter virker solid, men kostnader til klargjøring og infrastruktur kan være omfattende. Prosjektøkonomien vil videre i stor grad avhenge av hvilke deler av eksisterende bygningsmasse som eventuelt må rives.

## **Status og eiendomsforhold**

Kristiansand kommune har over tid ervervet grunn på Tangen og på denne måten lagt grunnlaget for utviklingen av området til bymessig bebyggelse.

- Arealbruken er i grove trekk fastsatt gjennom kommunedelplanen for Kvadraturen. Området skal formes som en forlengelse av Kvadraturen og omformes til en variert bebyggelse med boliger, næringsvirksomhet, og service og offentlig formål og parkområder.
- Kommunen initierte en ideutvikling for hele Tangenområdet i 1996 gjennom en arkitektkonkurranse.
- På grunnlag av arkitektkonkurransen ble 5 utkast framlagt primo juni.99. På bakgrunn av vinnerutkastet vil det engasjeres en arkitekt for utarbeidelse av reguleringsplan

## **Muligheter for prosjektøkonomisk lønnsomhet**

### *Arealdisponering og bygningsvolum*

Brutto tomteareal er ca 130 da. Det anslåtte gulvarealet i et ferdig utbygd prosjekt er ikke fastlagt, men antas her å utgjør 48.600 kvm boligareal, 59.100 kvm næringsareal og 24.400 kvm til offentlige formål. Totalt utgjør de tre formålene 132.100 kvm i henhold til arkitektkonkurransens vinnerutkast.

Netto bebygd areal utgjør i dag 29.500 kvm. Utbyggingen innebærer etablering av mellom 400 og 450 nye boenheter. Løsningen innebærer oppbygning mot midten av halvøya. Bygghøyde er på 5-6 etasjer med reduksjon til 3-4 etasjer i randsonen. Utnyttelsesgrad er i arkitektkonkurransens vinnerutkast i snitt 150 prosent.

### *Gjennomføringsmodell*

Det er etablert et eget utviklingsselskap. Tangen Utvikling AS (TUAS) eies av private eiere og festere på Tangen. Gjennomføringsmodell er ennå ikke vedtatt, men det er inngått avtale mellom TUAS og kommunen som grunneier om at TUAS skal ha en sentral rolle i arbeidet med reguleringen.

Prosjektet vil stille store krav til koordinering på alle plan mellom det offentlige og de private grunneierne. Ved at kommunen er i grunneierposisjon vil det sannsynligvis foregå forhandlinger om kjøp og salg av eiendom mellom kommunen og investorer eller grunneiere i prosjektet. Eiendomsoverdragelser kan bli et viktig virkemiddel for å få til samarbeide om planarbeidet.

Dersom de fragmenterte eierforholdene til den private grunnen på Tangen gjør det umulig å etablere et reelt samarbeid om utbygging, er det sannsynlig at mye av grunnlaget for utarbeidelse av privat reguleringsforslag bortfaller. I så fall kan

kommunen velge flere alternativer, først og fremst å gjennomføre reguleringen av området på egen hånd.

#### *Salgspriser og byggekostnader*

Tomteverdien for byggeklar grunn etter regulering antas å ligge mellom kr 1.000 og 2.000 pr. kvm. Byggekostnadene antas å ligge på mellom 10.000 og 15.000 kr pr. kvm. Boliger forventes i dag å kunne omsettes for inntil 25.000 pr m<sup>2</sup>.

### **Kommunal og statlig medvirkning**

Tabell 4.15 gir en oversikt over de anslåtte kostnader ved utbygging av Tangen for kommune og stat.

*Tabell 4.15      Oversikt over anslåtte offentlige tilretteleggingskostnader.  
Foreløpige tall. Mill. kroner*

	Lav	Middels	Høye
Samferdsel	6	8	10
Infrastruktur	16	17	19
Grøntanlegg	14	16	18
Planleggingskostnader	1	1,5	2

Et middels anslag innebærer kostnader på omkring 43 mill. kroner. Dette innebærer en belastning på vel kr 325 pr. kvm bruttoareal. I tillegg kan det påløpe ekstra kostnader til vurdering og testing av tidligere avfallsdepot på området, styrking av sjøfronter avhengig av plassering av atkomstveier og bygningsmasse etc. Overslaget bygger på høyst foreløpige forutsetninger og mye tyder på at anslaget vil stige vesentlig.

Etablering av grøntstruktur, park og lekeplasser antas å representere den største utgiftsposten. Innenfor samferdsel ligger både oppgradering av veier og trafikkregulerende tiltak. En usikkerhet for Tangenprosjektet ligger i atkomsten og sammenbindingen med øvrig infrastrukturmønster.

Når det gjelder verdien av prosjektet tas det utgangspunkt i en tomtebelastning for utbyggingsklar tomt på ca kr 1.000-2.000 kr pr. kvm gulvareal. Verdien avhenger av andel nærings- og boligareal, og boligarealets fordeling mellom omsetning til markedspriser og familieboliger. Dette betyr at samlet utbyggingsklart tomteareal kan få en samlet verdi på mellom kr 132 mill og 264 mill for ca 130.000 kvm gulvareal. Anslaget forutsetter at hele verdien av utbyggingen uttrykkes i tomtebelastningen, dvs. den maksimale verdien som kan betales for utbyggingsklar grunn.

Tabell 4.16      Oversikt over samlet verdi av utbyggingsklart område.

	Lav	Middels	Høye
Tomtebelastning, kr pr. kvm gulvareal	1.000	1.500	2.000
Kvm BRA	132.000	132.000	132.00
Verdi. Mill kr	132	198	264

Vurderingen viser at utviklingen av Tangen kan skape en betydelig merverdi for utviklingsselskap og kommune som grunneier. Offentlige tilretteleggingskostnader (jf. tabell 3.15) utgjør ut fra disse foreløpige anslagene rundt en tredel av utbyggingsklart areal. Netto merverdi kan utgjøre opptil 200 millioner kroner ved utbygging av vel 130.000 kvm nytt gulvareal.

Ovennevnte verdi og kostnadsanslag gir en indikasjon på lønnsomheten av Tangen. Tallene representerer imidlertid svært tidlige anslag. På grunnlag av arkitektkonkurransens vinnerutkast er det for eksempel laget betydelig høyere anslag for grunnarbeider og tilretteleggingskostnader. Det er imidlertid naturligvis ikke gitt hvordan merkostnadene vil fordeles mellom grunneiere og offentlige myndigheter. Det vil også være av stor betydning hvilke bygninger som eventuelt må rives for å gi rom for den utformingen reguleringsplanen vil legge til grunn. Til sist vil fordelingen av investeringer og inntekter over tid ha vesentlig betydning for nettoverdien av prosjektet.

## Oppsummering

Sentralt for lønnsomheten i Tangenprosjektet er utnyttelsesgraden som legges til grunn i reguleringsplanen, infrastrukturkostnader og belastningen for veitilknytning til E18. Det legges opp til en relativ høy arealutnyttelse i vinnerutkastet. Dette er i tråd med prinsippet om høy tetthet i sentrumsnære områder. Videre har prosjektet fordel av en gunstig tilknytning til nye E18 gjennom Kristiansand.

Høy utnyttelsesgrad sammen med gunstig veitilknytning gjør prosjektet attraktivt i seg selv. Utfordringen i prosjektgjennomføringen synes i større grad å være å organisere prosessen, spesielt å sikre at prosjektet utvikles ut fra en helhetstenkning uten forstyrrende særinteresser.

### 4.1.7 Aure - Sykkylven

Prosjektet i Aure i Sykkylven består i utbygging av et tidligere landbruksareal med sentrumsnær beliggenhet. Totalt dreier utbyggingsplanene seg om ca 15 da. Prosjektvurderingen som gjennomgås nedenfor omfatter seks da hvor det opprinnelig ble prosjektert et sykehjem.

Etter at kommunen har gjennomført prosjektering, planlegging og regulering, viser arkeologiske utgravninger funn som tilsier varig båndlegging av området. Eksemplet illustrerer kostnader og usikkerhet knyttet til fortetting i områder av arkeologisk interesse.

### Status og eiendomsforhold

Kommunen overtok arealene for utbygging til offentlig service og utviklet planer for sykehjem på området. Før iverksettelse var det påkrevet med arkeologisk

utforsking av området for kommunens regning. Status pr. i dag er at området er båndlagt. Det prosjekterte sykehjemmet er skrinlagt. Behovet for sykehjem søkes dekket ved et større ombyggingsprosjekt av bygning på annet sted i kommunen.

## Muligheter for prosjektøkonomisk lønnsomhet

Eksemplet kan både belyse det tap kommunen lider direkte som følge av skrinleggingen av prosjektet og indirekte som følge av tapt mulighet for utbygging av området. Siden det ikke foreligger planer for utbygging av området for andre formål enn sykehjem, må anslagene i det følgende baseres på subjektive vurderinger og informasjon fra kommunen og aktører i eiendomsmarkedet.

### *Arealdisponering og bygningsvolum*

Det antas at sentrumsnære områder kan bebygges på minimum 50 prosent av arealet med inntil fire etasjer. Dette vil si at det båndlagte arealet benyttet for bolig og næringsformål ville gitt rom for utbygging av i alt 12.000 kvm.

### *Gjennomføringsmodell*

Siden prosjektet i dag er et tenkt prosjekt, foreligger det ingen planlagt utbyggingsmodell for andre formål enn sykehus. Kommunen er imidlertid eiendomsbesitter slik at det kan tenkes flere modeller med varierende involvering av kommunen, fra salg av råtomt via et felles utbyggingsprosjekt med private interesser til et byggeprosjekt i ren offentlig regi.

### *Salgspriser og byggekostnader*

Det antas at sentrumsnære arealer regulert for bolig / næringsbygg i Aure vil ha en salgsverdi på fra kr 600 til kr 1.000 pr. kvm før tilknytningsavgifter osv. Boligareal antas priset til inntil ca 12.000 pr. kvm gulvareal, mens byggekostnadene uten tomtekostnader grovt regnet ligger på kr 10.000 pr. kvm både for bolig og næringsareal.

## Kommunal og statlig medvirkning

Tabell 4.17 sammenstiller kostnadene for Sykkylven kommune i forbindelse med fortettingsprosjektet.

Tabell 4.17      *Oversikt over kommunale kostnader. Mill. kroner. Estimater*

	Kostnadsestimat
Anskaffelse av tomtegrunn	0,6
Arkeologisk utgraving	0,6
Planlegging, prosjektering, regulering for skrinlagt prosjekt	0,3 til 0,6

Det kan således grovt antas at kommunen har nedlagt mellom 1,5 og 2 millioner i arealet før det båndlegges. Dersom arealet ikke var båndlagt ville disse kostnadene enkelt kunne innvinnes f.eks. ved salg av arealet. Med en salgspris på minst 600 kroner pr. kvm for råtomt ville arealet ha en verdi på nær 4 millioner.

I tillegg synes de grove estimatene for verdien av ferdig bygg å indikere at tomtebelastningen kan være høyere enn det som følger av en tomtekostnad på kr 600 pr.



kvm pluss tilknytningsavgifter. Tomtebelastningen pr. kvm ferdig bygg kan med salgsverdier på kr. 12.000 pr. kvm ligge på minst 1.000 kr pr. kvm gulvareal. Omregnet til tomteareal vil det i dette tilfellet, med totalt gulvareal på 12.000 kvm på 6 da tomt, si en nettoverdi av tomta på kr 2.000 pr. kvm, dvs. inntil kr 12 mill for hele arealet.

## Oppsummering

Gjennom båndleggingen av arealet i Aure, Sykkylven, er kommunen påført et direkte tap på mellom kr 1,5 og 2 millioner i form av anskaffelses-, prosjekterings- og planleggingskostnader samt kostnader til utgraving. Dersom arealet ikke var båndlagt ville dette vært utnyttet til kommunalt sykehjem. Alternativverdien av arealet ved utvikling for bolig/næringsformål er imidlertid trolig mellom 4 og 12 millioner.

Eksemplet illustrerer fire viktige økonomiske forhold. For det første trenger ikke utgraving av arealer for arkeologisk kartlegging i seg selv å være noen avgjørende kostnadspost for prosjektets samlede lønnsomhet. I dette tilfellet blir kostnaden anslått til maks. kr 100 pr. kvm. Kostnaden vil variere avhengig av grunnforhold.

For det andre er rekkefølgen av kommunens tiltak av stor betydning. Her var arkeologiske utgravninger relativt rimelige og en tidlig utforskning kunne trolig spare kommunen for unødige kostnader til planlegging og prosjektutvikling. Forutsetningen for at man kan iverksette utforskning før planlegging og prosjektering er at den tiden og de kostnadene utforskningen krever er forutsigbare. Ut fra andre eksempler virker det relativt vanlig at utforskning både av arkeologiske og miljømessige hensyn iverksettes etter at vesentlige deler av planlegging og prosjektering er utført.

For det tredje illustrerer eksemplet at det store verdipotensialet i enkelte prosjekter ganske enkelt ligger i omregulering av arealene, i dette tilfellet fra jordbruksareal til utbyggingsformål.

Den fjerde økonomiske forholdet som tydelig illustreres gjennom Aure-prosjektet er at det er stor forskjell på samfunnsøkonomisk og bedriftsøkonomisk vurdering inklusive kommunale bidrag. Dette skyldes at gevinster ved omregulering neppe er samfunnsøkonomisk relevante gevinster, og at kostnaden ved arkeologisk utgraving neppe er en relevant samfunnsøkonomisk kostnad uten at verdien av utgravingen føres som en motpost.

Gevinsten ved omregulering av arealer er neppe en samfunnsøkonomisk gevinst siden byggesonegrenser og vern av jordbruksarealer må begrunnes med at det ligger verdier for samfunnet i å opprettholde en visse balanse i arealbruken. Uansett hvor grensen for byggesonene settes vil det i Norge finnes en rekke attraktive fortettingsprosjekter som lett kan realiseres ved omregulering fra ikke utbyggbart til utbyggbart område. Prosjektlønnsomheten vil være god, men den samfunnsøkonomiske lønnsomheten vil være svært usikker.

Kostnadene til arkeologiske utgravninger har relevante motposter i en kalkyle av samfunnsøkonomiske verdier. Et utgravd område må forventes å bidra til historiskrivningen, forskningen og kulturarven i vid forstand. Siden man gjennom politiske beslutninger har valgt å sikre arkeologiske verdier, er det vanskelig uten

videre å anta at verdien av utgravingen er lavere enn kostnadene ved å gjennomføre en slik utgraving.

Spørsmålet om hvordan hensyn til en samfunnsøkonomisk forsvarlig forvaltning av arealene og arkeologiske hensyn ivaretas, drøftes nærmere i neste kapittel.

## 4.2 Prosjektlønnsomheten i de seks eksemplene

Gjennomgangen av projektlønnsomheten i de seks eksempelområdene kan kort oppsummeres i følgende punkter:

- *Sterkt varierende projektlønnsomhet*
- *Samferdselsløsningene spiller en nøkkelrolle*
- *Fortetting med kvalitet er et konjunkturfenomen*
- *Håndteringen av organisatoriske og kompetansemessige utfordringer påvirker prosjektsultatet*

Disse punktene utdypes nedenfor.

