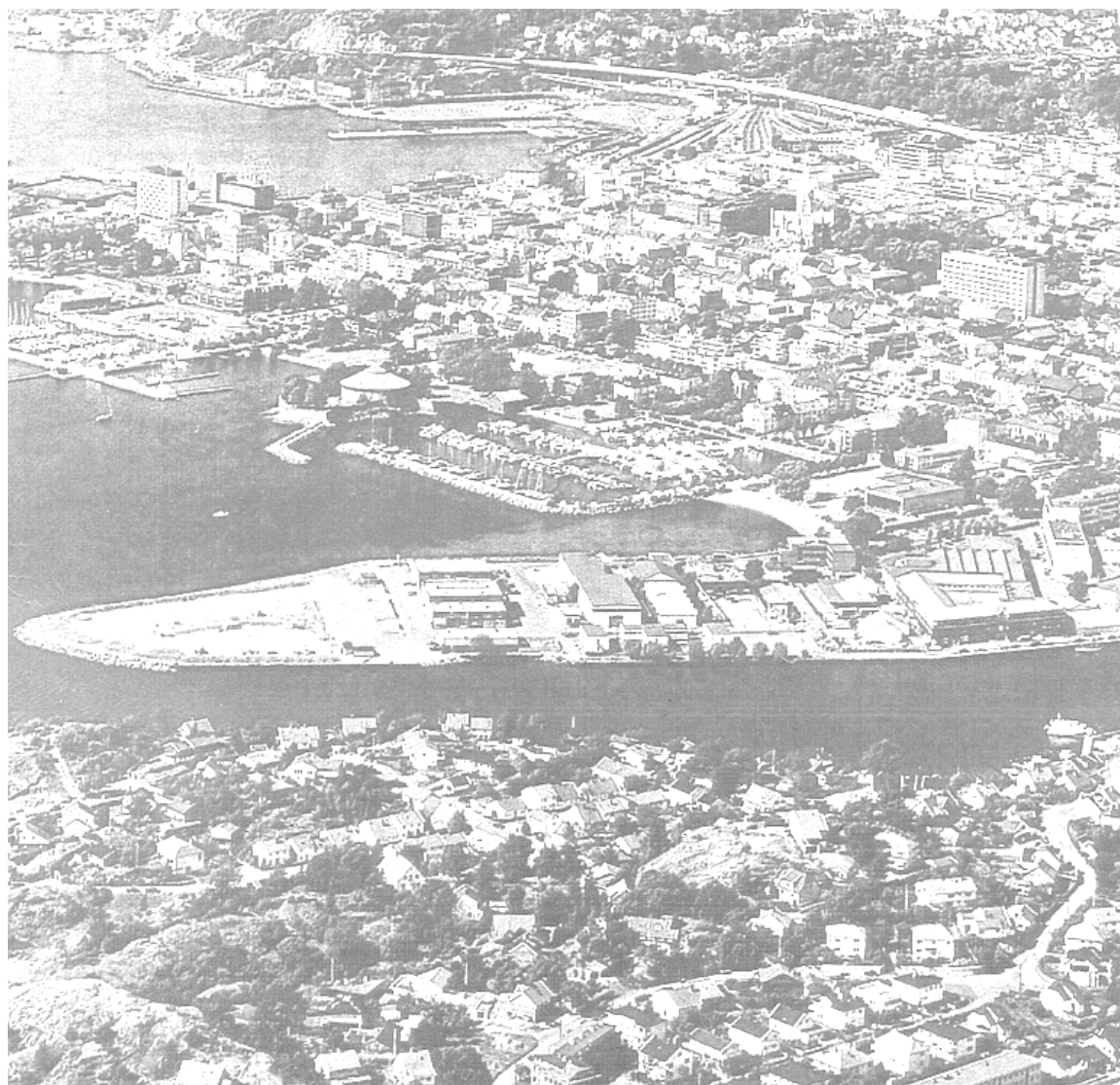


2. LØNNSOMHET VED FORTETTING

Lønnsomhet er en viktig forutsetning for gjennomføring av fortetting. Faktorer som påvirker lønnsomheten, og forholdet mellom prosjektlønnsomhet, kommunaløkonomisk lønnsomhet og samfunnsøkonomisk lønnsomhet må sees i sammenheng med bruken av virkemidler i gjennomføringen.

I dette kapitlet fokuseres det på viktige sider ved lønnsomhet, og kritiske faktorer for gjennomføringen. Gjennomgangen er viktig for å forstå hvorfor det først og fremst er satt fokus på stimulerende virkemidler.



