

3. KOMMUNENS ROLLE OG HANDLINGSROM

Kommunene spiller en viktig rolle i gjennomføringen av fortettingen selv om en stor del av planlegging og gjennomføring skjer i privat regi. Resultat i fortettingen krever kommunalt engasjement, hensiktsmessig organisering i kommunen og kompetanse i bruk av virkemidler. I dag påvirker staten som aktør kommunens handlingsrom på en lite koordinert måte.

I dette kapitlet fokuseres det på disse problemstillingene og aktuelle organisatoriske løsninger for kommunen. Områdestøtte drøftes som et nytt virkemiddel for å styrke gjennomføringen i by- og tettstedsområder som er spesielt prioritert.



3.1 Bedre arealutnyttelse som utfordring i kommunene

Bedre utnyttelse av bebygde arealer i byer og tettsteder er en aktuell politikk for de fleste kommunene. I dag er det i stor grad de private som står for planlegging og utbygging av bolig og næringsbygg, og de fleste kommunene har avvirket sin rolle eller har en beskjeden rolle i gjennomføringen.

For å kanalisere en større del av privat utbygging til fortettingsområdene kreves det tilrettelegging fra offentlig side. Det vil være vesentlig å ha sammenheng mellom prioriteringer i kommuneplan og en strategi for tilrettelegging for gjennomføring i prioriterte fortettingsområder.

3.1.1 Resultat i fortettingen krever kommunal tilrettelegging på ulike nivåer

Bedre utnyttelse av de bebygde arealene kan være en aktuell politikk for arealutviklingen i alle kommunetypene. Byer er vanligvis egne kommuner, mens tettsteder gjerne er større og mindre sentra som det kan være flere av i hver enkelt kommune. Fortetting i overordnet sammenheng (kommuneplan) kan da ha ganske forskjellige utgangspunkt for de ulike kommunene. Kommunens flatestørrelse og situasjon med hensyn til arealbruk har stor betydning for hvilken vekt som legges på fortetting i kommunens egen planlegging. Noen bykommuner med "trange" grenser har fortetting som en forutsetning for byutviklingen, mens andre kommuner ikke føler noe påtrengende behov for å initiere fortetting.

Ulikt utgangspunkt har også tidligere hatt betydning for i hvor stor grad kommunene har engasjert seg i arbeidet med å klargjøre områder for utbygging. I noen kommuner har arealsituasjonen ført til at det har utviklet seg erfaring med og "kultur" for en aktiv initierings- og gjennomføringsrolle.

De fleste kommuner er i dag svært ulik organisering når det gjelder overgangen fra plan til gjennomføring og i selve gjennomføringsfasen. De fleste har avvirket eller bare beholdt en beskjeden rolle når det gjelder gjennomføringen.

Dette har stor betydning i fortettingen, der kompliserte eiendoms- og infrastrukturforhold kan begrense de privates muligheter for selv å klargjøre områdene for utbygging. En er i slike sammenhenger mer avhengig av en viss offentlig oppfølging etter vedtatt plan, enn ved ordinær feltutbygging.

Fordi fortettingsområder ofte har høyere vanskelighetsgrad enn vanlige utbyggingsområder, er det en forholdsvis høy terskel for private utbyggere å samordne en rekke forskjellige grunneiere, som ofte vil ha varierende interesse, både i tid og innhold, med hensyn til ønsket utbygging. Ønskete resultater i fortettingsområder forutsetter derfor et kommunalt engasjement utover overordnet planlegging. I dag er det private som i hovedsak bygger boliger og næringsbygg. Private utbyggere leter kontinuerlig etter utbyggingsmuligheter og vil gjennom søk mot tomteeiere avklare sine muligheter. Det kan lett skje at avtaler mellom utbyggere og tomteeiere ikke samsvarer med forutsetningene i kommunale planer.