### 4.2.1 Sterkt varierende projektlønnsomhet

Prosjektlønnsomheten i fortettingsprosjektene er sterkt varierende og avhenger ved siden av arealforholdene av prosjektgjennomføringen, for eksempel av kommunalt engasjement som grunneier, evne til å overvelte kostnader på utbyggere gjennom utbyggingsavtaler, refusjonskrav osv.

Flere av prosjektene som er gjennomgått foran er sannsynligvis attraktive både vurdert ut fra kommunale regnskaper og utbyggers resultater. Ett av delprosjektene i Ny-Paradis, Hop og Nesttun, Nesttun Vest i Bergen kan ha behov for støtte til å reparere skader av nærhet til samferdselsåre. For Holtet i Oslo synes prosjektet å være for snevert definert til å kunne bære investeringene i kvalitetshevinger i bydelssenteret.

I tabell 5.1 gjennomgås hovedkonklusjonene fra eksemplene når det gjelder lønnsomhet og hovedfaktorer bak lønnsomheten.

Tabell 4.18      *Prosjektlønnsomhet; Konklusjoner fra eksempelområdene*

	<b>Prosjektlønnsomhet for utbygger/grunneier</b>	<b>Prosjektlønnsomhet for kommunen</b>
Aure, Sykkylven	Høy potensiell lønnsomhet ved forretningsmessig utnytting; først og fremst pga. omregulering fra jordbruk til bebyggelse.	Kommunen har tapt nær kr 2 mill pga. at området er båndlagt etter arkeologisk utgraving.
Ballestad, Skien	Prosjektet utvikles av private investorer, trolig med godt økonomisk resultat.	Kommunen har hatt negativt regnskapsmessig resultat som kan skyldes at man ikke sørget for bedre overveltning av egne kostnader på private utbyggere.
Bekkestua, Bærum	Utbyggingene skjer i stor grad i privat regi. Området er blitt langt mer attraktivt for fortetting etter omlegging av veien til tunnel.	Kommunen har ytt vesentlige bidrag til samferdselsløsning som ikke kunne overveltes på utbyggere. Nettotapet er ca 35 mill. Det helt dominerende bidraget kommer imidlertid fra statlig samferdselsinvestering.
Holtet, Oslo	Vurdert som et samlet prosjekt inklusive grøntareal og investeringer i veier osv, er prosjektlønnsomheten trolig negativ. Dette skyldes store kostnader til kvalitetsheving på vei og grøntstruktur..	Negativ nettoverdi fordi mulig bygningsmasse er for liten i forhold til investeringer i kvalitet på grøntarealer og veier. Utvidelse av arealet til å omfatte trikkehall etc vil kunne gjøre prosjektet langt mer lønnsomt.
Skiparviken, innenfor Ny-Paradis, Hop og Nesttun, Nesttun Vest i Bergen	Vurdert som et isolert prosjekt med trafikkavskjerming og salg av frigjorte tomter, har prosjektet et behov for offentlig støtte på mellom 30og 180.000 pr. boenhet.	Behovet for offentlige tilskudd er betydelig. Muligheter for bedret lønnsomhet ligger i økt utnyttelsesgrad eller bidrag til trafikkavskjerming fra andre interessenter utenfor det frigjorte arealet til.
Tangen, Kristiansand	Privat utviklingssselskap og Kristiansand Kommune vil i fellesskap kunne realisere betydelig prosjektlønnsomhet. Noe usikkerhet knytter seg til infrastrukturløsning og regulering med hensyn til fordeling av bygningsmasse på ulike formål.	Kommunen kontrollerer over halvparten av grunnen og vil derfor ta del i prosjektlønnsomheten for utbyggerne sett under ett. Fordelingen av tilretteleggingskostnader mellom kommune, stat og grunneiere vil neppe kunne prosjektet ulønnsomt for kommunen.

- *I Aure, Sykkylven ble prosjektets skjebne endelig avgjort ved en utgraving til kr 600.000. Grunnen til at tapet i dag synes større er at utgravingen ikke ble foretatt før kjøp av arealet. Potensielt kunne prosjektet gitt kommunen en netto verdi på mellom to og ti millioner kroner som i hovedsak ville vært fremskaffet ved omregulering av jordbruksareal til andre formål. I denne sammenhengen er det ikke den arkeologiske utgravingen til kr 600.000 eller faren for en båndlegging av arealet som er hovedforklaringen til negativt resultat, men heller at kommunen anskaffer arealet før arkeologiske forhold er avklart.*

- *Ballestad-prosjektet har også påført kommunen et bokføringsmessig tap.* Også her kunne endret gjennomføring ha skapt bedre balanse. Det påpekes for eksempel at det kan ha vært uheldig at kommunen tidlig forpliktet seg til omfattende bidrag som senere ikke kunne overveltes på utbygger. Feilvurdering av konjunktursituasjonen og utbyggers prosjektlønnsomhet kan ha vært en medvirkende årsak til tapet.
- *Bekkestua prosjektet hadde sin basis i en planlagt fortetting og senterutvikling, men ble utløst som en effekt av et stort, selvstendig statlig samferdselsprosjekt.* Det statlige prosjektet var ikke på noen måte avhengig av fortettingsprosjektet, mens fortettingsprosjektet ikke kunne vært gjennomført uten samferdselsprosjektet. Kommunen og staten ved vegmyndighetene sitter igjen med et betydelig netto utlegg, private grunneiere med stor gevinst og det er sannsynlig at kommunen tok en vesentlig andel av prosjektutlegget for å sikre en for kommunen så gunstig utforming av prosjektet som mulig. Den samfunnsøkonomiske lønnsomheten er trolig positiv på grunn av samferdselseffektene, dvs. effekter på kjøretider, trafiksikkerhet osv. Prosjektlønnsomheten for kommunen avhenger helt av ansvars- og kostnadsfordeling mellom kommune og stat for denne typen samferdselsprosjekter.
- *Holtet fremstår isolert sett ut fra foreløpige beregninger som ulønnsomt vurdert ut fra prosjektlønnsomheten.* Prosjektet er en typisk representant for prosjekter i initieringsfasen av en fortettingsprosess. Kvalitetshevingen i området vil ha effekter langt utover den snevre arealrammen for dette prosjektet. En hypotese er at prosjektlønnsomheten vil styrkes vesentlig dersom kostnadene etter hvert vil kunne fordeles på større tomtearealer, hvilket over tid er sannsynlig på Holtet. Prosjektet illustrerer faren ved å definere prosjektet for snevert eller for fragmentert.
- *Skiparviken som er et av fire delprosjekter innenfor Ny-Paradis, Hop, Nesttun og Nesttun Vest har tilsynelatende negativ regnskapsmessig prosjektlønnsomhet og det er vanskelig å finne betraktninger som uten videre endrer bildet.* Dersom prosjektet skal realiseres uten offentlige tilskudd må boligprisene stige ytterligere. Kostnadene for trafikkavskjerming er for høye i forhold til nåværende betalingsvilje for de nye boligene som etableres på frigjorte arealer. Behovet for felles infrastrukturforbedring for hele området som grunnlag for fortettingen, betyr at lønnsomheten for totalprosjektet i noen grad kan bli svekket dersom et delprosjekt som Skiparviken evt ikke blir gjennomført.
- *Tangen er sannsynligvis et lønnsomt prosjekt både for det private utviklingselskapet og for kommunen.* Kommunens prosjektlønnsomhet skyldes først og fremst involvering som grunneier, men selv uten kommunale eierandeler ville en reguleringsplan med noe variert bebyggelse gi mulighet for at kommunen ikke selv behøver å bære kostnader for tilrettelegging av infrastruktur osv. Prosjektlønnsomhet vil trolig bli størst dersom de private grunneierinteressene i området kan opptre samlet i forbindelse med reguleringen.

Lønnsomhetsvurderingene er foretatt ut fra anslåtte priser og kostnader, sjelden historiske tall. Det må derfor tas forbehold om at anslagene kan være gale eller foreldede.

## 4.2.2 Samferdselsløsninger ofte utløsende

Samferdselssektoren er både en viktig drivkraft for fortetting siden samferdsel skaper knutepunkter og en avgjørende hindring mot fortetting på grunn av støy og støvproblemer, trafikkmiljøer som ikke egner seg for gående osv. Nye samferdselsløsninger er derfor gjerne nødvendig for å utløse fortettingsmuligheter.

Et prosjekt, Bekkestua, er utløst som en effekt av en statlig samferdselssatsing, utnyttet og videreutviklet gjennom et konstruktivt men kostbart kommunalt bidrag. Andre eksempler som delprosjektet Skiparviken i Ny-Paradis, Hop, Nesttun og Nesttun Vest virker også avhengige av tilskudd til løsninger for avskjerming mot tungt trafikkerte veier.

Betydelige omlegginger av trafikken vil i de fleste tilfeller innebære kostnader som går langt utover verdien av de arealene som frigjøres. Derfor blir ofte by- og tettstedsutviklingsprosjekter bieffekter av samferdselsprosjektene. At det motsatte også kan være tilfellet, dvs. at omlegginger av trafikken kan føre til utarming av enkelte tettsteder, illustrerer den nære sammenhengen mellom arealutvikling og trafikkløsninger.

Fortettingsmulighetene som oppstår ved en investering, for eksempel i form av en tunnel under et tettsted som ved Bekkestua, vil neppe i vesentlig grad påvirke samferdselsprosjektets lønnsomhet i vesentlig grad. Oppgaven er imidlertid å utnytte potensialet for positive bieffekter av samferdselsinvesteringene for arealbruken. Der vegmyndigheter eller andre har funnet det lønnsomt å foreta en betydelig samferdselsinvestering, vil det normalt også oppstå muligheter for fortetting og tettstedsutvikling med både økt byggevolum og kvalitetsheving som resultat.

Det er ikke sikkert at samspillet mellom samferdselsmyndigheter og arealplanleggere alltid sikrer at disse mulighetene utnyttes. I Bekkestuaprojektet sørget kommunen for at prosjektet ble utformet med sikte på å skape positive ringvirkninger for tettstedet. I andre tilfeller kan små endringer i samferdselsprosjektet gi vesentlig større gevinst for arealforvaltningen. Poenget er å sørge for at både arealhensyn og samferdselshensyn på privat, kommunalt og statlig nivå inngår i vurderingen av hva som er en optimal løsning.

## 4.2.3 Fortetting med kvalitet - et konjunkturfenomen

Markedsverdien av utbygget gulvareal, spesielt for boliger, har økt sterkt de siste årene. Dermed er også langt flere fortettingsprosjekter blitt lønnsomme og muligheten for å få gjennomført høye kvalitetskrav styrket. Siden privat investeringsvilje avgjør realiseringen av nesten alle de prosjektene som er studert, vil enten fortettingsaktiviteten eller kvaliteten variere med konjunktorene i eiendomsmarkedet.

Kostnadene ved fortettingstiltak er mer stabile enn de prosjektøkonomiske inntektene. I noen grad vil kostnadene kunne variere på grunn av ledige ressurser både blant entreprenører og arkitekter i lavkonjunkturer. Variasjonen i kostnadene er imidlertid små i forhold til variasjonen i betalingsviljen for ferdige bygg.

Uansett hvilket lønnsomhetsbegrep som legges til grunn, vil lønnsomheten være avhengig av markedsverdien av utbygget areal fordi markedsverdien representerer brukernes, utbyggernes og investorenes verdsetting av de tjenester arealet kan yte. Markedsverdien svinger og gjør prosjektlønnsomheten sterkt konjunkturavhengig. Markedsverdien reflekterer også den beste alternative anvendelsen av et areal og må derfor også legges til grunn som et element i en samfunnsøkonomisk vurdering. De prosjektene det kan være galt å gjennomføre i en konjunktursituasjon, kan det være politisk riktig å gjennomføre i en annen situasjon.

Fortettingsprosjekter kan være mer konjunkturfølsomme enn feltutbygginger hvor den alternative arealanvendelsen ofte er langt lavere priset enn verdien ved utbygging. I tillegg innebærer ofte fortetting sanering av noe eksisterende bebyggelse. Fortettingsprosjektene har dermed som regel lavere marginer og konjunkturfølsomheten kan derfor være en relativt stor ulempe for fortettingsprosjektene.

For kommunene, som for alle som har økonomiske interesser i eiendomsmarkedet, er det viktig å kunne opptre riktig i forhold til konjunkturerne, dvs. å ”sni mens jernet er varmt”. Høykonjunkturperioder bør benyttes til å realisere prosjektene, lavkonjunkturerne til prosjektforberedelse. På denne måten kan kommunen oppnå langt større effekter i form av gjennomførte prosjekter for hver krone i tilretteleggingskostnader fra det offentlige.

Kommunens evne til å tilpasse sin aktivitet riktig i forhold konjunkturerne kan også være viktig for kvalitetsmessig fortetting. Under svake konjunkturer vil valget lett stå mellom realisering av prosjektet med slakke krav til kvalitet eller å la prosjektet ligge på ubestemt tid. Muligheten for høy kvalitet øker med høye bruksverdier av ferdige bygg. Sannsynligvis hadde Aker Brygge fått en annen utforming dersom utbyggingen var blitt planlagt i årene etter 1987. Enkelte utbyggere hevder at andre store fortettingsprosjekter som for eksempel Skøyen i Oslo, ble regulert med for små krav til kvalitet på grunn av at markedssituasjonen på reguleringstidspunktet var vanskelig.

For å kunne ”sni mens jernet er varmt” må imidlertid kommunens planleggingsvirksomhet tilpasses noe spekulativt. Under lavkonjunkturer bør fortettingsprosjektene forberedes slik at man kan begrense tiden fra lansering til ferdig bygg. Under høykonjunkturer realiseres prosjektene.

En slik konjunkturbevisst atferd er lett å anbefale, men vanskelig å gjennomføre. Dersom kommunen kunne vurdere konjunktursituasjonen med sikkerhet, burde en av kommunens viktigste og mest lønnsomme oppgaver være å kjøpe og selge eiendommer og eiendomsprosjekter. Vurderingen av konjunkturforløpet er krevende og spørsmålet om hvordan kommunen i sin fortettingspolitikken kan utnytte konjunkturvariasjonen, er et tema som ikke kan drøftes tilfredsstillende i denne sammenheng. Påpekingen av fortettingens og kvalitetsens konjunkturfølsomhet er imidlertid viktig i seg selv.

#### **4.2.4 Organisatoriske, kompetansemessige og juridiske forhold påvirker prosjektlønnsomheten**

Erfaringene viser at fortettingsprosjekter kan gjennomføres på mange måter og at prosjektavgrensning, gjennomføringsmodell og -prosess kan gi betydelige utslag på lønnsomhet for kommunene.

Prosjektlønnsomhet for kommunene avhenger av en lang rekke faktorer utover arealutnyttelse, samferdselsløsning og konjunkturer. Måten prosjektene tilrettelegges og gjennomføres på har stor innvirkning på den økonomiske verdien for de ulike partene. Fortetting stiller andre krav til organisatoriske, kompetansemessige og juridiske løsninger enn feltutbygging.