2.1 Lønnsomhet, tetthet og kvalitet

Lønnsomheten ved fortetting kan måles ut fra prosjektlønnsomhet, kommunaløkonomisk lønnsomhet og samfunnsøkonomisk lønnsomhet. I fortettingsprosjekter kan det være stor forskjell mellom disse lønnsomhetskriteriene. Tetthet og kvalitet er to viktige forutsetninger som påvirker lønnsomheten.

Fortettingsprosjekter er som regel mer følsomme for konjunktursvingninger enn feltutbygging. Dette fører til at både fortettingsaktiviteten og kvaliteten på prosjektene vil være avhengig av konjunktorene i eiendomsmarkedet.

2.1.1 Lønnsomhetsmål

Arealer i byer og tettsteder er knappe ressurser og bør forvaltes effektivt, det vil si slik at de skaper størst mulig verdi for samfunnet. Lønnsomheten ved et fortettingsprosjekt vil i midlertid vurderes på ulike måter avhengig av hvem som skal fatte beslutningen. For drøftingen av lønnsomheten ved fortetting kan følgende lønnsomhetsbegreper benyttes:

- *Prosjektlønnsomhet:*

Prosjektlønnsomheten er en bedrifts- eller privatøkonomisk vurdering som reflekterer avveiningen hos den enkelte investor eller utbygger. Lønnsomheten kan som regel dokumenteres ved et vanlig regnskap. I denne sammenheng 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, men også en rekke andre kommunale virkninger. Kommunale virkninger omfatter for eksempel investeringer i skoler og veier for å muliggjøre eller legge til rette for gjennomføring av prosjektet, effekt for driftskostnader, fordeler og ulemper for andre kommunale 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 fortettingsprosjekter kan det være stor forskjell mellom prosjektlønnsomhet, kommunaløkonomisk lønnsomhet og samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

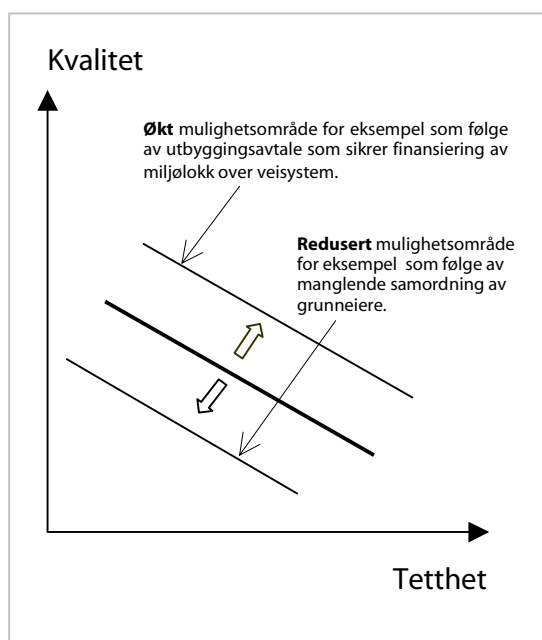
2.1.2 Forholdet mellom tetthet, kvalitet og lønnsomhet

Tetthet og kvalitet i arealbruken er to viktige forutsetninger som påvirker både prosjektlønnsomhet og samfunnsøkonomisk lønnsomhet ved fortetting. Kvaliteten ved arealutnyttelsen skal reflektere forhold som ikke kan måles i bolig- eller næringsareal. Dette kan for eksempel være estetiske kvaliteter, grøntarealer, tilgjengelighet, leke- og trafikkmiljø, fravær av støy og forurensning, energieffektive utbyggingsløsninger, redusert transportbehov med mer. I tillegg til kvalitetskrav setter planmyndigheten også krav til bebyggelsens sammensetning med hensyn til andel boliger, boligtypefordeling, næringsbygg med mer.

Kvalitetskrav og krav til bygningsmassens sammensetning virker ofte begrensende på utbyggers lønnsomhet, men kan samtidig skape betydelig verdi for omgivelsene.

Forholdet mellom tetthet og kvalitet illustreres i figur 2.1.1. Figuren tar utgangspunkt i at kombinasjonsmulighetene av tetthet og tettsteds-kvalitet i et prosjekt er begrensede. Ut-over et visst nivå kan økt tetthet kun oppnås dersom man er villig til å redusere kvaliteten.

Figuren viser tre nivåer som representerer tre alternative grenser for mulige kombinasjoner av tetthet og kvalitet. Generelt vil det ha størst effekt å avklare virkemidler og tiltak som kan bidra til å øke mulighetsområdet i fortettingen, det vil si høyere tetthet med økt eller tilsvarende kvalitet.