For å kanalisere en økende andel av privates innsats i utbyggingssammenheng til fortettingsområder, må forholdene legges til rette på en måte som gjør det attraktivt for de private å prioritere utbygging av fortettingsområder som er ønskelig fra kommunens side. Særlig i områder der det er behov for utvikling av overordnet infrastruktur, vil offentlige rammebetingelser og initiativ være avgjørende for om private utbyggere ser seg tjent med å investere

i området. Dersom offentligheten tar et ansvar, og inngår i en felles prosess der tilfredsstillende kontinuitet i nødvendig avklaring og tilrettelegging ivaretas av det offentlige, vil likevel private kunne stå for alle deler av den faktiske gjennomføringen. En kommunal pådriver- og initierende rolle vil være nødvendig, men behøver ikke innebære at kommunen påtar seg mer ressurskrevende deler av oppgaven.

3.1.2 Forholdet til overordnet planlegging og strategi

Mange kommuner har i kommuneplanene vedtatt at allerede utbygde områder skal utnyttes bedre. For å stimulere gjennomføring er det viktig at det fastlegges en strategi for kommunens rolle i tilretteleggingen og at konsekvensene av den klarlegges. Grunnlaget for en ryddig håndtering av detaljplaner bedres ved at kommuneplanen fastlegger at definerte områder skal utvikles for økt arealutnyttelse. Bruk av ressurser til etablering og utbedring av nødvendig infrastruktur vil kunne avhenge av om kommuneplanvedtak gir tilfredsstillende grunnlag for offentlige og private investeringer til slik områdeklargjøring.

Det vil imidlertid ikke være nok at kommunen vektlegger fortetting som del av arealdel til kommuneplan. Som begrunnet over vil fortetningsoppgavens kompleksitet også kreve en bevisst strategi for kommunens rolle i overgangen mellom plan og gjennomføring og i gjennomføringen. En slik strategi krever god politisk forankring, og vil berøre kommunens organisering og kompetanse, evnen til forvaltningsmessig og finansiell samordning på tvers av de kommunale sektorene og god samhandling med andre myndigheter.

De fleste kommunene vurderer kort- og langsiktige boligbehov, enten som ledd i den løpende kommuneplanleggingen, eller som egne "boligforsyningsprogrammer". Det planmessige grunnlaget for tilfredsstillende av fremtidige boligbehov, sikres tradisjonelt ved at tilstrekkelig areal settes av i kommuneplanens arealdel. Har kommunen planlagt at andeler av den samlede utbyggingen skal foregå i fortetningsområder, må dette sees i sammenheng

med en strategi for videre planlegging og gjennomføring.

I enkelte kommuner (eksempelvis Kristiansand) utarbeides det utbyggingsprogram som fastlegger hvor utbyggingen skal foregå til hvilket tidspunkt og med hvilket volum. Utbyggingsprogrammet er en egen kommunedelplan med tema utbygging. Kommunen er gjennom koblingen til utfyllende bestemmelser til kommuneplanens arealdel i stand til å bruke programmet som et aktivt styringsverktøy i utbyggingen, både når det gjelder igangsetting av tradisjonelle bolig- og næringsområder og større fortetningsprosjekter.

Fortetting vil alltid være et sektorovergripende anliggende for kommunen. Kommunenes inndeling i egne sektorer med egne prioriteringer nødvendiggjør sektorovergripende prosjekter. Økende krav utenfra og internt i kommunene medfører at mange kommuner har utviklet sektorene til noe bortimot egne "resultatenheter". Denne utviklingen har naturlig nok gått lengst i større by- og tettstedskommuner der hver enkelt sektor er stor.

Fortetting som sammensatt plan- og gjennomføringsprosess forutsetter at oppgaver som hører inn under forskjellige kommunale sektorer samordnes. Eksempelområdene i prosjektet viser behov for en tettere sektorsamordning enn vanlig og på flere nivåer, fra kommuneplan med økonomiplan til prosjektgjennomføring i tilknytning til private reguleringsplaner og prosjekter.