De forhold som illustreres ved de seks eksemplene som er gjennomgått i notatet, er:

- *Organisatoriske utfordringer:* Et hovedspørsmål knytter seg til selve plan- og reguleringsprosessene. Detaljert regulering uten kommunikasjon med utbyggere binder lett arealanvendelsen til ulønnsomme eller urealistiske løsninger. Ingen av eksempelområdene synes ennå å ha havnet i denne kategorien, kanskje dels fordi det ennå ikke foreligger reguleringsplaner for en del av områdene. Andre organisatoriske spørsmål dreier seg om bruk av eiendoms- og tomteselskaper, som har vist seg viktig i enkelte prosjekter. Både Ny-Paradis, Hop, Nesttun og Nesttun Vest og Tangen viser viktige eksempler på institusjonelle løsninger i fortettingsarbeidet.
- *Kompetansemessige utfordringer:* Kompetansekravene for kommuner som skal drive effektivt fortettingsarbeid med høye kvalitetskrav, dekker et bredt sett fagområder. Forståelse for konjunktursvingninger, evne til å verdsette ulike kvalitetskrav og tolke disse i form av effekter på prosjektlønnsomhet og forhandlingsstrategi og atferd, er noen eksempler. I tillegg er evnen til å organisere den kommunale delen av prosjektgjennomføringen, også blant annet et spørsmål om innsikt og kompetanse. Enkelte prosjektkoordinatorer i kommuner med store fortettingsprosjekter understreker evnen til å bygge relasjoner og skape tillit som grunnlag for utveksling av informasjon mellom regulator og utbygger. Til sist skal håndteringen av prosjektet også tilfredsstillende krav til demokratisk saksbehandling i kommunene. Kompetansekravene favner med andre ord svært vidt og drøftes mer utførlig under arbeidsgruppen som dekker de organisatoriske utfordringene.
- *Juridiske utfordringer:* Lovregler og kravene til forvaltningspraksis kan føre til oppstyking av ansvar for helhetlige fortettingsprosjekter. Havneloven og samferdselsloven er begge lover som fordeler ansvar for viktige areal-disponeringer uten å sikre helhetlige tilnærminger. EØS-regler og kommunale innkjøpsreglementer kan, ofte uten reell grunn, hindre praktisk, konstruktivt samarbeid og kompetanseutveksling mellom utbyggere og kommunen som reguleringsmyndighet. Samarbeidsavtaler kan vanskelig fjerne reguleringsrisikoen for private utbyggere uten å komme i strid med kravene til saksbehandlingen i reguleringsplansaker. Det kan også være juridiske spørsmål knyttet til bruken av kommunale selvstendige gjennomføringen som for eksempel tomte- og eiendomsselskaper som inngår avtaler på kommunens vegne. De juridiske problemstillingene i tilknytning til fortettingsarbeidet, drøftes av en egen arbeidsgruppe i samarbeidsprosjektet.

Effektiv fortetting er krevende og tradisjonell kommunal planlegging er lite i samsvar med kravene som stilles for å skape en samfunnsøkonomisk lønnsom fortetting som både er tilpasset konjunktursituasjonen og kravene til samspill mellom ulike etaters ansvarsområder. Fortettingsprosjektene reiser flere organisa-

toriske, kompetansemessige og juridiske utfordringer som drøftes i andre arbeidsgrupper.

## 4.3 Fra prosjektlønnsomhet til kommunal- og samfunnsøkonomisk lønnsomhet

Prosjektlønnsomheten i fortettingsprosjekter varierer både med de fysiske forutsetningen, eierforhold, konjunkturer og gjennomføringsprosessen. I dette avsnittet drøftes lønnsomhetsmål som tar hensyn til flere effekter enn de som inngår i prosjektlønnsomhet og prosjektrengskaper (jf. avsnitt 1.3).

Samspillet mellom ulike aktører i arealbruken betyr at den enes beslutninger om arealbruk også gir nytteeffekter for andre aktører (jf. Tabell 2.1). Slike samspill-effekter som ikke kommer til syne som inntekter eller kostnader hos den som forårsaker samspilleffektene, kalles gjerne eksterne effekter eller eksternaliteter. Eksternaliteten oppstår fordi verdien av effektene, positive eller negative, ikke påvirker aktørens lønnsomhetsmål.

Ved overgang fra prosjektlønnsomhet til kommunal- eller samfunnsøkonomisk lønnsomhet skal eksterne effekter medregnes. Det fremgår imidlertid av avsnitt 1.3 at relevansen av ulike faktorer avhenger av hvorvidt det er kommunal- eller samfunnsøkonomisk lønnsomhet som legges til grunn. Kommunene må prioritere ut fra kommunale verdier, staten ut fra de samlede nasjonale verdiene. Forskjellen kan være uklar, og skillelinjene blir avhengig av politisk ståsted.

Tabell 4.19 beskriver mulige konkrete kommunal- og samfunnsøkonomiske effekter som helt eller delvis ikke medregnes i den regnskapsmessige prosjektlønnsomheten for prosjekteksemplene. De kommunale faktorene utover den registrerte prosjektlønnsomheten kan være effekter på kommunale driftskostnader på områder som ligger utenfor prosjektet, bidrag til bedre boligdekning, verdien av endrede offentlige byrom i form av rekreasjonsmuligheter og møteplasser, visuelle kvaliteter, økt verdi av kollektivtilbud, endret sårbarhet i krisesituasjoner, luft- og støykvalitet, vern av arealer utenfor byggesonen og andre effekter som ikke verdsettes i prosjektrengskapene.

Flere av elementene representerer krevende vurderings- og verdsettingsproblemer. I tabellen betraktes for eksempel verdien av bedre boligdekning som en kommunal effekt som ikke er fullt ut er tatt hensyn til gjennom prosjektrengskapet. Boligdekningen er et viktig hensyn ved bedret arealbruk, men det er ikke selvsagt at boligbyggingen må regnes inn som en tilleggseffekt utover regnskaps-effektene. Boliger kan i dagens markedssituasjon i flere byområder bygges med regnskapsmessige bidrag til arealkostnader pr. kvadratmeter gulvareal på mellom 1.000 og 6.000 kroner avhengig av type bolig og salgsform, noe som til dels ligger betydelig over bidragene fra næringsarealer. Dersom man prioriterer boliger for barnefamilier eller ungdom i etableringsfasen, gir dette normalt lave verdier. Hvis ikke prosjektvurderingen tar hensyn til at differensen på 5.000 kroner også kan være verdiskaping for kommunen eller samfunnet, blir det konsekvent ulønnsomt å prioritere barnefamiliene. Det er i denne sammenheng ikke rom for en nærmere drøfting av hvordan verdien av boligdekningen bør ivaretas. Rammen nedenfor indikerer noen mulige argumenter for både en høy og lav verdsetting i kommunale vurderinger utover den prisen man oppnår for leilighetene.



*Ramme 4.1 Argumenter vedrørende verdsetting av boligbygging i et fortettingsprosjekt. Eksempler*

*Forhold som tilsier høy kommunaløkonomisk verdsetting av boligtilbud utover markedsverdi av boliger*

- ”Økt tilbud av boliger til bestemte grupper som ikke er i stand til å konkurrere om tilfredsstillende boliger i det alminnelige boligmarkedet gir positive effekter for kommunen i form av en mer rettferdig boligdekning.”
- ”Gode boligmiljøer skaper gode oppvekstvilkår av betydning for kommunen, men kvaliteten på oppvekstmiljøene gjenspeiles ikke fullt ut i prisene på boligene.”
- ”Boligmiljøer som integrerer ulike sosiale beboergrupper skaper merverdier for kommune og samfunn i form av sosial samhörighet og forståelse som boligkjøperne selv ikke verdsetter i form av økt betalingsvillighet.”
- ”Det at en bolig selges innenfor for eksempel Husbankens normer og under markedspris representerer ikke tap av verdi, men kun en overføring av verdier fra utbygger til kjøper. Den reelle verdien av boligen for samfunnet kan være full markedsverdi selv om boligen selges for lavere pris”.

*Forhold som kan tilsi kommunaløkonomisk verdsetting av boligtilbud lik boligenes markedsverdi*

- ”Det er først og fremst det samlede boligtilbudet som er viktig for boligdekningen også for svakere grupper. Det er derfor ikke nødvendig å prioritere boliger for spesielle grupper med lavere priser enn markedspriser.”
- ”Rettferdighetshensynet er vanskelig å ivareta; rasjonering av boliger under markedspris treffer dårlig i forhold til målgruppene og annenhåndsomsetningen forårsaker at et subsidiert boligtilbud over tid ikke kommer målgruppene til gode.”
- ”Prioritering av boliger som selges under markedspris gir lav avkastning av fortettingsprosjekter. Fordi kommunene ikke har midler til å kompensere for lav avkastning i sosiale boligprosjekter, vil slik prioritering resultere i dårligere arealutnyttelse enn nødvendig.”
- ”Blanding av ulike sosiale grupper i samme boligområder fører gjerne til segregering over tid.”
- ”Kommunenes boligpolitiske ansvar begrenser seg til å skaffe tilfredsstillende bolig og boforhold for spesielt vanskeligstilte grupper, for øvrig er ansvaret å skaffe tilstrekkelig totalt antall boliger. Det å påvirke fordelingen av boligsteder mellom relativt vanlige boligøskere, kan neppe sies å ligge innenfor kommunens oppgaver.”
- ”Kommunen tar vanligvis ikke hensyn til mulig merverdi av å bygge næringsarealer. Dersom man kun regner merverdi ved bygging av boligareal fortrenses næringsarealene unødig.”

Alle eksemplene som er beskrevet viser at fortettingen tilfører samfunnet verdier utover det som medregnes i kommunens eller utbyggers regnskapsmessige prosjektvurdering eller via investorenes vurdering av prosjektlønnsomheten. Noen effekter av fortetting kan også være negative, som for eksempel effekter på lokalt luft- og støymiljø eller sårbarhet for krisesituasjoner.

Dersom kommunene unnlater å medregne kommunaløkonomiske effekter i sin vurdering av lønnsomheten av et fortettingsprosjekt, fører det til sløsing med ressurser. Fortettingsprosjekter som kunne skapt netto verdi for samfunnet blir for eksempel ikke gjennomført fordi kommunen ikke regner inn eventuelle gevinster for kommune og innbyggere i form av lavere driftskostnader, bedret boligtilbud eller verdien av visuell kvalitetsheving for et område.

De nasjonale effektene som både ligger utenfor prosjektlønnsomheten og de kommunaløkonomiske effektene, dreier seg først og fremst om ringvirkninger utenfor egen kommune, redusert transport med derav følgende effekt for utslipp av klimagasser og redusert press for utnyttelse av jordbruks- og skogarealer. I ett tilfelle har fortettingsprosjektet også ført til avdekking av arkeologiske verdier som også først og fremst må regnes som en nasjonal verdi.

Tabell 4.19 Mulige kommunal- og samfunnsøkonomiske effekter. Eksempler

Effekt	Aure	Bekkestua	Holtet	Ny-Paradis, Hop ..	Ballestad	Tangen
<b>Kommunale effekter</b>						
<i>Driftskostnader utenfor prosjektet</i>	Enklere drift av kommunal service?	Usikkert	Usikkert	Bedre utnyttelse av kommunal infrastruktur	Usikkert	Usikkert
<i>Mer lønnsom kollektivtrafikk</i>	Usikkert	Nøytral	Nøytral	Sannsynlig effekt ved bybane	Usikker	Nøytral, forutsetter nye ruter
<i>Bidrag til bedre boligdekning</i>	Forventet økt ant. boliger for eldre	Positiv	Positiv	Sterkt positiv, høy boligandel	Positiv	Positiv, avhengig av regulering
<i>Rekreasjon og møteplassseffekt</i>	Sannsynlig	Positiv; Trafikkavskjerming	Positiv; Skaper senter	Sikrer viktige deler av grøntstrukturen, bymessig omforming	Usikker	Positiv, til rettelegger for torv etc
<i>Visuell kvalitetsheving</i>	Usikkert	Positiv, fjerner hoved trafikken	Positiv, hovedeffekt	Positiv, knutepunkt og veiskjerming	Sannsynlig	Sannsynlig, men kan hindre utsikt
<i>Samfunnssikkerhet (se note)</i>	Neppe effekt	Mulig negativ pga. tunnelløsning	Usikkert	Usikker	Usikker	Usikker
<i>Lokal luft- og støymiljøkvalitet</i>	Neppe effekt	Sterkt positiv	Neppe effekt	Positiv (Skiparvika og evt via bybane)	Mulig negativ	Usikker
<i>Hindre tettstedsspredning</i>	Positiv	Positiv	Positiv	Positiv	Positiv	Positiv
<i>Andre ikke verdsatte kommunale effekter</i>	Arbeidsplasser og skattegrunnlag	Arbeidsplasser og skattegrunnlag	Usikkert	Reduserte støy og støvplager for beboere i nærheten	Usikkert	Arbeidsplasser og skattegr. 1
<b>Nasjonale effekter, neste side</b>						

Tabell 4.19 fortsatt

	Aure, Sykkylven	Bekkestua	Holtet	Ny-Paradis, Hop....	Ballestad, Skien	Tangen
<b>Mulige nasjonale effekter:</b>						
<i>Effekter på nabo-kommuner</i>	Neppe vesentlig	Positiv (letter press på Oslo)	Neppe vesentlig	Letter press på arealer	Neppe vesentlig	Kan gi næringsvekst
<i>Klimautslipp</i>	Positiv (kortere avstander)	Positiv (enklere trafikk)	Styrker lokalt senter, redusert transport	Positiv, bedre kollektivløsninger, kortere avstander.	Positiv, kortere avstander	Positiv, kortere avstander enn ved bygging i randsone (Sørlands-porten).
<i>Vern av jordbruks-areal</i>	Negativ	Positiv	Neppe vesentlig	Positiv	Positiv	Positiv
<i>Ander mulige nasjonale effekter</i>	Arkeologisk utgraving	Nasjonale effekter av samferdsels-prosjektet				Mulig nasjonal satsing på IT/næringsmiljø

Note: Alle effekter avhenger av endelig regulering og av langsiktige vurderinger.  
Økt kollektivtrafikk kan gi et negativt bidrag til samfunnsøkonomisk lønnsomhet hvis den økte trafikken krever investeringer som gjør nåverdien av inntektene lavere enn drifts- og investeringskostnadene  
Samfunnsikkerhet omfatter virkninger i form av endret sannsynlighet for krisesituasjoner, mulig skadevirkning av krise osv. Det er her naturlig å fokusere på kriser som har med naturkatastrofer, store ulykker i transport- og samferdsel, brudd i elektrisitets- og vannforsyning osv.

Argumentet for at fortetting er en nasjonal interesse, skyldes således ikke at fortetting nødvendigvis er ulønnsomt for kommunene. Eksempelene som er gjennomgått ovenfor kan ikke vise til noe generelt lønnsomhetsproblem. Poenget er imidlertid at lønnsomheten varierer og ulike fortettingsprosjekter tilfredsstiller ulike lønnsomhetskrav. Lønnsomhetsbildet er med andre ord avhengig av øynene som ser, om det er kommunekassen, kommunesamfunnet, nasjonen eller den enkelte utbygger.