Figur 2.1.1. Eksempel på problemstillinger og virkemidler som påvirker kommunens mulighetsområde i å balansere forholdet mellom tetthet og kvalitet i gjennomføringen.

Eksempel på denne type virkemidler og tiltak kan være utbyggingsavtaler som samordner offentlige og private investeringer for å finansiere miljølokk over veisystem. Effekter av denne type kan også oppnås ved organisering av grunneiere innenfor et fortettingsområde som krever felles gjennomføring.

2.1.3 Fortetting med kvalitet er konjunkturavhengig

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, utbyggerenes og investorenes verdsetting av de tjenester arealet kan yte. Markedsverdien svinger og gjør prosjektlønnsomheten sterkt konjunkturavhengig. Fortettingsprosjekter kan være mer konjunkturfølsomme enn feltutbygging 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.

Kommunens evne til å tilpasse sin aktivitet riktig i forhold konjunktorene kan 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 reguleringsstidspunktet var vanskelig.

2.2 Lønnsomhet som forutsetning for gjennomføring

Fortetting med kvalitet har et svært varierende lønnsomhetsbilde der det kan være stor forskjell mellom kortsiktig prosjeklønnsomhet og langsiktig samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Erfaringene fra eksempelområdene i prosjektet viser at fortetting tilfører verdier ut over det som medregnes i utbyggers eller kommunens vurdering av prosjeklønnsomheten.

Grunnen til at prosjeklønnsomheten i fortettingsprosjekter i en del tilfeller er negativ, skyldes ofte behovet for store terskelinvesteringer kombinert med offentlige krav til balanse mellom tetthet og kvalitet. Offentlige bidrag til infrastruktur og andre terskelinvesteringer kan da være en forutsetning for å sikre gjennomføring av prosjektet. Organisatoriske problemer på offentlig og privat side vil kunne påvirke prosjeklønnsomheten og gjennomføringen.

2.2.1 Fra prosjeklønnsomhet til kommunal- og samfunnsøkonomisk lønnsomhet

Prosjeklønnsomheten i fortettingsprosjekter varierer med en rekke forhold; bla de fysiske forutsetningene, eierforhold, krav som settes i reguleringsplan, konjunkturer med mer. Med kommunal- og samfunnsøkonomisk lønnsomhet menes lønnsomhetsmål som tar hensyn til flere effekter enn de som inngår i prosjeklønnsomheten og prosjektrengskapene.

Samspillet mellom ulike aktører i arealbruken betyr at den enes beslutninger om arealbruk også gir nytteeffekter for andre aktører. Slike samspilleffekter 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 prosjeklønnsomhet til kommunal- eller samfunnsøkonomisk lønnsomhet skal eksterne effekter medregnes. 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 2.2.1 beskriver mulige konkrete kommunal- og samfunnsøkonomiske effekter for 6 av eksempelområdene i prosjektet som helt eller delvis ikke medregnes i den regnskapsmessige prosjeklønnsomheten. De kommunale faktorene utover den registrerte prosjeklønnsomheten 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, grunnlag for kollektivdekning, bidrag til å hindre tettstedsspredning og en rekke andre effekter. Flere av elementene representerer krevende vurderings- og verdsettingsproblemer. I tabellen betraktes for eksempel verdien av bedre boligdekning som en kommunal effekt som ikke 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 regnskapseffektene.

Eksempelområde → Effekt ↓	Aure	Bekkestua	Holtet	Ny-Paradis, Hop -Nestun	Ballestad	Tangen
Kommunale effekter						
<i>Driftskostnader utenfor prosjektet</i>	Usikkert	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>	Sannsynlig, gjennom boliger for eldre	Positiv	Positiv	Sterkt positiv, høy boligandel	Positiv	Positiv, andel avhengig av regulering
<i>Rekreasjon og møteplass-effekt</i>	Sannsynlig	Positiv	Positiv; Skaper senter	Positiv, sikre viktige grøntarealer	Usikkert	Positiv, tilrettelegger for torv etc.
<i>Visuell kvalitetsheving</i>	Usikkert	Positiv	Positiv, hovedeffekt	Positiv, bla knutepunkt og veiskjerming	Sannsynlig	Sannsynlig
<i>Lokal luft- og støymiljøkvalitet</i>	Neppe effekt	Sterkt positiv	Neppe effekt	Positiv	Usikkert	Usikkert
<i>Hindre tettstedsspredning</i>	Positiv	Positiv	Positiv	Positiv	Positiv	Positiv
<i>Andre ikke verdsatte kommunale effekter</i>	Usikkert		Usikkert	Usikkert	Usikkert	Arbeidsplasser og skattegrunnlag
Mulige nasjonale effekter:						
<i>Effekter på nabokommuner</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 randzone
<i>Hindre tettstedsspredning</i>	Positiv	Positiv	Neppe vesentlig	Positiv	Positiv	Positiv
<i>Andre mulige nasjonale effekter</i>	Arkeologisk utgraving	Nasjonale effekter av samferdselsprosjektet				Mulig nasjonal satsing på IT/næringsmiljø