3.1.3 Hensynet til ulike interesser

Fortetting krever oppmerksomhet om rollefordelingen mellom kommunen og de øvrige aktører, det være seg utbyggere eller fremtidige beboere. Kommunene skal planlegge for lokalsamfunnet, føre arealpolitikk og tilrettelegge for boligbygging og byfornyelse innenfor de nasjonale mål, rammer og virkemidler som staten har trukket opp. For kommunene blir det dermed i stor grad beboernes og befolkningens interesser som skal være i fokus uansett hvilken utbyggingspolitikk og utbyggingsmodell som velges. Utbyggerne (offentlige og private) på sin side skal ta ansvar og risiko for bygging, fornyelse og drift av boligmassen. Kommunen

har et visst ansvar også på dette området, og et sentralt moment i utbyggingspolitikken er således hensynet til de ulike interesser som berøres. Det er viktig at kommunen har oversikt over ulike interesser og hvilke økonomiske interesser de ulike parter har, samt en forståelse av ulike "maktspill". En god utbyggingspolitikk handler i stor grad om å ha en høy kompetanse på denne rolleforståelsen.

Forutsigbarhet

Forutsigbarhet fra kommunens side står helt sentralt i utbyggingspolitikken som i den offentlige forvaltningen for øvrig. En høyst konkret side av dette er at en konsekvent og forutsigbar linje i utbyggingspolitikken vektlegges når innholdet i utbyggingsavtalene skal vurderes. En annen, og vel så viktig side av dette, er forutsigbarheten overfor utbyggerne. Dersom utbyggerne er inneforstått med at de ved forhandling om utbyggingsavtale kommer til å møte en kjent, definert og ensartet politikk på dette punktet, skapes det nettopp den forutsigbarhet som næringslivet er avhengige av for å kunne sette opp kvalifiserte kalkyler og budsjetter for sin virksomhet. Forutsigbarhet fra kommunens side i utbyggingspolitikken vil for eksempel også ha betydning for rågrunnsprisen når utbyggerne skal forhandle med grunneiere om kjøp. Viktigheten av forutsigbarhet er sentralt og dette krever også god kommunikasjon mellom det politiske og det administrative nivå.

Grunneierne

Grunneierne støter på en rekke utfordringer hvis de ønsker å fortette. Dette gjelder både i forhold til naboenes innstilling, kommunenes holdning til fortetting i området og hvilke andre myndigheter som har interesser de ønsker å ivareta ved eventuell fortetting. Dette er bare noen av mange spørsmål en grunneier vil stille i starten av en fortettingsprosess. Hvis det først er bestemt i en plan at området skal fortettes, må grunneierne velge om de vil være aktive og påvirke prosessen, eller sitte rolig å se området endres uten at de deltar i prosessen.

Kostnadene for den som tar initiativet til fortetting vil ofte være svært høye. Dette fører til at en del grunneiere vil la være å ta initiativet.

Er samfunnet interessert i at det skal fortettes, må derfor de institusjonelle rammer for fortetting tilrettelegges.

Den private eiendomsretten står sterkt i Norge. Eiendomsstrukturen og eierstrukturen er ofte en av årsakene til at helhetlige fortettingsprosjekter er vanskelig å gjennomføre⁴. Eiendommene kan være små og ha en uhensiktsmessig form som gjør det vanskelig å fortette. Transaksjonskostnadene ved å prøve å få til endringer er store, verken det offentlige eller grunneierne har tilstrekkelig med ressurser for å igangsette en utvikling av området.

Private utbyggere

Når private initierer planprosesser, vil det være som nødvendige ledd i byggeprosessen. Private utbyggere er organisert, eller organiserer sin virksomhet med rask gjennomføring for øyet. Erfaringene er imidlertid at plan- og gjennomføringsprosesser blir lange og tidkrevende, noe som bla understrekes av utbyggere i prosjektets referansegruppe

Ved fortetting vil det være ulike kategorier private som initierer prosjekter:

- Profesjonelle entreprenørbedrifter
- Profesjonelle eiendomsutviklere
- Enkeltgrunneiere – gjerne i samarbeid med byggmestere, og tilsvarende
- Boligkooperasjonen

Disse aktørene har forskjellige forutsetninger for å håndtere sammensatte prosjekter gjennom plan-, tilrettelegging- og utbyggingsfaser. Selv om de alle har selve utbyggingen og salg av ferdig bygde boliger som mål for sitt engasjement, vil de også kunne organisere og ta ansvar for planlegging, områdeklargjøring og gjennomføring av større og mindre fortettingsområder og prosjekter. En klar fordel med privat organiserte plan- og gjennomføringsprosesser vil være at det planlegges for gjennomføring i egen regi. Det vil være samsvar mellom plan og prosjekt.