Figur 3.2 illustrerer variasjonen i lønnsomhetsbildet. På grunnlag av de eksempelområdene som er gjennomgått, virker det relativt typisk at fortettingsprosjekter gir positiv verdi til utbygger, negativ effekt for kommunekassa, og positiv verdi for samfunnet både på kommunalt og nasjonalt plan. Lønnsomhetsbildet, som deles i lønnsomhet for grunneier/utbygger, kommunekasse, kommunesamfunn og nasjonalt, gjenspeiler med andre ord at fortetting utløser kommunale investeringsbehov som gjerne må dekkes over kommunens budsjetter, mens nytteeffektene av fortettingen kommer andre til gode og vanskelig lar seg gjenfinne i kommunale regnskaper. Det må imidlertid presiseres at ingen av prosjektene har vært gjenstand for en reell lønnsomhetsanalyse. Alle tall som er vurdert er rene regnskapsmessige poster. Usikkerheten rundt alle lønnsomhetsbetraktninger er derfor stor.

Målet er at de prosjektene som er lønnsomme for nasjonen som helhet, dvs. prosjekter med positiv verdi i høyre kolonne i figur 3.2, skal gjennomføres. Grunlaget for statlig virkemiddelbruk overfor kommunene er at en del prosjekter vil være lønnsomme for nasjonen uten at de gir positiv regnskapsmessig nettoverdi for kommunen (jf. linje 2 (Bekkestua), 4 (Ny Paradis, Hop, Nesttun Vest), 5 (Ballestad, Skien) og 7 (Holtet, Oslo) i figur 3.2). For enkelte av prosjektene, for eksempel Ny Paradis, Hop, Nesttun Vest kan det tenkes at man kan utvikle en modell hvor grunneiere kan bidra til finansieringen av kommunale tilretteleggingskostnader, men det er ikke gitt investeringene kan finansieres innenfor prosjektet. Med dagens oppgavefordeling i arealforvaltningen kan det derfor ikke uten videre forventes at prosjektene gjennomføres for kommunenes regning.

Figur 4.2 Mulige kombinasjoner av lønnsomhet for ulike aktører;  
illustrasjon med antatt lønnsomhet for eksempelområdene

<u>Mulig eksempel</u>	<b>Grunneier/ utbygger</b>	<b>Kommune- kasse</b>	<b>Kommune- samfunn</b>	<b>Nasjonalt</b>
Tangen Kristiansand	+	+	+	+
Bekkestua m/ tunnel	+	-	+	+
Aure, Sykkylven	+	+	+	?
Hop, Ny-Paradis, Nesttun Vest	+	-	+	?
Ballestad - Skien	+	-	+	?
(Rent negativt, uten kjent eksempel)	-	-	-	-
Holtet, Oslo	-	-	+	+
(Kun positivt for kommunen, uten kjent eksempel)	-	+	+	-
('På grunneiers bekostning', uten kjent eksempel)	-	+	+	+

Hensikten med denne rapporten er ikke å forsøke å verdsette de nasjonale effektene, bare å konstatere om det finnes mulige argumenter for at kommunal og privat beslutningsfatning alene ikke er tilstrekkelig til å fremme et riktig omfang av fortettingen. Styrken i argumentene er et eget forskningstema.

Gitt at det kan være relevante argumenter for at staten burde påvirke omfanget av fortetting, gjenstår spørsmålet om hva slags virkemiddelbruk som vil være rasjonelt. Mulige forbedringer i virkemiddelbruken behandles i neste kapittel. Først trekkes det på grunnlag av eksemplene enkelte konklusjoner om årsaker til at arealressursene ikke utnyttes effektivt for eksempel gjennom utnyttelse av tilgjengelige fortettingsmuligheter.

## 4.4 Organisasjon, kompetanse og virkemidler som hindringer

Spørsmålet om behovet for nye virkemidler er ikke avhengig av om observerte fortettingsprosjekter er lønnsomme eller om kostnadspostene er særegne for disse prosjektene. Spørsmålet må vurderes prinsipielt ut fra ansvars- og rollefordelingen mellom sentralt og lokalt beslutningsnivå i arealforvaltningen og hvilke lønnsomhetsmål som legges til grunn på ulike nivåer. Nedenfor skisseres enkelte problemstillinger som sannsynliggjør at arealressurser ikke anvendes rasjonelt.

### 4.4.1 Hindringer på kommunalt nivå

To forhold begrenser kommunenes evne til å håndtere de utfordringene som reises i forbindelse med fortetting og bedring av arealutnyttelsen i tettsteder og byer;

interne organisatoriske og kompetansemessige problemer og mangelfulle virkemidler.

Som påpekt i kapittel 2 er kommunenes evne til å drive fortetting totalt sett begrenset. Det kan skyldes at kommunene selv ikke har tatt de nødvendige beslutninger for effektiv fortetting, at de savner tilstrekkelig organisatorisk kapasitet eller at de ikke finner økonomiske ressurser for de tiltak fortettingen krever. Dette er forhold som kommunen selv i stor grad råder over. Erfaringene fra eksempelområdene illustrerer både kommunale prioriteringsproblemer, organisatoriske og kompetansemessige utfordringer og økonomiske begrensninger.

En av de viktige kompetansemessige utfordringene som er nevnt i kapittel 2, er å kunne vurdere og verdsette faktorer som inngår i Tabell 4.19. Ingen av prosjekteksempelene i prosjektet har dokumentert verdien av slike elementer, og selv om det utarbeides konsekvensutredninger etter Plan- og bygningsloven, er det neppe sannsynlig at kommunene kan dokumentere en helhetlig kommunaløkonomisk vurdering av prosjektene. Enkelte representanter for kommunale planmyndigheter understreker også at beslutningsunderlagene for vurdering av fortettingsmuligheter kontra feltutbygginger er svært mangelfulle.

I tillegg til organisatoriske og kompetansemessige forutsetninger, er muligheten for utnyttelse av muligheter for bedre arealbruk også være et spørsmål om kommunen har tilstrekkelig effektive virkemidler.

Behovet for eventuelt å skulle gi kommunen nye, eller bedre virkemidler for å gjennomføre fortettingsprosjekter, for eksempel ved tilpasning av planloven, er avhengig av om kommunens organisatoriske og juridiske handlemuligheter er tilstrekkelige sett i forhold til de ulemper mer kraftfulle virkemidler kan innebære for individers rettigheter, forutsigbare rammebetingelser for investorer osv. Det kan være egenskaper ved regelverket rundt den kommunale virkemiddelbruken som gjør kommunenes tilpasningsmuligheter mer begrensede enn det som fremgår av virkemidlene som ble omtalt i avsnitt 2.3.1. Slike eksempler er regelverket for refusjon, ekspropriasjon, jordvern osv. som delvis drøftes nærmere i kapittel 6 og i arbeidsgruppen for juridiske virkemidler.

Når det gjelder kommunale virkemidler, er det derfor først og fremst spørsmål om virkemidlene er effektive i bruk, dvs. at det i hovedsak er juridiske og organisatoriske spørsmål knyttet til virkemiddelbruken. I neste kapittel vil vi likevel nevne problemstillinger knyttet til økonomisk virkemiddelbruk på kommunal hånd som først og fremst krever organisatorisk eller juridisk løsning. Spørsmålet om kommunens vilje til fortetting kan ikke behandles særskilt i denne sammenheng utover å vise til de argumenter som kan høre med i en vurdering av fortettingens effekter for kommunene (jf. Tabell 4.19).

#### **4.4.2 Hindringer på statlig nivå**

Hindringene på kommunalt nivå dreier seg således dels om organisatoriske og kompetansemessige forhold og dels om tilgangen til effektive virkemidler. De samme typen hindringer finnes på statlig nivå.

Statens organisatoriske og kompetansemessige problem dreier seg både om evne til å verdsette effekter, og til å organisere effektive gjennomføringsprosesser for

tiltak med konsekvenser for arealbruken. Samferdselsprosjektene kan illustrere problemstillingen.

Større samferdselsprosjekter er både store brukere av arealer, og indirekte avgjørende faktorer for verdsettingen av arealer for ulike formål. Sammenhengen mellom arealbruk og samferdselstiltak burde tilsi at arealkonsekvensene ble medregnet i analysen av samferdselstiltakene. Så vidt vi vet er dette i liten grad tilfellet. Arealer som vedgår i et samferdselsanlegg, kostnadsberegnes til den regnskapsmessige kostnaden prosjektet påføres. Det foretas med andre ord ikke nødvendigvis noen samfunnsøkonomisk verdsetting av de arealressursene som benyttes. Når andelene av arealene innenfor byggesonen som benyttes for samferdselsformål kan utgjøre rundt tyve prosent, kan mangelfull verdsetting føre til en betydelig sløsing med arealressursene.

Organisatorisk krever statlig involvering i arealbruken også koordinering og samordning av statens tiltak. Samferdselssektoren spiller også her en nøkkelrolle, men nøkkelrollen utøves av flere statlige samferdselsetater. Havner, jernbane og veier er opptre ikke nødvendigvis med en samordnet interesse i arealbruken.

Ved siden av samferdselssektorene er forsvaret en statlig aktør som kan ha betydelig direkte innflytelse på arealbruken i landet. Indirekte har imidlertid de fleste etater og statlige forvaltningsområder betydning for arealbruken. Vi har nevnt skatteregler, kommunale inntektssystemer, fortidsminnevern, jordvern osv. På alle disse områdene skapes det premisser for effektiv arealforvaltning. Arealpolitiske hensyn er imidlertid neppe fremtredende ved vurderingen av alternative tiltak. Spørsmålet er om konsekvenser av tiltak for arealbruken burde tillegges vekt enten som del av konsekvensvurdering for næringsliv eller miljø, eller om det burde være et eget punkt på sjekklisten for vurdering av konsekvenser av statlige reguleringer og tiltak.



## 5 Styrket økonomisk virkemiddelbruk på statlig og kommunalt nivå

Kapittel 4 redegjorde for hindringer for bedre arealbruk både på kommunalt og statlig plan for bedre arealbruk. Hindringene kan dreie seg om organisasjon og kompetanse, samt tilfanget av virkemidler. Det siste er et spørsmål om utforming av virkemidler som har hensiktsmessige juridiske og økonomiske egenskaper. Bedre virkemidler vil gjøre det enklere for kommuner og stat å bidra til gjennomføring av samfunnsøkonomisk lønnsomme fortettingsprosjekter.

Gjennomgangen av utfordringene i fortettingsarbeidet, virkemidlene og erfaringene fra eksempelområdene gir grunnlag for å fokusere på indirekte virkemidler og incentivordninger fremfor mer direkte regulering gjennom påbud og forbud. I det følgende gjennomgås forslagene under følgende punkter:

- *Incentiver fremfor direkte regulering:* Selv om forbud for eksempel mot kjøpesenteretablering utenfor tettstedskjerner er virkningsfulle tiltak, er det neppe mulig å få til en smidig og lokalt tilpasset stimulans til bedret arealbruk uten økt bruk av motiverende virkemidler. Det fokuseres derfor her på incentivordninger for kommuner og mellom kommuner og utbyggere.
- *Områdestøtte til planlegging og gjennomføring av fortettingsprosjekter:* Prioriteringsvridende tiltak er virkemidler som motiverer kommunene til å øke utnyttelsesgradene og ta klarere hensyn til kvalitetskrav i sin arealplanlegging. Rapporten foreslår innføring av områdestøtte for planlegging og gjennomføring av fortetting og tettstedsreparasjon i spesielle områder.
- *Bevisst utnyttelse av statlige investeringer:* Samferdsels- og andre statlige investeringer virker styrende for vesentlige deler av arealbruken. Samordningen mellom statlige og kommunale arealinteresser må styrkes slik at hensynet til arealbruken ikke svekkes på grunn av manglende koordinering.
- *Styrking av finansieringsmulighetene for kommunal tilrettelegging og investering for fellesformål:* I dag er rekkefølgebestemmelser, refusjonskrav og frikjøpsordninger de viktigste virkemidlene for å sikre tilstrekkelig utbygging av infrastruktur og fellesgoder i fortettingsområder. Virkemidlene, spesielt refusjonsordninger og rekkefølgebestemmelser bør kunne utvikles til mer rasjonelle redskaper for kommunene. Uansett vil imidlertid disse virkemidlene være krevende i bruk. Det bør derfor vurderes innført finansieringsordninger som kan sette kommunene bedre i stand til å forskuttere

investeringene og hindre at fortettingsprosjekter forsinkes på grunn av manglende tilrettelegging.

- *Statlig støtte til kommunale erverv av fast eiendom eller gjennomføring av eiendomstransaksjoner:* Eiendomserverv eller endring i eierforhold er viktig for å legge til rette for fortetting og bedre arealutnyttelse. Kommunene har imidlertid begrenset mulighet til å sørge for nødvendige endringer på eiersiden eller i øvrige rettigheter til eiendommene i fortettingsområdene. Det foreslås derfor at man vurderer finansieringsordninger og nye virkemidler for å fremtvinge endringer i eierforhold der disse ikke tillater ønsket fortetting.
- *Vurdering av regelverket for eiendomsskatt og kommunale avgifter:* Kommunene rår selv over viktige virkemidler for å påvirke grunneieres og utbyggers atferd, som for eksempel kommunale avgifter og eiendomsskatt. Det bør vurderes om det er egenskaper ved regelverkene som hindrer at avgifter og eiendomsskatt tilpasses ut fra ønsket om best mulig arealbruk.
- *Bedre kommunal bruk av incentiver, forhandlinger og avtaler:* Kommunene har svært vide muligheter til å påvirke arealbruken gjennom egne investeringer og avtaler med utbyggere og arealbrukere. Utbyggingsavtaler mellom utbygger og kommune er et eksempel. Den kommunale bruken av disse mulighetene kan antagelig styrkes vesentlig.

De fem forslagene reflekterer en prioritering av indirekte reguleringer og motiverende tiltak fremfor økt bruk av direkte reguleringer, forbud og påbud. Vi drøfter ikke her den brede arealpolitikken som inkluderer for eksempel indirekte støtte til fortetting via transportavgifter og veipriser. Vi har heller ikke forsøkt å gjennomføre en full vurdering av hvordan tiltakene burde utformes for å tilfredsstille krav til effektiv ressursbruk, rettferdighet når det gjelder fordelings-effekter og forutsigbarhet. De forslagene som følger nedenfor er foreløpige forslag til temaer for nærmere vurdering blant annet i forhold til organisatoriske og juridiske virkemidler.

ECON (1999) viste at kommunale reguleringsplaner ikke bidrar til tettere utbyggingsmønster for boligprosjekter enn de reguleringsplaner som foreslås av private utbyggere. Kommunal regulering virker med andre ord begrensende, ikke stimulerende for fortetting. Hensikten med støttetiltak overfor kommunene er at de skal virke prioriteringsvridende ved å sikre sterkere vektlegging av nasjonale arealhensyn i kommunal planlegging og arealregulering. Prosjektstøtte er et alternativ, regulering av kommunal planlegging er et annet.

## **5.1 Incentiver fremfor direkte regulering**

Som regel kan staten velge mellom direkte reguleringer, økonomiske incentiver eller egne investeringer når for å påvirke kommunal tilpasning. Direkte reguleringer, dvs. forbud og påbud, vil vanskelig kunne gi samme fleksibilitet i tilpasningen som økonomiske incentiver gjennom for eksempel støtte og avgifter, men regulering på den andre siden kan gi mer forutsigbare og presise konsekvenser. Egne statlige investeringer i infrastruktur, bygningsmasse eller lignende vil ha betydelig innflytelse på arealbruken uten at dette nødvendigvis er en tilskattet effekt.