Tabell 2.2.1 Antatte kommunaløkonomiske og samfunnsøkonomiske effekter i 6 av eksempelområdene som helt eller delvis ikke medregnes i den regnskapsmessige prosjektlønnsomheten.

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 det prioriteres 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 barnefamilie. Det er i denne sammenheng ikke rom for en nærmere drøfting av hvordan verdien av boligdekningen bør ivaretas.

Alle eksemplene som er vurdert i prosjektet viser at fortettingen tilfører 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

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 eksempelområde har fortettingsprosjektet også ført til avdekking av arkeologiske verdier som også først og fremst må regnes som en nasjonal verdi.

2.2.2 Terskelinvesteringer og finansieringsproblemer som utløsende faktor for gjennomføring

Terskelinvesteringer er investeringer som virker utløsende for ytterligere investerings- og utbyggingsaktivitet. Flere store fortettingsprosjekter, særlig de som er preget av omforming av mindre tettsteder til bymessig bebyggelse, er utløst av offentlige infrastrukturinvesteringer som veiomlegginger. Vei- og tunnelinvesteringene på Bekkestua i Bærum er et typisk eksempel, en mulig overbygging av motorveien mellom Bergen og Fana er et annet. I andre sammenhenger kan det være en privat investering som er utløsende, f.eks. lokaliseringen av en forretning. Slike investeringer er utløsende fordi de har stor potensiell verdi for en rekke andre aktører enn de som er direkte brukere av bygningen eller anlegget.

Dette gjør også at verdsettingen blir svært forskjellig avhengig av om den vurderes for samfunnet som en helhet, for de involverte brukerne, eller kun for den enkelte investor.

Vernehensyn pålegger utbyggere ekstrakostnader i forbindelse med byfortetting og umuliggjør i mange tilfeller fortetting. Vernehensynet er en samfunnsinteresse som ikke kan forventes ivaretatt av grunneiere eller utbyggere enkeltvis. Ofte vil en fortetting som tar fullt ut hensyn til vernebehovet, kreve støtte fra myndighetene for å kunne realiseres

Lønnsomheten ved fortetting varierer sterkt, men ofte er terskelinvesteringer og finansieringsproblemer viktige faktorer for om fortettingsprosjekter i det hele tatt blir realisert. I mange fortettingssituasjoner vil offentlige krav til kvalitet, og balanse mellom utbyggingsvolum og kvalitet, gjøre at offentlige bidrag til infrastruktur og andre terskelinvesteringer vil være en forutsetning for å sikre gjennomføring. Dette illustreres bla gjennom økonomiske vurderinger av seks av eksempelområdene i prosjektet, jfr tabell 2.2.2.

2.2.3 Prosjektlønnsomheten påvirkes av organisatoriske og juridiske forhold

Erfaringene viser at fortettingsprosjekter kan gjennomføres på mange måter og at prosjektavgrensning og gjennomføringsprosess kan gi betydelige utslag på lønnsomheten. 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. Forhold som illustreres gjennom eksempelområdene i prosjektet er:

- *Organisatoriske utfordringer:*

Et hovedspørsmål knytter seg til selve planprosessene. Detaljert regulering uten kommunikasjon med utbyggere binder lett arealansvaret til ulønnsomme eller urealistiske løsninger.