⁴ Med eiendomsstruktur menes egenskaper ved objektet (eiendommen). Eierstruktur sier noe om egenskapene til eierne (Sevatdal og Sky 1999, s. 13).

Beboerne og allmennheten

Kommunens utbyggingspolitikk skal bidra til å ivareta interessene til de fremtidige beboere og ta hensyn til andre viktige samfunnsinteresser i området. Utbyggingspolitikken er til for å tilgodese befolkningens boligsituasjon generelt, og beboerne i det aktuelle området spesielt. Det er derfor viktig at kommunen i stor grad har beboernes og allmennhetens interesser som utgangspunkt når den stiller for eksempel økonomiske krav i utbyggingsavtale, og ikke et isolert ønske om innkreving av bidrag til anlegg som kommunen ellers måtte ha bekostet. Kommunen som ivaretaker av beboernes interesser kan også komme til uttrykk i form av krav om ferdigstillelse av tekniske anlegg,

overtakelse av grøntarealer, opparbeidelse og standard på utemiljø, rekkefølgebestemmelser med mer.

Parter og interesser i plan og gjennomføringsprosessene

I figur 3.1.1 er det vist hvordan parts- og forhandlingsbegrepene er brukt i denne rapporten. Et viktig poeng er å understreke at i planleggingen etter plan- og bygningsloven er alle aktører interesser som har krav på å få sine hensyn vurdert i prosessen fram mot et endelig planvedtak.

Prosess →	SAMRÅD OG SAMHANDLING	FORHANDLINGER
Parter og interesser ↓	Planlegging etter plan- og bygningsloven	Avtaler og løsninger partene selv har mandat til å avklare
Grunneiere, rettighetshavere, utbygere og andre (offentlige/private) som har et gjennomføringsansvar	INTERESSE	PART
Naboer, interesseorganisasjoner, myndigheter som ikke har gjennomføringsansvar	INTERESSE	

Figur 3.1.1 Forholdet mellom parter og interesser og deres rolle i planleggingen etter plan- og bygningsloven og forhandlinger av avtaler slik begrepene er brukt i denne rapporten.

Forhandlinger av utbyggingsavtaler er et viktig virkemiddel for gjennomføring av fortetting med ønsket kvalitet (jfr. kapittel 4.3). Forhandlingsprosessen vil kunne gå parallelt med og ha en gjensidig avhengighet til planprosessen etter plan- og bygningsloven, og dette understreker behovet for ryddighet i håndteringen av kommunens ulike roller.

I planprosessen etter plan- og bygningsloven gjennomføres samhandling og samråd i forhold til en rekke interesser, og ikke reelle forhandlinger slik begrepet brukes i denne rapporten. Planprosessen avsluttes med en politisk beslutning og interesseavveining som ikke kan være bundet opp i forkant.

I fortettingsområder er vanligvis mange parter involvert. Planmessig gode løsninger vil som

regel berøre flere eiendommer. Gjennomføring av planene vil ofte være betinget av at det oppnås enighet mellom de berørte. Det kan være nødvendig med forhandlinger mellom partene parallelt for å oppnå avtaler som gjør planen gjennomførbar.

Utgangspunkt for forhandling er ikke konflikt og ulike interesser, men avhengighet og felles interesser. Forhandlinger kan deles inn i fire hovedtyper; fordelingsforhandlinger, integrasjonsforhandlinger, flerpartsforhandlinger og intervensjon. De ulike hovedtypene krever ulike strategier⁵.

⁵ Temaet er nærmere berørt i rapporten "Forhandling, Forhandlingsplanlegging og jordskifte i urbane områder, (Per Kåre Sky, 2000).