Etableringsstoppen for kjøpesentra er et eksempel på en virkningsfull direkte regulering overfor kommunene. Områdestøtte som er drøftet i forrige avsnitt, er en incentivordning. Statlige investeringer for eksempel i veier og tunneller virker regulerende på arealbruken i kommunene, noe som er godt illustrert i Bekkestua og Ny-Paradis, Hop, Nesttun, Nesttun Vest prosjektet.

Etter vår vurdering vil økt direkte statlig regulering av kommunenes arealforvaltning først og fremst gi restriktive virkemiddeleffekter som ikke uten videre stimulerer fortetting. Det finnes også allerede et omfattende regelverk med restriksjoner.

Vi foreslår derfor at man i arbeidet for bedret arealbruk først og fremst ser etter økonomiske virkemidler som virker stimulerende for fortetting og kvalitet uten å regulere tilpasningen i detalj. Dette betyr imidlertid ikke at dagens reguleringer ikke bør justeres. De kan for eksempel være naturlig å vurdere om Rikspolitiske retningslinjer eller kravene til konsekvensutredninger etter Plan- og bygningsloven i større grad kunne sikre at verdien av fortettingen dokumenteres og hensyn tas. Det er imidlertid ikke naturlig å drøfte innholdet i ulike reguleringer innenfor området økonomisk virkemiddelbruk.

## 5.2 Stimulering av fortetting innen avgrensede områder: Områdestøtte for fortetting

Med områdestøtte for fortetting menes her statlige tilskudd som gjør fortettingsprosjektenes regnskapsmessige resultater bedre for kommune, utbygger eller bruker av arealene i fortettingsprosjektet. Et tilskudd til utbygging i fortettingsområder etter spesielle kriterier vil kunne påvirke nettopp den avveiningen som bør påvirkes ut fra nasjonale hensyn, nemlig avveiningen mellom økt arealutnyttelse i tettstedene og andre formål som visse kvalitetskriterier som maksimale etasjehøyder eller helt andre investeringsformål i kommunalforvaltningen (jf. Figur 1.1).

Det kan tenkes minst to former for områdestøtte til fortettingsprosjekter, generell støtte etter gulvareal og planleggingsstøtte:

- *Generell støtte til økt gulvareal:* En helt generell støtte til fortettingsområder kan utformes som en fast sats pr. ekstra enhet gulvareal innenfor områder som er definert som fortettingsområder. Det er imidlertid mulig å diskriminere mellom ulike byggeformål gjennom differensierte satser for familieboliger, næringsvirksomhet eller lignende som tilrettelegges innen fortettingsområdet. Det er neppe selvsagt at satsen bør differensieres dersom hovedinteressen knytter seg til selve arealutnyttelsen. Dersom fortetting primært skal ha en boligpolitisk rolle, vil differensiering være nødvendig. Det samme gjelder dersom det skal legges spesielle kvalitetskriterier til grunn for områdestøtten.
- *Planleggingsstøtte* vil kunne sammenlignes med Husbankens nåværende støtteordning for tiltak for bedre arealbruk og tanken om et planleggings-tilskudd for samme formål (se Ramme 5.1). Støtten vil fungere selektivt etter vurdering av det enkelte prosjekt og program. Dermed er det større

mulighet for å sikre at støtten blir utløsende for ekstra aktivitet og ikke bare fortrenger egne kommunale midler som ellers ville vært benyttet for planformålene.

Det kan diskuteres i hvilken grad støtten bør være generell, selektiv eller fleksibel, og hvordan støttegrunnlaget bør utformes. Ulempen ved generelle støttesatser pr. arealenhet er at en rekke prosjekter som kunne latt seg realisere uten stimulans, kan få støtte. Alternativt kan det være naturlig å se etter utforminger av områdestøtten som treffer spesielt de prosjekter som er samfunnsøkonomisk lønnsomme, men som ved vanlige økonomiske kalkyler ikke lar seg realisere uten tilskudd. Det kan også være aktuelt at områdestøtte utformes med spesiell sikte på utbygging av boliger.

#### *Ramme 5.1 Husbankens støtteordning for tiltak for bedre boligkvalitet*

Husbanken har i dag tilskuddsordninger for stimulering til bedre boligkvalitet gjennom byfornyelse, fortetting, tilgjengelighet, god byggeskikk og forsøksbygging. Tilskuddene til byfornyelse og boligkvalitet utgjorde kroner 175 mill i 1999 (125 mill i 2000).

Husbanken vurderer en omlegging av tilskuddet slik at man kan påvirke utbygginger tidligere i planleggingsprosessen. Det vurderes derfor innføring av et planleggings-tilskudd rettet mot områder med spesielt krevende planoppgaver. Tilskuddsformålet kan være områdeplanlegging, særlig rettet mot byreparasjon og fortetting, og prosjekter på den enkelte utbyggingstomt.

Tilskuddet er blitt redusert over tid. I tillegg kommer 32 mill i 1999 til tilskudd til bomiljø, boligforvaltning og boligpolitikk (informasjons- og utviklingsarbeid).

Anvendelse av områdestøtte for fortetting vil i noen grad kunne avlaste tiltak overfor arealbrukere og utbyggere for eksempel ved transportavgifter og lignende som indirekte påvirker tettheten i arealutnyttelsen. Med selektiv prosjektstøtte vil man imidlertid ha langt større muligheter til å justere virkemiddelbruken etter mer detaljerte formål enn generell stimulering av fortetting. I tillegg vil slik støtte også måtte sees i sammenheng med tiltak for å stimulere boligtilbudet spesielt for utsatte grupper i boligmarkedet. Fortetting vil i noen grad kunne bidra til å avhjelpe boligkrisen, samtidig som tiltak som stimulerer boligbyggingen i mange kommuner kan bidra til å gjøre fortettingsprosjekter mer lønnsomme.

*Forutsatt at virkemiddelbruken for fortetting vurderes i sammenheng med virkemiddelbruk overfor for eksempel transportsektoren og i boligpolitikken, er det etter vår vurdering grunn til å vurdere bruk av stimulerende tiltak som virker prioriteringsvridende i retning av økt vektlegging av fortetting i den kommunale arealforvaltningen. Støtte til gjennomføring av fortetting i utvalgte fortettingsområder kan være en fremgangsmåte. Virkemiddelbruken kan for eksempel bestå i å utvide rammene og kriteriene for støtte til bedre arealbruk over Husbankens støttemidler. Dette kan skje gjennom planleggingsformål eller som mer generell stimulans til økt gulvareal i utbyggingsprosjekter. Slik støtte kan være særlig aktuell i områder med stort boligpotensial.*

## 5.3 Mer bevisst bruk av statlige investeringer

Kapittel 3 redegjorde for statens innflytelse på arealforvaltningen i kommunene. Statens innflytelse skyldes for eksempel arealpolitisk virkemiddelbruk, avgifter og skatter og statlig arealbruk og investeringer for eksempel i infrastruktur. Flere av eksempelområdene som ble gjennomgått i kapittel 4, som for eksempel Ny-Paradis, Hop, Nesttun, Nesttun Vest og Bekkestua, viser hvordan statens samferdselsinvesteringer kan bidra til og ofte avgjøre muligheten for fortetting og bedret arealbruk.

Spørsmål knyttet til statens samlede atferd overfor kommunenes arealforvaltning, bruk av innsigelsesrett osv. drøftes nærmere av arbeidsgruppen for organisatoriske tiltak. I arbeidet i arbeidsgruppen for økonomisk virkemiddelbruk har det først og fremst vært grunn til å vurdere de statlige investeringenes regulerende rolle på kommunal arealbruk.

Statlige investeringer med betydning for arealbruken bør utformes slik at alle relevante effekter for arealforvaltningen blir tatt hensyn til. Dette innebærer at det ikke nødvendigvis er slik at historiske anskaffelseskostnader bør benyttes for å vurdere kostnadene for eksempel ved bruk av arealer for samferdselsformål. Det er arealenes maksimale potensielle verdi ved alternativ bruk som skal tas hensyn til. Videre bør alternative investeringsalternativer vurderes også ut fra fullt verdsette effekter for arealbruken i alle områder som berøres. Antagelig er det høyst usikkert om slike vurderinger i dag skjer på en tilfredsstillende måte. For eksempel er vurderingen av arealbruk for havneformål neppe underlagt slike hensyn til overordnet rasjonalitet i arealbruken.

*Flere tiltak anbefales vurdert for å sørge for et bedre samspill mellom statlige investeringer og arealbruk:*

- *Et konkret tiltak er å sørge for at statlige infrastrukturprosjekter underlegges mest mulig korrekte arealforvaltningsmessige vurderinger som også tar hensyn til fulle samfunnsøkonomiske verdier ved påvirkning av kvalitet og intensitet i arealbruken i byer og tettsteder. Tiltaket krever betydelig videreutvikling av metoder og praksis ved verdsetting av arealkonsekvenser.*
- *Et annet tiltak kan være å gjennomføre et eget program for å gjøre statlige samferdselsinvesteringer bedre tilpasset kravene til effektiv arealforvaltning i byer og tettsteder. Det kan for eksempel være naturlig å starte med arealvurderingen i vei, jernbane og havnesektoren. Uten at vi har hatt anledning til å analysere beslutningsgrunnlaget for denne arealbruken, kan vi kun vise til et behov for å dokumentere at arealbruken vektlegges på en rett måte. Etter våre vurderinger er det sannsynlig at den fulle alternativverdien av arealene ikke får influere på beslutninger om lokalisering og alternativ arealanvendelse.*
- *Et tredje tiltak kan være å finansiere en innsats for å reparere forringelse av arealer i byer og tettsteder som skyldes trafikk, samferdselsbarrierer mot fremkomst, støy og partikkelforurensing. Et slikt tiltak kan sees som et mer konsekvent eller utvidet ansvar for samferdselsmyndighetene for å bøte på skadene ved forurensing fra trafikk i tråd med prinsippet om at forurenser*

*betaler, eller som et tiltak med det avgrensede formål å utbedre miljøene langs trafikkveier for å muliggjøre økt utbygging.*

## **5.4 Bistand til finansiering av kommunale investeringer i fellesformål**

Som regel krever fortetting vesentlige tilretteleggende investeringer for ivaretagelse av fellesformål. Slike investeringer kan finansieres på tre alternative måter. For det første kan kommunen dekke investeringene med egne midler, for det andre har kommunen i medhold av Plan- og bygningsloven ulike muligheter til å gjøre krav på finansieringsbidrag gjeldende overfor utbyggere. For det tredje kan kommunen forhandle seg frem til frivillige avtaler med utbyggere, dvs. utbyggingsavtaler, som gir en fleksibel byrdefordeling mellom kommunekasse og utbyggere.

### **5.4.1 Styrket grunnlag for å kreve finansieringsbidrag fra utbyggere**

Dersom kommunen ikke skal behøve å dekke investeringene med egne midler, er det viktig at muligheten for å gjøre krav gjeldende eller for å forhandle frem rasjonelle avtaler, er tilfredsstillende tilrettelagt. Det viktigste tiltaket vil i denne sammenheng være å styrke muligheten for å gjøre krav gjeldende overfor andre rettighetshavere som har nytte av investeringene. På denne måten vil også muligheten for vellykket forhandling om byrdefordeling i gjennomføringsavtalene styrkes.

Refusjonsordningen og mulighetene til frikjøp gir viktig fleksibilitet for regulerende myndighet og utbygger. Refusjonsordningen gir kommunene en viss mulighet til å trekke inn verdiene for tredjepart i forhold til et prosjekt av for eksempel en veiforbedring. Frikjøpsordninger betyr at kommunene kan fravike standardkrav til etablering av parkeringsfasiliteter mot en godtgjørelse fra utbygger. Frikjøpsordninger kan være tvungne eller frivillige. Dersom det er tvungne frikjøp, vil kommunen lettere kunne bruke frikjøpsordningen som basis for finansiering av egne tilretteleggende tiltak.

Fordelingseffektene av fortettingsprosjekter kan være betydelige. Vegomlegginger, støyskjerming, opparbeidelse av grøntarealer, styrking av offentlig service osv, gir betydelige fordeler til eksisterende brukere av områdene. De eksempelområdene som er gjennomgått i kapittel 3 har i de fleste tilfellene betydelige effekter for naboer til prosjektområdene.

Reglene om refusjonskrav i Plan- og bygningsloven gir svært begrensede muligheter for å innkreve refusjon fra parter som nyter godt av lokale offentlige investeringer. Der det i dag foreligger mulighet for refusjonskrav, for eksempel ved veiforbedringer, er kravene som regel vanskelige å gjennomføre.

Styrking av grunnlaget for refusjonskrav både ved at kravene blir mer gjennomførbare, og ved å utvide grunnlaget for krav til også å gjelde for eksempel grøntarealer, parkeringsfasiliteter og trafikkskjerming, kan være et viktig virkemiddel for å styrke kommunens finansieringsgrunnlag for fortetting.

Frikjøpsordningene gjelder i dag kun for parkeringsfasiliteter. I tettbygde områder er det neppe behov for å særbehandle parkeringsfasilitetene i forhold til for eksempel grøntarealer og friområder. En rekke sider ved offentlig tilrettelegging for utbygging i byområder kunne tenkes å inngå i en utvidet frikjøpsordning.

*Alle nevnte virkemidler under prosjektstøtte, støtte til grunnerverv og styrking av grunnlaget for refusjon og frikjøpsordninger må vurderes nærmere og tilpasses juridiske og organisatoriske tiltak. Utvidede muligheter for kommunene til å bruke de to ordningene kan være av betydning for kommunenes økonomiske gjennomføringsevne. Det er imidlertid naturlig at den nærmere vurderingen og oppfølgingen av tiltakene og anbefalingene sorterer inn under juridiske virkemidler og ikke de økonomiske.*

#### **5.4.2 Bistand til finansiering av investeringer for kommunal regning**

I en del tilfeller vil det være vanskelig å sikre tilstrekkelige bidrag til finansiering ved hjelp av avtaler og krav etter Plan- og bygningsloven. Dels kan det dreie seg om betydelige forsinkelser mellom tidspunkt for investering og inntekt som for eksempel ved bruk av rekkefølgekrav og utbyggingsavtaler, dels kan det dreie seg om utlegg som ikke kan regnes innvunnet gjennom senere inntekter, for eksempel investeringer i grøntstruktur og offentlige rom.

Fortetting medfører som regel større problemer med å sikre finansieringsbidrag fra utbyggere enn feltutbygging. Årsaken er at eierforholdene i fortettingsprosjekter som regel er mer fragmenterte. Finansieringsproblemene bidrar dermed til å vri tilpasningen bort fra fortetting, selv om slike prosjekter for øvrig er samfunnsøkonomisk lønnsomme.