<p>BEKKESTUA - BÆRUM</p> <ul style="list-style-type: none"> - Omformingsområde - 270 boliger - 20000m² næring <p>Gjennomført med offentlige bidrag til terskelinvesteringer</p>	<p><i>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.</i></p>
<p>HOLTET - OSLO</p> <ul style="list-style-type: none"> - Omformingsområde - 1000m² bolig - 4000m² næring <p>Usikker gjennomføring</p>	<p><i>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.</i></p>
<p>SKIPARVIKEN - BERGEN</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nybygging/innfylling - 140-250 boenheter <p>Usikker gjennomføring</p>	<p><i>Skiparviken som er et av fire delprosjekter innenfor Ny-Paradis, Hop, Nesttun og Nesttun Vest har tilsynelatende negativ regnskapsmessig prosjekt-lønnsomhet 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 også 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.</i></p>
<p>BALLESTAD - SKIEN</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nybygging/innfylling - 23 boliger <p>Gjennomført med offentlige bidrag</p>	<p><i>Ballestad-prosjektet har påført kommunen et bokføringsmessig tap. Her kunne endret gjennomføring ha skapt bedre balanse. Det påpekes for eksempel at det kan ha vært uheldig at kommunen tidlig forpliktet seg til bidrag som påvirket kostnadsfordelingen med utbygger. Feilvurdering av konjunktursituasjonen og utbyggers prosjektlønnsomhet kan ha vært en medvirkende årsak til dette.</i></p>
<p>TANGEN - KRISTIANDSAND</p> <ul style="list-style-type: none"> - Omforming - 400-450 boliger - 59 000m² næring - 24 000m² off. formål <p>Påregnelig gjennomføring</p>	<p><i>Tangen er sannsynligvis et lønnsomt prosjekt både for det private utviklings-selskapet 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. Prosjektlønnsomheten vil trolig bli størst dersom de private grunneierinteressene i området kan opptre samlet i forbindelse med reguleringen.</i></p>
<p>AURE - SYKKYLVEN</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nybygging - 12 000m² bolig/næring <p>Ikke gjennomførbar</p>	<p><i>I Aure, Sykkylven ble prosjektets skjebne endelig avgjort ved en utgraving til kr 600.000. Grunnen til at utgiftene i dag synes større er at utgravingen ikke ble foretatt før kjøp av arealet. 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 tidlig anskaffelse av areal og tidspunkt for endelig avklaring av arkeologisk verneverdi.</i></p>

Tabell 2.2.2 Vurderinger av sammenhenger mellom kritiske faktorer for prosjektlønnsomhet og gjennomføring i 6 eksempelområder.

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.

- **Kompetansemessige utfordringer:**

Kompetansekravene for kommuner som skal bidra til effektivt fortetting 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 forhand-

lingsstrategi 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 prosjektkoordinatorene i kommuner med store fortetningsprosjekter 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 tilfredsstille krav til demokratisk saksbehandling i kommunene. Kompetansekravene favner med andre ord svært vidt. Dette drøftes nærmere i kapittel 3.

- *Juridiske utfordringer:*

Lovregler og kravene til forvaltningspraksis kan føre til oppstykkning av ansvar for helhetlige fortetningsprosjekter. Havneloven og samarbeidsloven er begge lover som fordeler ansvar for viktige arealdisponeringer uten å sikre helhetlige tilnærminger. EØS-regler og kommunale innkjøpsreglementer kan, ofte uten reell grunn, hindre praktisk, konstruktiv samarbeid og kompetanseutveksling mellom utbyggere og kommunen som reguleringsmyndighet. Samarbeidsavtaler kan vanskelig fjerne risikoen i plansaker for private utbyggere uten å komme i strid med kravene til saksbehandlingen.

2.2.4 Incentiver framfor offentlig styring og regulering

Gjennomgangen av kritiske sider ved lønnsomheten ved fortetting understreker betyd-

ningen av indirekte virkemidler og incentivordninger framfor offentlig styring og regulering av markedet.

Som regel kan staten velge mellom direkte reguleringer, økonomiske incentiver eller egne investeringer for å påvirke kommunal tilpasning. Direkte reguleringer, det vil si forbud og påbud, vil vanskelig kunne gi samme fleksibilitet i tilpasningen som økonomiske incentiver gjennom for eksempel støtte og avgifter. Egne statlige investeringer i infrastruktur, bygningsmasse eller lignende vil ha betydelig innflytelse på arealbruken uten at dette nødvendigvis er en tilsiktet effekt. Statlige investeringer for eksempel i veier og tunneller virker stimulerende på mulighetene til å gjennomføre fortetting, noe som er godt illustrert i eksempelområdene Bekkestua og Ny-Paradis, Hop, Nesttun, Nesttun Vest. En bedre koordinering av denne type investeringer og kommunenes strategier for fortetting vil virke som et incentiv.

Etter prosjektets 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. Prosjektet har derfor lagt til grunn at det først og fremst må utvikles bruk av virkemidler som virker stimulerende for fortetting med kvalitet, uten å regulere tilpasningen i detalj. Dette betyr imidlertid ikke at også justeringer av dagens regelverk kan være nødvendig.