3.1.4 Økonomiske effekter av organisatoriske problemer i kommunen

De økonomiske effektene av organisatoriske problemer i kommunen oppstår på grunn av mangler på følgende områder:

- *Kompetanse:*

Regulerende myndigheter synes å ha vanskeligheter med å foreta verdsettinger både ut fra samfunnsmessige vurderingskriterier og på foretaksøkonomisk grunnlag. Dermed savner regulator evne til å foreta egne, nødvendige prioriteringer og samtidig til å forstå og kritisk vurdere forhandlingsutspill og informasjon fra private interessenter i et fortettingsprosjekt.

- *Forhandlingsevne:*

Manglende kompetanse gir, sammen med usikre politiske beslutninger, svak koordinering mellom ulike offentlige etater og uklare budsjettmessige rammer utover et år, kan gi kommunene et svakt utgangspunkt for for-

handling av avtaler med private interessenter med stor beslutningsevne.

- *Struktur:*

Koordineringsproblemet på offentlig side kan skyldes at det sjelden finnes egne prosjektorganisasjoner med klare mandater og beslutningsevne. Strukturen på myndighetenes side er kanskje myntet på en situasjon hvor myndighetene treffer sine reguleringsvedtak ut fra suverent velordnede tjenesteveier og saksbehandlingsrutiner for interessekonflikter på privat side og naboeksternaliteter. I en forhandlingspreget situasjon med svært ulik fordeling av informasjon og finansieringsevne, er dette en lite realistisk strategi.

Dersom det offentliges organisasjonsproblem leder til større usikkerhet enn nødvendig for private investorer, lengre saksbehandlingstider, dårligere koordinering av offentlige investeringer osv, innebærer dette økte kostnader som trolig vil kunne virke begrensende for fortetting og dermed relativt stimulerende for alternative lokalisering.

3.2 Organisatoriske løsninger for kommunen

Resultat i gjennomføringen krever at ansvaret for tilrettelegging og forhandlinger er klart plassert i kommunens organisasjon. Det vil være flere løsninger for denne ansvars plasseringen. I prosjektet er det sett på egen kommunal tilretteleggingsetat og ansvars plassering tilpasset kommunens etablerte organisasjon. De fleste kommunene vil kunne vinne mye med en klar ansvars plassering innenfor den etablerte organisasjonen.

Organisatoriske problemer i kommunen kan føre til større usikkerhet for private investorer og virke begrensende for fortetting. Manglende forutsetninger for å bruke forhandlinger som et aktivt virkemiddel er et av de viktigste problemene dette kan gi seg utslag i.

3.2.1 Ansvarsplasseringen i kommunen

Kommunene er forskjellig organisert, og velger ulike engasjement i utbyggingspolitikken. Samtidig har forutsetningene for gjennomføringen endret seg vesentlig de siste 10-15 årene. Tidligere sto det offentlige i det vesentlige for planlegging og gjennomføring i de fleste kommuner. I dag foregår plan og gjennomføring i et samspill mellom offentlig og privat sektor der det private spiller en avgjørende rolle for gjennomføringen. I det vesentlige legger kommunene de overordnede rammer, men har ulik organisering og engasjement knyttet til gjennomføringen.

Eksempelområdene i prosjektet viser et behov for planavklaringer, infrastrukturbygging og eiendomsavklaringer der resultat krever at kommunen ofte må spille en sterkere rolle også i gjennomføringen. Utfordringen er da å finne organisasjonsmodeller som ikke forutsetter vesentlige endringer i den innarbeidede oppgavedelingen, men gjør det mulig for kommunen å engasjere seg i tilretteleggingen.

Det synes klart at kommunene må påta seg et visst ansvar for å initiere og i noen grad koordinere når fortetningsoppgavene innebærer samspill mellom mange parter, ofte med forskjellige forutsetninger for å håndtere område-

klargjøring forut for selve byggingen. I mange kommuner er det ikke plassert noe ansvar for å ta initiativ til å løse slike oppgaver utover planstadiet.