*Det anbefales at behovet for å finansiere kommunal tilrettelegging for fortetting tas med i betraktningen ved vurdering av områdestøtte for fortetting (jf. avsnitt 4.1.2) eller andre finansieringsordninger som bidrag til finansiering av strategiske eiendomsverv som behandles i neste avsnitt.*

### **5.5 Statlig støtte og tilrettelegging for strategiske eiendomstransaksjoner**

Gjennomgangen av kommunale fortettingsstrategier i kapittel 2 viser at strategiske grunn- og eiendomsverv og avhendelser kan være viktige for muligheten til å påvirke fordelingseffekter, strategiske spill og konflikter, samt verdsettinger i fortettingsprosjektene. Samtidig innebærer eiendomsverv både en økt finansiell binding og stor risiko for kommunene. Det er derfor svært usikkert om kommunene selv betrakter eiendoms- og grunnerverv som en naturlig kommunal virksomhet.

Argumentet for å legge forholdene bedre til rette for eiendomsverv er forskjellig fra argumentet for prioriteringsvridende tiltak som stimulerer fortetting generelt. Sistnevnte er et virkemiddel for fortetting uansett hvordan den gjøres, og et alternativ til at staten støtter fortetting indirekte gjennom riktige priser på transporttjenester eller et virkemiddel for å kunne fremme signalprosjekter i

arbeidet for bedre arealforvaltning. Støtte til og tilrettelegging for grunn- og eiendomsserverv er i stedet et tiltak for bruk av et bestemt virkemiddel og bygger på at kommunen står overfor spesielle begrensninger i bruken av dette ene virkemidlet. Årsaken til at kommunen ikke bruker eiendomstransaksjoner som virkemiddel kan være at kommunen ikke har selvstendig finansieringsmulighet eller egnede forvaltningsorganer for å håndtere eiendomsserverv. Hensikten er med andre ord å kunne vri virkemiddelbruken slik at denne blir mer rasjonell totalt sett.

Tilrettelegging for strategisk viktige eiendomstransaksjoner kan skje ved støtte til kommunale eiendomsserverv, eller ved styrking av virkemidlene for å fremme eiendomstransaksjoner mellom andre parter.

### 5.5.1 Støtte til eiendomsserverv

Støtte til eiendomsserverv kan for eksempel gis følgende alternative former:

- *Garantier:* Kommunale grunnerverv innebærer økonomisk risiko for kommunene og vil selv ved positiv verdiutvikling representere en belastning for kommunale budsjetter inntil prosjektene kan realiseres. En garantiordning for kommunale tomte- og eiendomsserverv i fortettingsområder vil kunne avlaste kommunene for betydelig risiko og samtidig gjøre det lettere å finne gode finansieringsmuligheter i prosjektperioden.
- *Lån:* Garantier vil i normaltilfellene gi en begrenset støtte til prosjektene. Låneordninger for tomte- og eiendomsanskaffelser vil særlig kunne gi kommuner med svak regnskapsbalanse, og derved små selvstendige lånemuligheter, større muligheter for aktiv fortettingspolitikk ved hjelp av eiendomstransaksjoner.
- *Statlig fond:* Staten kan også støtte kommunale grunnerverv gjennom mer direkte involvering på eiersiden i offentlige tomteselskap. En mulighet kan være etablering av regionale tomteselskap med kombinasjoner av kommunal, fylkeskommunal og statlig deltagelse. Hensikten vil være å tilrettelegge for fortettingsprosjekter gjennom disponering av strategisk beliggende arealer og utbyggingsmuligheter for flere kommuner sett under ett. Et ønskelig utfall av et statlig eierengasjement ville være at staten kunne tilføre tomteselskapene kompetanse og bedre muligheter til å sikre samordning mellom for eksempel statlige samferdselsinvesteringer og kommunale fortettingsprosjekter.

Statlige støttetiltak for å fremme kommunale og andre offentlige erverv av fast eiendom har både en økonomisk og en organisatorisk side. Det er naturlig at et slikt støttetiltak vurderes i forhold til hvilke institusjonelle krav som skal stilles til den forvaltningsenheten som tildeles støtte. I den grad staten deler en økonomisk risiko, vil det selvsagt også oppstå spørsmål om styrings- og innsynsmuligheter.

*Etter vår vurdering er det viktig at kommunale eller regionale organer også kan bruke eiendomstransaksjoner, anskaffelser og avhendelser, til markedsvilkår eller vilkår som gjenspeiler spesielle krav til kvalitet, som virkemiddel i arealforvaltningen. Det er mulig å tenke seg flere ulike modeller for statlig støtte til slike eiendomsserverv, for eksempel alt fra finansieringsbistand for kommunale eiendomsselskap til utvikling av regionale investeringselskap for tilrettelegging for bedre arealutnyttelse. En vurdering av slike muligheter anbefales som et tiltak*



for å effektivisere gjennomføringsevnen av kommunale planer og statlige ambisjoner for bedre arealutnyttelse.

## 5.5.2 Annen tilrettelegging for endring av eierforhold

En rekke virkemidler for påvirkning av eierforhold ligger i grenselandet mellom juridiske-, økonomiske- og organisatoriske tiltak. Følgende tiltak for tilrettelegging vil kunne stimulere bruken av eiendomsserverv som virkemiddel i kommunal arealpolitikk og spesielt der eiendomsserverv kan være utløsende for fortetting:

- *Spesielle tiltak for opprettelse av kommunale eiendomsselskap:* Tiltakene kan være av økonomisk art utover finansieringsordninger, eller eventuelt tilrettelegging av regelverket for kommunal forretningsdrift. I mange tilfeller er det også sannsynligvis viktige organisatoriske spørsmål som må håndteres i kommunene.
- *Tiltak for bruk av urbant jordskifte:* Jordskifteinstituttet er vurdert brukt i by- og tettstedssammenheng, og kan trolig få en betydning også for eiendomsforholdene her. Tiltaket vurderes i arbeidsgruppen for juridisk virkemiddelbruk.
- *Lovbestemt forkjøpsrett:* Et alternativ vil være å sikre kommunal forkjøpsrett til eiendomstransaksjoner som ligger innenfor områder som er definert som fortettingsområder.
- *Tiltak for forenklet adgang til ekspropriasjon:* Ekspropriasjon benyttes i dag først og fremst for store offentlige anleggs- og byggeprosjekter. Det er neppe gitt at ekspropriasjon ikke skal kunne brukes der private utbyggere hindres av fragmenterte eierforhold i tettsteder og byområder. Ikke bare manglende lovadgang som hindrer kommunene, men også manglende politisk vilje og frykt for kostbare juridiske konflikter vedrørende grunnlaget for ekspropriasjonen, hindrer bruken av ekspropriasjon. Et tiltak som kan bidra til å muliggjøre ekspropriasjon er å sikre likestilling mellom fortetting og andre reguleringsformål etter Plan- og bygningsloven.

De ovennevnte tiltakene vurderes ikke nærmere i denne sammenheng siden de hører inn under andre arbeidsgrupper i samarbeidsprosjektet for bedre arealutnyttelse i byer og tettsteder.

*Etablering av fortetting som eget reguleringsformål innen Plan- og bygningsloven, kan imidlertid være et bidrag til at forholdene legges til rette for mer effektiv økonomisk virkemiddelbruk blant annet for å stimulere bruk av eiendomstransaksjoner i fortettingsarbeidet. Det anbefales derfor også av hensyn til økonomisk virkemiddelbruk at fortetting vurderes innført som reguleringsformål.*

## 5.6 Regelverk for eiendomsskatt og avgiftsutforming

Eiendomsskatter og kommunale avgifter priser tjenester og goder som er av betydning for arealbruken. Det er i stor grad opp til kommunene å fastlegge sine eiendomsskatten og kommunale avgifter i detalj, men fastleggelsen skjer innenfor rammer som er bestemt av staten.

### 5.6.1 Eiendomsskatt

Skattelovgivningen gir kommunene rett til å utskrive skatt som andel av en taksert verdi av eiendommer innen kommunen. Eiendomsskatten er et kontroversielt virkemiddel, men samtidig et av de kommunale økonomiske virkemidlene som er sterkest knyttet til selve arealbruken. En primær hensikt med bruk av eiendomsskatt er å sikre at arealer i bymessige strøk ikke ligger ubenyttet. Skatten må ligge innenfor bestemte grenser, men skal helst settes så høyt at det blir ulønnsomt å la være å utnytte et areal.

Kommunene har betydelig spillerom ved fastsettelse av eiendomsavgiften. Avgiftsnivået kan settes mellom to og syv promille av eiendomsverdien. Eiendomsverdien fastsettes i praksis skjønnsmessig etter prinsipper som i noen grad kan variere fra kommune til kommune.

Det er sannsynlig at eiendomsskatten kan benyttes noe selektivt for å påvirke arealutnyttelsen i byer og tettsteder. En mulighet er å benytte synkende satser eller takster i forhold til markedsverdier ved økende utnyttelsesgrader av arealene. En annen er å øke skattebelastningen generelt i mer spredt bebygde områder hvor infrastruktur- og veibygging vil kreve relativt mer ressurser enn i tettbygde områder.

I dag er eiendomsskattene for ubebygde arealer svært lave. Selv i de mest sentrale strøk kan syv promille være for lite til å påvirke arealanvendelsen i nevneverdig grad. Også mer generelle samfunnsøkonomiske argumenter kan tale for å stimulere en overgang fra skattlegging av andre objekter som arbeid og kapital til skattlegging av fast eiendom. Som beskatningsobjekt har fast eiendom flere viktige fordeler i forhold til arbeidskraft og kapital.

*Eiendomsskatten fremstår således som et mulig sentralt virkemiddel i påvirkningen av arealbruken i bymessige strøk, men det er lite benyttet. Det er derfor naturlig at rammene for bruken av eiendomsskatt vurderes for å utlede muligheter for at eiendomsskatten kan få større betydning for å fremme bedre arealbruk i byer og tettsteder.*

### 5.6.2 Kommunale avgifter

Også kommunale avgifter kan tilpasses selektivt for å påvirke arealbruken og avveiningen blant utbyggere mellom tetthet og spredt utbygging. Ut fra muntlige utsagn fra flere kommunerepresentanter virker det sannsynlig at dagens avgifter i enkelte tilfeller overbelaster utbygging i tettbygde områder og begunstiger mer spredt bebyggelse. Det regnes for eksempel som sannsynlig at boenheter i blokk via de kommunale vann og kloakkavgiftene subsidierer eneboliger.

Vi har ikke vurdert nærmere i hvilken grad kommunal fastsettelse av avgifter kan endres innenfor de nåværende reglene slik at den bedre reflekterer de reelle kostnadene for spredt kontra tett bebyggelse, eller om avgiftene kan utformes som incentiver for fortetting kontra spredt bebyggelse. Avgiftene er imidlertid betydelige og kan tenkes å ha en effekt for vurderingen av ulike utbyggings- og arealbruksalternativer.

*Det er derfor ønskelig at avgiftsutformingen kartlegges og regelverket vurderes for å se om avgiftene kan ha gi incentiveeffekter i tråd med nasjonale mål for arealforvaltningen.*

## **5.7 Kommunal bruk av plan- og styringsverktøy, incentiver, forhandlinger og avtaler**

De tiltakene som er anbefalt i avsnittene ovenfor, berører alle statlige beslutninger og tiltak. Grunnen til at de statlige virkemidlene vektlegges er både at staten har en selvstendig arealpolitikk som skal fremme fortetting, og samtidig at staten setter reglene for de viktigste formene for kommunal virkemiddelbruk.

Det er også en rekke områder hvor kommunene suverent kan velge å styrke eget fortettingsarbeid. Begrunnelsen for forslag om endret kommunal virkemiddelbruk er imidlertid en helt annen enn for staten. For det første har ikke kommunene og staten sammenfallende grunnlag å preferere fortetting som staten (jf. avsnitt 4.3). Drøftingen av kommunal virkemiddelbruk i dette avsnittet skal først og fremst se på muligheter for å holde ”bedre orden i eget hus”, dvs. å bruke egne tilgjengelige virkemidler på en bedre måte.

Utgangspunktet for drøftingen av virkemidlene på kommunens hånd er derfor at det er mulig kommunen undervurderer attraktiviteten i fortettingsprosjekter fordi man overvurderer kostnader eller undervurderer nytteeffekter. Overvurderte kostnader kan skyldes svak evne til å utnytte de tilgjengelige virkemidler. Undervurderte nytteeffekter har med kompetanse for verdsetting av alternativ arealbuk. Nedenfor nevnes helhetlig planlegging, forhandlinger, samarbeids- og utbyggingsavtaler, avgifter og eiendomsskatter som områder hvor kommunenes tilpasning trolig kan styrkes.

- *Helhetlig planlegging:* Kommunenes langsiktige planer for arealer, økonomi og organisasjon må samordnes. Det later til at koordineringen mellom arealplanlegging og økonomiplanlegging ofte er for dårlig, slik at økonomiske konsekvenser av arealplanleggingen blir for dårlig utredet og fulgt opp.
- *Forhandlinger:* Kommunene er i liten grad forberedt på kompliserte forhandlingsprosesser.
- *Samarbeids- og utbyggingsavtaler:* Frivillige avtaler er nødvendige for å sikre en rasjonell fordeling av risiko og ansvar i fortettingsprosjekter
- *Avgifter og eiendomsskatter* kan antageligvis også innenfor dagens regelverk tilpasses for mer effektivt å reflektere behovet for fortetting.

De fire områdene forklares nærmere i det følgende.

### **5.7.1 Helhetlig planlegging**

Kommunale langtidspaner inneholder blant annet bindende arealplaner i form av kommunalplanens arealdel. Gjennomføringen av planens arealdel vil imidlertid normalt kreve en rekke tiltak i form av utredning og planlegging, organisering og

investering for eksempel i anskaffelse av strategisk beliggende eiendommer. Likevel er det fra flere kommuner etterlyst en klar sammenheng for eksempel mellom langtidsbudsjetter og arealplaner. Arealplanene følges med andre ord sjelden opp gjennom avsetning av midler til gjennomføring av planene.

Det samme kan gjelder forholdet mellom arealplaner og planer for endringer i den kommunale organisasjonen. Dersom en kommune over tid skal vektlegge fortettingsprosjekter i arealforvaltningen, må det også forventes at dette vil kreve organisatoriske tilpasninger. Tilpasningen kan bestå i etablering av et organ med ansvar for tilrettelegging, utforming av fullmakter til gjennomføring av forhandlingsprosesser osv.

Også disse spørsmålene forutsettes dekket av arbeidsgruppen for organisatoriske virkemiddelbruk.

### **5.7.2 Forhandlingsprosesser**

Forhandling kan betraktes som et virkemiddel i arealbruken, spesielt i fortettingsprosjekter. Kommunens evne til å organisere og gjennomføre kompliserte forhandlingsprosesser mellom kommunens reguleringsorgan, utbygger og investorer, kan være av stor betydning for prosjektresultatet.

I eksempelområdene har kommunens forhandlingsevne stått sentralt i de to store prosjektene på Tangen og i Ny-Paradis, Hop, Nesttun og Nesttun Vest, Bergen. I andre kommuner utenfor samarbeidsgruppen i dette prosjektet er forhandlerrollen tillagt personer i rådmannens stab som næringskoordinator og lignende.