Samlet sett er det i prosjektet pekt på noen sentrale forutsetninger for å lykkes, som kan innebære innføring av noen nye elementer og endringer i eksisterende strukturer i kommunene:

- Begrensete muligheter for private utbyggere til selv å sette i gang usikre, ressurs- og tidkrevende tilretteleggingsprosesser, tilsier at kommunene må ta en rolle ut over overordnet plan og planbehandling av private planforslag.
- Fortettingen krever særskilt kompetanse til å lede prosesser med forhandling, inngåelse av avtaler med mer. Ofte mangler slik kompetanse og rutine i kommunene og ansvarsforholdene internt i kommunen kan være uklare.
- Kommunenes sektorielle inndeling forutsetter god tverrsektoriell samordning.

Hovedkonklusjon er at et viktig virkemiddel for å sikre gjennomføring i fortettingen er at kommunene plasserer ansvaret for denne tilretteleggingen eller etablerer en egen tilrette-

leggingsinstans dersom dette er hensiktsmessig. Slikt ansvar bør ikke tillegges en planetat, idet det er viktig med en klart definert rolledeling. Ansvarlig for tilretteleggingen må ha fullmakter innen kommunens organisasjonsstruktur, til å gjennomføre forhandlinger, avtaleinngåelse med mer, i samsvar med kommu-

nens strategi for fortettingen. Manglende ansvars plassering og organisatoriske uklarheter med manglende kompetanse og forhandlings- evne i kommunen, kan lede til større usikkerhet for private investorer, lengre saksbehand- lingstid og dårligere koordinering av offentlige investeringer og tilrettelegging.

	Politisk organisering	Ansvar for forhandling av avtaler
Oslo	Byrådsavdeling for næring og byutvikling	Ikke entydig plassert
Bergen	Byrådsavdeling for miljø og byutvikling	Ikke entydig plassert
Bærum	Formannskapet	Eiendomsforvaltningen/rådmannen
Sykkylven	Formannskapet	Eget, til dette spesielt oppnevnt utvalg
Skien	Formannskap/Bystyret	Avdeling Bydrift (Prosjektstaben)
Kristiansand	Byutviklingsstyre Kommunalutvalg	Eiendoms- og utbyggingsetaten

Figur 3.2.1 Oversikt - kommunenes plassering av ansvar for forhandling av avtaler.

3.2.2 Ulike måter å organisere kommunal tilrettelegging

Kommunal tilretteleggingsetat (egen etat, avdeling)

Kristiansand kommune har lang erfaring med en egen kommunal tilretteleggingsetat med hovedansvar for gjennomføring. (eiendoms- og utbyggingsetaten).

Flere kommuner har, eller har hatt, eiendoms- og utbyggingsetat eller lignende, men disse har i dag hovedsakelig forvaltnings- og utviklings- oppgaver for kommunens egen eiendomsmasse, og ikke oppgaver med gjennomføring av by- og tettstedsutvikling ellers.

I Stavanger som har en lignende modell som Kristiansand, ligger utbyggingsavdelingen hos rådmannen, mens byutvikling er en egen kommunalavdeling. Både kommuneplanlegging og utarbeiding av offentlige reguleringsplaner gjøres av kommunalavdeling byutvikling, mens rådmannens utbyggingsavdeling forestår eiendomsserverv, områdeklargjøring og videresalg til private for gjennomføring. Initiert og ut-

vikling av fortettningsområder ivaretas av den samme organisasjonen, etter samme modell som nybygging.

I Kristiansand ligger plan- og bygningsetaten og eiendoms- og utbyggingsetaten begge under teknisk direktør. Plan- og bygningsetaten forestår overordnet planlegging og regulering av de områdene kommunen går inn i. Eiendoms- og utviklingsetaten har to definerte hovedoppgaver:

- Kjøp, salg og leie av fast eiendom og forvaltning av kommunens eiendomsmasse
- Tilrettelegging i samsvar med kommunens vedtatte planer, av tomteområder for utbygging til bolig og andre formål.

Ansvar for kommunens engasjement i nybygging- og fortettningsområder er lagt til samme instans. Detaljplanlegging, utvikling og gjennomføring av prosjekter utføres i hovedsak etter anbudsmessig tildeling til private utbyggere. Kommunen har da anledning til å knytte betingelser og kvalitetskriterier til de avtaler som inngås i denne forbindelse.