Sannsynligvis bør kommunene vektlegge evnen til å gjennomføre nødvendige forhandlingsprosesser i større grad enn de gjør i dag. Styrket evne til å gjennomføre forhandlinger reiser viktige spørsmål om kommunal organisering og beslutningsevne. For eksempel vil politikernes evne til å fastlegge klare forhandlingsmandater som gir administrasjonen det nødvendige spillerom være viktig. Spørsmålet er først og fremst av organisatorisk art og drøftes derfor ikke nærmere her.

### **5.7.3 Samarbeids-, ramme- og utbyggingsavtaler**

Samarbeids- og utbyggingsavtaler kan sikre en viss grad av forutsigbarhet i prosjekter som krever stor tilpasningsevne underveis i utredning, planlegging og gjennomføring. Slike avtaler skal nettopp ta stilling til risiko- og ansvarsfordeling og forpliktene, både reguleringsmyndighet og utbyggere, på visse premisser i tilknytning til prosjektgjennomføringen. Avtalenes karakter og innhold avklares nærmere i det arbeid som utføres av arbeidsgruppen for juridiske virkemidler.

Bruken av samarbeids- og utbyggingsavtaler er helt nødvendig for å hindre at kommunen dekker unødig høye andeler av kostnadene ved tilretteleggingen for utbyggingsformål. Dersom kommunen skal få dekket kostnader utover det minimum loven sikrer, for eksempel få dekket kostnader for å sikre offentlige service-tilbud, utvidede atkomstmuligheter utenfor selve planområdet osv, er sannsynligvis utbyggings- og samarbeidsavtalene eneste mulighet. Rekkefølgekravene vil vanskelig gi inntekter i seg selv, men i stedet forsinke gjennomføringen. Refusjonsordninger er på sin side svært begrensede og juridisk krevende.

Bruken av avtaler reiser både utfordringer for kommunal forhandlingstaktikk og viktige juridiske og organisatoriske spørsmål for kommunene. Når det gjelder forhandlingstaktikk er utfordringen gjerne å sikre at kommunen har noe å forhandle om. Det må derfor foreligge alternativer til forhandlingsløsninger som gir private utbyggere motivasjon for å forhandle med kommunen. Som det fremgår av avsnitt 4.4.1 er det først og fremst Plan- og bygningslovens bestemmelser om rekkefølgekrav, refusjon og frikjøpsordninger som kan gi kommuner og utbyggere en fordel av å forhandle. Dersom disse bestemmelsene ikke benyttes, vil også kommunens utgangspunkt for forhandling være svakt.

Forhandlede avtalers status i forhold til planprosessene må avklares, det samme gjelder hvordan avtalene bør forhandles av kommunen. En mulighet er å delegere mye av forhandlingen til et eget gjennomføringsorgan i form av et selvstendig kommunalt selskap. Disse spørsmålene vurderes ikke nærmere her, men håndteres i stedet i henholdsvis juridisk og organisatorisk arbeidsgruppe.

#### **5.7.4 Avgifter og eiendomsskatt**

Kommunene har betydelige tilpasningsmuligheter i fastleggelsen av avgifter og eiendomsskatter selv innenfor det gjeldende regelverk. Likevel virker bruken av disse virkemidlene lite tilpasset behovet for å påvirke arealbruken i retning av økt fortetting. Foran er det pekt på at avgiftsfastsettelsen i dag kan motvirke effektiv arealbruk. Videre er eiendomsskatten etter hensikten et incentiv for effektiv arealbruk som i liten grad er tatt i bevisst bruk for dette formålet av kommunene.

*Det anbefales derfor at kommunene selv treffer tiltak for å utrede muligheten for å bruke avgifter og eiendomsskatter som gir riktige incentiveffekter i forhold til kommunale og nasjonale mål for arealbruken. På begge områder er det viktig å forstå avveiningen mellom ulike kommunalpolitiske hensyn som påvirker hvordan og i hvilken grad reglene utnyttes. Eventuelt kan utredningen av slike muligheter organiseres som et samarbeidstiltak mellom sentrale myndigheter og kommunene (jf. avsnitt 5.6).*

*Figur 5.1 Økonomiske og andre virkemidler som anbefales vurdert og fornyet; samlet oversikt*

<i>Utfordring:</i>	<i>Statlige virkemidler som er vurdert</i>	
	<i>Økonomiske</i>	<i>Andre (eksempler)</i>
Påvirkning av prioriteringer <ul style="list-style-type: none"> <li>• ovf kommunen</li> <li>• ovf utbygger/bruker</li> </ul>	<b>Områdestøtte til planlegging osv i fortetningsområder</b> <b>Eiendomsskatt; Kommun. avgifter</b> Samferdselsavgifter Tilpasning av generelle skatte- og avgiftsregler	Tilpasning av Rikspolitiske retn.linjer Bruk av konsekvensutredninger Parkeringsnormer
Kompliserte eierforhold	<b>Støtte til eiendomsserverv</b> Tilpasning av skatte-, avgifts- og anskaffelsesregler.	Jordskifte Ekspropriasjon Nye gjennomføringsmodeller med vekt på off./privat samarbeid
Rett verdsetting av arealbruks effekter for optimal regulering } Rasjonell bruk av offentlige investeringer i infrastruktur og annen tilrettelegging. }	<b>Samarbeids- og utbyggingsavtaler</b> <b>Områdestøtte</b> <b>Tilpasning av statlige investeringsprosjekter</b> <b>Samarbeids- og utbyggingsavtaler</b>	Nye gjennomføringsmodeller med vekt på off./privat samarbeid
Fordeling av tilretteleggingskostnader	<b>Statlig finansieringsstøtte</b> <b>Styrket refusjonsordn. o.l</b> <b>Planleggingsstøtte</b>	Rekkefølgekrav Nye gjennomføringsmodeller Utbyggingsavtaler, krav om avtale før endelig regulering

## 6 Behov for videre utredning

Studien av økonomisk virkemiddelbruk og behovet for styrkede virkemidler for bedre arealbruk, har berørt flere temaer som krever videre utredning. Spesielt er det grunn til å nevne følgende temaområder:

- *Kommunale avgifters og eiendomsskattens betydning for arealanvendelser:* Begge inntektsformer brukes først og fremst for finansiering av kommunal virksomhet, og i liten grad som incentiver for bestemt atferd. Avgiftene og skattesatsene har imidlertid incentiveeffekter. En gjennomgang av praksis bør avdekke slike incentiveeffekter og potensialet for mer rasjonell utforming av regelverket for avgifter og eiendomsskatt.
- *Samspill mellom samferdselspolitiske tiltak og arealforvaltning:* Samferdselstiltak påvirker arealbruken direkte, ved at samferdselen legger beslag på betydelige arealer, og indirekte ved at samferdselstiltak påvirker preferansene for ulik arealbruk. Rapporten har vist eksempler på hvordan større infrastrukturprosjekter påvirker fortettingsmuligheter og arealbruk generelt. Sannsynligvis blir sammenhengen mellom arealforvaltning og samferdselstiltak i dag ikke fullt ut ivare tatt gjennom de vurderingsmetoder som benyttes. Sammenhengen bør derfor kartlegges og tiltak for bedre samordning samferdsels- og arealforvaltningen vurderes.
- *Kommunal forhandlingsevne:* Det er lett å vurdere de enkelte kommunale virkemidler enkeltvis og isolert. Ved en slik tilnæringsmåte taper man imidlertid lett forståelsen for kommunenes forhandlingssituasjon i relasjon til utbyggere i store fortettingsprosjekter. Kommunenes forhandlingsevne er nettopp avhengig av evnen til å kombinere ulike virkemidler og avtaleelementer. Planpraksis, bruk av krav etter Plan- og bygningsloven, eiendomstransaksjoner og frivillige avtaler må fortrinnsvis vurderes som en helhet. En gjennomgang av kommunal forhandlingspraksis bør kunne kartlegge faktorer som påvirker kommunenes forhandlingsresultater. Samtidig bør en avklare spillet mellom juridiske, økonomiske og organisatoriske elementer i forhandlingssituasjonen.

De tre temaene; bruk av avgifter og eiendomsskatt, spillet mellom samferdselstiltak og arealforvaltning, samt kommunal forhandlingsevne, står alle sentralt i arbeidet for bedre arealforvaltning. Utredning av disse temaene og de områder for styrket virkemiddelbruk som er nevnt ovenfor, vil trolig forbedre evnen til å sikre oppnåelse av det nasjonale målet om bedre arealbruk, dvs. fortetting med kvalitet.





## Referanser

ECON (1998a): *Verdien av alternativ bruk av Bjørvika..* ECON-rapport nr. 52/98.

ECON (1998b): "Økonomiske problemer og virkemidler ved fortetting" ECON-notat 80/98.

ECON (1999): *Høyere arealutnyttelse i boligprosjekter – konflikt mellom ulike mål og interesser.* ECON-rapport nr. 42/99

NOU (1997:27): *Nytte- og kostnadsanalyser. Prinsipper for lønnsomhetsvurderinger i offentlig sektor.* Oslo, 24. sept. 1997.

Richard O. Zerbe, Jr. (1998): "Is Cost-Benefit Analysis Legal? Three rules." *Journal of Policy Analysis and Management.*



## Vedlegg 1: Nøkkelbegreper

Arealforvaltning	Arealforvaltning brukes her om alle tiltak som påvirker utnyttelsen av arealer og de verdier arealressursene skaper for samfunnet.
Fortetting	Økt antall m <sup>2</sup> gulvflate utbygget på gitt grunnareal, dvs. økt utnyttelsesgrad.
Frikjøpsordning	Ordning som gir kommunen mulighet til å innvilge en utbygger rett til å avvike fra normale standarder for minimums parkeringsareal mot betaling av en viss godtgjørelse til kommunen.
Utbyggings-/gjennomføringsavtale	Avtale mellom utbygger og kommune om fordeling av ansvar og rettigheter ved gjennomføring og utbygging i henhold til vedtatt reguleringsplan.
Gjennomføringsorgan	Organisatorisk enhet med ansvar for koordineringen overfor kommunens planetat av prosjektgjennomføringen i et utbyggingsprosjekt.
Innsigelse	<p>En innsigelse er en uttalelse til et planforslag som begrenser kommunestyrets myndighet til å gjøre planvedtak med rettslig virkning. Bare enkelte offentlige institusjoner har rett til å reise innsigelse.</p> <p>Mer presist: En innsigelse er et varsel/uttalelse til et planforslag (fra fylkeskommunen, statlig fagmyndighet eller nabokommune) om at dersom kommunen ikke følger deres uttalelse til planforslaget, så har ikke kommunen myndighet til å gjøre endelig planvedtak. Tar ikke kommunen hensyn til innsigelse, må planforslaget godkjennes/stadfestes av departementet.</p> <p>Når det gjelder arealdelen til kommuneplaner, kan kommunestyret vedta at planen skal ha rettsvirkning for områder som ikke omfattes av innsigelse. For reguleringsplaner har innsigelsen virkning for hele planområdet, og kommunestyret kan ikke gjøre planvedtak med rettslig virkning for noen del av planområdet.</p>
Kommunal-økonomisk lønnsomhet	Lønnsomhet for de samlede interesser som hører til kommunen, dvs. netto verdi av alle effekter av et tiltak for kommunens innbyggere og næringsliv.
Prosjektlønnsomhet	Lønnsomheten ved et utbyggingsprosjekt vurdert ut fra alminnelige prosjektregnskap for kommune eller utbygger.

Rammeavtale	Avtale som regulerer samarbeidet mellom kommune og utbygger frem til behandling av reguleringsforslag.
Refusjonsordning	Ordning i Plan- og bygningsloven som gir kommunen hjemmel til, på visse vilkår, å fremme krav om at grunneiere skal bidra til finansiering av en investering for eksempel i infrastruktur selv om investeringen ikke er foranlediget av grunneierens egen atferd.
Regulering	I denne rapporten brukes regulering i vid forstand, både om regulering av arealbruk som for eksempel uttrykkes i en reguleringsplan, og om offentlig regulering av atferd hos ulike aktører for eksempel gjennom lovregler, incentiver og annen virkemiddelbruk.
Reguleringsplan	En detaljplan med tilhørende bestemmelser som regulerer utnyttelse og vern av grunn, vassdrag, sjøområder, bebyggelse og det ytre miljø i bestemte områder.
Rekkefølgekrav	Betingelser i reguleringsvedtak som hindrer utbygging inntil visse forutsetninger om tilrettelegging for eksempel av infrastruktur, kommunale fasiliteter etc er tilfredsstilt.
Samfunnsøkonomisk lønnsomhet	Nettoverdien av et tiltak summert over alle individer, personer og bedrifter i Norge som påvirkes av tiltaket.
Utbygger	Aktør som står ansvarlig overfor kommunen som reguleringsmyndighet for gjennomføring av en utbygging i tråd med gjeldende planvedtak.

## Vedlegg 2: Gjennomgang av faktorer som påvirker prosjekt-lønnsomheten

Eksempelene som benyttes i notatet blir først og fremst illustrert ut fra prosjekt-lønnsomhet og kostnader dekket av kommunale eller statlige organer. I tillegg vurderes forhold som kan tilsi avvik mellom prosjekt-, kommunal- og samfunns-økonomisk lønnsomhet. Verdsettingen av disse forholdene ligger imidlertid utenfor mulighetene i dette arbeidet.

Dette vedlegget presenterer først enkeltelementene i prosjektanalysen. Videre drøftes de kritiske elementene for prosjekt-lønnsomhet sett fra en investors side.

### Kostnads- og inntektselementer

Beregningene for eksempelområdene bruker blant annet følgende elementer i kalkylene:

- *Salgsinntekter* knyttet til det ferdige utviklede prosjektet danner inntektsrammen for utbygger.
- *De samlede anleggskostnader eller total kostnader* består av tomteknader og byggekostnader (gjelder alle byggeprosjekter). Byggekostnader er de samlede kostnader som utbygger/byggherre belastes med hensyn til arbeid og materialer til bygg. Tomteknader består av verdi av råtomt, eventuelt kapitalisert festeavgift, pluss kostnader ved opparbeiding av vann, vei og kloakk frem til byggegrunnen.
- *Tomteknaden* viser hva utbygger har betalt for tomtegrunnen og vil være avhengig av kvalitet, reguleringsformål, oppstartingsstidspunkt og tillatt utbyggingsvolum ved prosjektet. Tomteknaden (eller tomtebelastningen) er ofte å betrakte som en residual for byggets lønnsomhet og beregnes ofte som kapitalisert netto inntekt av ferdig bygg minus prosjektkostnad inkl. finanskostnader.
- *Offentlig støtte* kan ta form av rimelig tomtegrunn. Hvis det er kommunen som eier tomtegrunnen, kan kommunen ved å selge tomten rimelig eller billig gjøre prosjektet lønnsomt og dermed øke sannsynligheten for at det gjennomføres. Hvis det er private tomteeiere er det forhandlingsresultatet, prisen mellom grunneier og utbygger eller eventuelt ekspropriasjonskostnader som avgjør om prosjektet blir realisert.
- *Risiko*: For utbygger vil det naturligvis være stor usikkerhet både på inntekts- og kostnadssiden. I alle prosjektene kan det ligge et betydelig potensiale for lønnsomhet som avhenger av kvaliteten på prosjektet. Ulike utbyggere vil dessuten ha ulike vurderinger av priser og lønnsomhet ved det enkelte prosjekt. Gitt planforutsetningene må utbyggers verdivurdering av et prosjekt særlig ta hensyn:
  - Kostnadsrisikoen (entreprisekostnadene kan bli større enn forutsatt)

- Markedsrisikoen (leieinntekter eller salgspriser kan bli lavere enn forutsatt)
- Avkastningskravet (renteusikkerhet m.v.)

### **Kritiske faktorer for prosjektøkonomisk lønnsomhet**

Med kritiske faktorer menes hvilke økonomiske forhold – inntekts eller kostnadsbærere som avgjør om prosjektet har interesse for utbyggersiden eller investorsiden. Faktorene klassifiseres på et aggregert økonomisk nivå, da hovedfokus er overordnede forhold. Hovedfokus er rettet mot de mest kritiske kostnadsfaktorene i prosjektet.

Sentrale parametre er:

1. *Arealdisponering*: Enhver økonomisk vurdering er avhengig av en overordnet plan for grunnarealdisponering. Vi har lagt til grunn et ”hovedutbyggingsalternativ” for eksempelområdene. Dette alternativet er enten beskrevet i kommunens egne dokumenter eller er anslått av økonomigruppens medlemmer.
2. *Maksimal tillatt byggevolum*: Innenfor de områdene som er avsatt til byggeformål er utbyggerne generelt interessert i en høyest mulig utnyttelse av tomtene; jo større bolig- og næringsareal en kan få plass til, jo høyere blir inntektsgrunnlaget. Utbyggingskostnadene varierer også med hensyn til hvor tett det bygges. I notatet har en tatt utgangspunkt i kommunens foreløpige bestemmelser og for enkelte av casene delt mellom utbygging til hhv. bolig- og næringsformål.
3. *Prosjektorganisering og gjennomføringsmodell*: Ansvarsforholdet bestemmer fordelingen av infrastrukturkostnadene mellom kommune og private utbyggere m.v. I tradisjonelle utbyggingsområder har vanligvis kommunen gjennomføringsansvaret for hele planområdet og opparbeider nødvendig infrastruktur anlegg fram til de definerte delområder. Alternativt inngår kommunen avtaler med grunneierne, erverver og deretter selger området i tilrettelagt stand til utbyggere, til kostnad som inkluderer alle klargjørings- og tomtekostnader. For områdevis fortetting benyttes det forskjellige modeller, noe som innebærer ulik kostnadsfordeling. Modellene er i våre eksempler er:
  - Områdevis utviklingselskap: privat/offentlig, helt privat eller helt offentlig Tangen (privat/offentlig) og Ballestad (privat m/gjennomføringsavtale)
  - Områdevis tverretattlig og eventuelt privat/offentlig områdeorganisering Bekkestua og Holtet
  - Kommunal gjennomføringsetat kan være aktuelt i Skiparviken
4. *Markedsverdier*: En nøkkelfaktor for prosjektlønnsomheten er den pris utbygger forventer å selge eller å leie ut det ferdige prosjektet til. Den faktiske salgsprisen er avhengig av mange forhold. Uten detaljplaner blir dette svært usikre anslag. En bygger på de opplysningene som økonomigruppen, lokale

meglere og rådgiver har gitt. Kostnadsdata er anslått av økonomigruppen samt erfaringstall fra noenlunde tilsvarende prosjekter<sup>2</sup>.

5. *Bygge- og anleggskostnader:* Disse kan grupperes i følgende hovedposter, hvorav vi ser bort fra de to siste punktene:
- Pris for råtomt og opparbeidelseskostnader
  - Kostnader knyttet til planlegging (både knyttet til offentlig planprosesser og egen detaljplanlegging, prosjektering og til salg)
  - Entreprenørkostnader, inkl mva.
  - Gebyrer, avgifter, herunder tilknytningsavgifter
  - Garantier og reserver for oppfølging av kommunale pålegg m.v.

---

<sup>2</sup> HolteProsjekt oppgir referansepriser m.v.

-



## Vedlegg 3: Elementer i en samfunns- økonomisk vurdering av fortetting

For å gjøre anslag på den samfunnsøkonomiske nytten må en kvantifisere forhold der vi ikke på en naturlig måte har markedspriser å støtte oss til. Eksempler på dette kan være den "visuelle verdien" av et fortettingsprosjekt. Dette gjør at mange av overslagene ved en samfunnsøkonomisk analyse er usikre og diskutabile med klare innslag av subjektivitet.

Samfunnsøkonomiske effekter av fortettingsprosjekter er i praksis kompliserte å verdsette. Det er også relativt lite erfaringsgrunnlag for hvordan en skal gjøre dette.

Kostnadsberegningsutvalget (NOU 1997: 27) skiller mellom tre ulike opplegg for samfunnsøkonomiske prosjektvurderinger:

- Konsekvensanalyser
- Kostnadseffektivitetsanalyser
- Nytte- og kostnadsanalyser

*Konsekvensanalyse* innebærer en systematisk kartlegging av fordeler og ulemper knyttet til et konkret prosjekt. Denne vurderingen gjennomføres for alle komponentene uavhengig av om de kan prissettes eller ikke. De ulike komponentene vil derfor typisk være uttrykt i ulike enheter.

*Kostnadseffektivitetsanalysen* går lengre i forsøket på å verdsette komponentene. Formålet med denne typen analyser er å komme fram til den løsningen som minimerer kostnadene ved å oppnå en gitt målsetting. Dette innebærer at en forsøker å uttrykke alle kostnadskomponentene i én og samme enhet, nemlig kroner.

*Nytte-kostnadsanalysen* skiller seg fra kostnadseffektivitetsanalysen ved at den også forsøker å verdsette nytten av det aktuelle prosjektet. Tidsbesparelser omregnes f.eks. fra minutter til kroneverdi. Nytte-kostnadsanalysen har som ambisjon å gjøre beslutningstakeren i stand til å prioritere mellom to i utgangspunktet ulike prosjekter.

NOU (1997:27) beskriver verdsettingen av nyttesiden av et prosjekt som betalingsvilligheten for de nyttepostene prosjektet genererer. I denne rapporten har vi kun grovt forsøkt å beskrive uten å tallfeste hvilke eksterne effekter som kan tenkes å følge av utbyggingsprosjektet.

Nytte-kostnadsanalysen er omstridt som hjelpemiddel for eksempel i byplanleggingen, først og fremst fordi man forsøker å tallfeste og prise verdier som mange mener ikke lar seg verdsette med betalingsmidler som målestokk. En annen innvending er at metoden bygger på at betalingsviljen i markedet gir representativ

informasjon for verdien av vanlige goder. Metoden tar dermed ikke hensyn til at inntektsfordeling osv. påvirker markedets betalingsvilje.

Richard O. Zerbe Jr. referer kritikken mot analysemetoden i artikkelen "Is Cost-Benefit Analysis Legal? Three rules" fra *Journal of Policy Analysis and Management*. Hans regler for bruken av denne typen analyser er: (1) Bruk analysene til å fremskaffe og systematisere informasjon, ikke la analysene ta beslutninger. (2) Sørg for at analysen hviler på eksisterende verdier og kostnadselementer og ikke gir seg ut for å skape nye verdier. (3) Vær klar over analysens avhengighet av institusjonelle rammebetingelser som lover og psykologiske holdninger, og vær eksplisitt mht hvordan disse påvirker resultatene i analysen.

### **Bidrag som rekreasjonsområde og møteplass**

Rekreasjonsområder kan være både offentlige og private goder. I enkelte tilfeller vil rekreasjonsmuligheter tilbys mot betaling. Rekreasjonsområdene kan da verdsettes i et marked. Når det gjelder offentlige rekreasjonsområder, er det vanskeligere. Her vil det ikke være mulig å få tjenestene verdsatt i et marked. Det er likevel utvilsomt at områdene har en verdi, dvs. at de produserer tjenester som det finnes en betalingsvilje for og som må regnes med i en samfunnsøkonomisk vurdering av prosjektet.

Offentlige rekreasjonsområder kan til en viss grad verdsettes. Metoden kan være å vurdere betalingsvilligheten for rekreasjonsformål som er nære erstatninger til de rekreasjonsområdene som planlegges etablert, eller ved å stille privatpersoner overfor hypotetiske valg som avslører deres betalingsvillighet. Metodene vil i alle tilfeller gi usikre resultater.

### **Visuelle og estetiske effekter**

Fortettingsprosjekter som vektlegger kvalitet vil måtte sikre visse visuelle og estetiske egenskaper. I en del tilfeller vil den visuelle kvaliteten ved et område klart heves, i andre tilfeller vil det være delte meninger om en slik kvalitetsheving finner sted, f.eks. som følge av stengt utsikt, nedbygging av grøntareal osv.

De visuelle kvalitetene representerer relevante samfunnsøkonomiske verdier. Verdsettingen er som ellers helt avhengig av hva som anses som alternativer. F.eks. vil et bygg med større etasjehøyde enn et annet bygg som regel representere en visuell kvalitetssenkning. I så fall skal det gjøres et fradrag for reduserte visuelle kvaliteter ved en økning av etasjehøyden.

Dersom alternativet til fortetting er å bevare et friområde, en grønn lunge etc, blir verdsettingen svært vanskelig. Det finnes svært få holdepunkter for verdsetting av visuelle kvaliteter i by- og tettsteder.

### **Verdiskaping i kollektivtrafikken**

Sannsynligvis er en stor del av de samfunnsøkonomiske effektene av offentlig arealer knyttet til samferdsel. Sentralt for å få gjennomført flere fortettingsprosjekter synes å være å få til løsninger på samferdselssiden. Særlig står spørsmål knyttet til vei og kollektivløsninger sentralt. Veiløsningen må i flere av prosjektene (Bekkestua, Holtet og eventuelt Nesttun) sannsynligvis finansieres i samarbeid med de berørte samferdselsmyndighetene, først og fremst de kommunale samferdselsetatene eventuelt også i samarbeid med Statens vegvesen.

## Vedlegg 4: Husbankens låne- og tilskuddsordninger

I det følgende presenteres en oversikt over Husbankens økonomiske virkemidler. Låne- og tilskuddsordninger som har liten eller ingen relevans i forbindelse med fortetting omtales ikke<sup>3</sup>. De fullstendige retningslinjene for låne- og tilskuddsordningene finnes i den såkalte "Blåboka"<sup>4</sup>.

### Oppføringslån

Oppføringslån er betegnelsen på det vanligste Husbanklånet, som brukes til finansiering av nye boliger for eget bruk, salg eller utleie. Lånet kan gis til enkeltpersoner, private utbyggere, borettslag, stiftelser, kommuner etc. Private utbyggere kan få lån til å bygge boliger for salg til personlige eiere (enkeltpersoner). I disse tilfellene gis lånetilsagnet til utbyggeren mens det endelige lånet utbetales til den enkelte kjøper.

Låneutmålingen skjer etter en bestemt sjablon i forhold til boligens kapasitet og areal. For å få Husbanklån må tomte- og byggekostnadene ligge under bestemte grenser.

Prosjekter som oppfyller visse kvalitetskriterier har mulighet til å oppnå høyere låneutmåling enn de ellers ville fått. Bedre arealutnyttelse stimuleres indirekte gjennom at nybyggingsprosjekter må omfatte minimum fem boliger for at de skal kvalifisere for slike lånetillegg. Ulike sider ved utomhusområdene blir fokusert gjennom lånetilleggene for utomhuskvalitet, og følgende kvaliteter blir stimulert:

- terreng og vegetasjon
  - Lånetillegget skal stimulere til å ta vare på og utnytte eksisterende kvaliteter i terreng og vegetasjon, eller eventuelt ved å opparbeide nye grøntarealer.
- utearealer
  - Lånetillegget skal stimulere til utforming av boligområder med utearealer som i beliggenhet, størrelse og utforming er egnet for lek, opphold og rekreasjon for alle brukergrupper.
- trafiksikkerhet
  - Lånetillegget skal stimulere til trafiksikre boligområder, der sikkerhet for barn er spesielt ivaretatt.

---

<sup>3</sup> Dette gjelder følgende låne- og tilskuddsordninger: utbedringslån, lån til kjøp av brukt bolig, etableringslån, barnehagelån, boligtilskudd, tilskudd til utvikling av bomiljø, boligforvaltning og boligpolitikk. Lån og tilskudd til omsorgsboliger og sykehjem er særordninger som heller ikke tatt med, selv om de kan brukes i forbindelse med fortetting.

<sup>4</sup> "Blåboka" finnes på Husbankens hjemmeside: [www.husbanken.no](http://www.husbanken.no)

## Tilskudd til byfornyelse

Byfornyelsestilskuddet skal bidra til at fornyelsen av boliger og bomiljø i definerte byfornyelsesområder kan gjennomføres slik at det oppnås akseptable boutgifter og god kvalitet. Tilskuddet kan gis til tiltak i forbindelse med bygging og fornyelse av boliger og fellesanlegg som omfattes av kommunalt fornyelsesvedtak eller kommunalt utbedringsprogram. Tilskuddet er ment å dekke opp noe av merkostnadene ved fornyelse og bygging inne i byene. Den eksisterende bygningsmassen lider ofte av understandard. Ved nybygging kan trange tomter og dårlig byggegrunn ofte være fordyrende momenter.

Byfornyelsestilskuddet er i første rekke rettet inn mot fornyelse av eksisterende bebyggelse eller utearealer. Fortetting kan imidlertid stimuleres gjennom tilskuddet ved erstatning for bygninger eller deler av bygninger som må rives for å få tilfredsstillende utearealer eller plass til ny bebyggelse.

## Tilskudd til boligkvalitet

Tilskudd til boligkvalitet skal stimulere bolig- og miljøfornyelse og oppføring av nye boliger med kvaliteter som er viktige ut fra samfunnsmessige hensyn. Det kan gis tilskudd ved fornyelse og fortetting i bymessig og konsentrert bebyggelse, ved bygging av nye boliger dersom disse har særlig god utomhuskvalitet eller tilgjengelighet. Videre kan det gis tilskudd for god byggeskikk ved fornyelse, fortetting og oppføring av boligområder. I vurderingen av god byggeskikk vil bærekraftighet i forhold til arealutnyttelse komme inn som et moment i vurderingen. Det kan også gis tilskudd til forsøksbygging.

**Tilskudd for utomhuskvalitet** er knyttet til lånetillegget i forbindelse med oppføringslån, forklart ovenfor, med de samme kriteriene. Det ligger en stimulerings effekt til fortetting ved nybygging gjennom at normen for størrelsen på felles uteområde i forhold til antall boliger blir lagt lavere i bymessig bebyggelse.

**Tilskudd for boligkvalitet ved fornyelse og fortetting** stimulerer fortetting gjennom tilskudd ved gjenbruk og omforming av eksempelvis tidligere industriområder til boligformål. Tilskuddet kan også nyttes til å sikre nybyggingsprosjekter en utnyttelsesgrad som muliggjør utearealer med god kvalitet. Tilskuddet kan brukes på samme måte som byfornyelsestilskuddet til å dekke opp noe av merkostnadene med vanskelig bygging i byer. Det er avgjørende for tilskuddsgivning at prosjektet inngår i en helhetlig plan for området prosjektet ligger i. I de siste retningslinjene fra Husbanken er det gitt anledning til å gi *tilskudd til prosjektering* over denne ordningen.