En kommunal tilretteleggingsenhet kan gis det ansvar og de oppgaver kommunen selv bestemmer. Den tilrettelegging en slik enhet skal gjøre vil være basert på overordnede kommunale planer. Det bør være enkelt for kommunen å sikre at tilretteleggingsenheten kan gi faglige innspill til kommunal planlegging og dernest at tilretteleggingen samsvarer med planens forutsetninger. Det kan likevel tenkes at en "sterk" tilretteleggingsetat, utfra mer kortsiktige prosjektøkonomiske hensyn kan presse en planetat i forhold til ansvaret for å ivareta samfunnsmessige kvaliteter i et planområde.

Tilretteleggingsoppgavene kan i mange tilfelle være initierende og koordinerende. Tilretteleggingsetaten må da ha fullmakter til å involvere private utbyggere/andre interessenter til både å finansiere og gjennomføre den fysiske tilretteleggingen, samt eventuelt eiendomserverv.

Ansvarsplassering tilpasset kommunens etablerte organisasjon

Tilretteleggingsoppgaven kan også organiseres ved at arbeidet med å initiere, koordinere og

gjennomføre forhandlinger med mer, er klart plassert innenfor kommunens etablerte organisasjon. Dette vil trolig være enkleste fremgangsmåte for de mange kommuner som ikke fra før har en tilretteleggingsetat. Utvikling av fortettingsområder forutsetter samordning av flere kommunale etater. I tillegg vil flere private aktører være medvirkende (grunneiere, prosjektutviklere, utbyggere/entreprenører).

Enkeltprosjekter kan realiseres i privat regi uten annen offentlig medvirkning enn ivaretagelse av forvaltningsoppgavene (plan og bygningsloven med mer), men systematisk fortetting av byområdene forutsetter løsning av en rekke oppgaver som i dag tilligger det offentlige.

Fra tilsvarende utbyggingsoppgaver foreligger mange eksempler på ad-hoc eller prosjektrettet organisering av koordinert områdeutvikling. Ansvar kan plasseres hos en fagetat gjennom hele prosessen, eller det kan flyttes i forhold til stadier i utviklingen.

3.3 Kommunal eiendoms- og gebyrpolitikk

For å sikre en effektiv gjennomføring av fortettingen som ivaretar de samfunnshensyn kommunen ønsker, kan kommunale eiendommer være et viktig virkemiddel. Kommunale eiendommer gir kommunen en posisjon til å initiere prosesser og en styrket forhandlingsposisjon. Kravet til ryddighet i rollen som eiendomsbesitter og planmyndighet er imidlertid vesentlig. Det anbefales at forholdene legges bedre til rette for at kommunal eiendom kan brukes som strategisk virkemiddel i by og tettstedsutviklingen.

Eiendomsskatt framstår som et mulig virkemiddel for å vri utbygging mot fortetting og en bedre utnyttelse av arealer innenfor byggesonen, men synes å være lite benyttet. Betydningen av kommunale gebyrer bør også kartlegges nærmere.

Som ledd i tomte- og utbyggingspolitikk har en del kommuner brukt kommunalt eide tomteselskap for å utvikle utbyggingsområder. Av ulike årsaker har de tomteselskapene som fortsatt er i drift vært forsiktige med å involvere seg i større fortettingsoppgaver.

3.3.1 Eiendom som strategisk virkemiddel i fortettingen

Erfaringene fra prosjektet viser at kommunal eiendom styrker kommunens stilling når det gjelder gjennomføringen, og da spesielt i komplekse fortettingsområder. For å sikre utbygging som ivaretar de samfunnshensyn kommunen vektlegger, kan kommunalt eide eiendommer være et viktig virkemiddel for å bidra til ønsket gjennomføring. Dette vil være uavhengig av om utviklingen av eiendommene skal foregå i offentlig eller privat regi). En strategi for langsiktig forvaltning og kjøp og salg av eiendom, som sees i sammenheng med ønsket by- og tettstedsutvikling, kan være et vesentlig virkemiddel i gjennomføring av fortettingen.

Praktisk erfaring fra ulike utbyggingsprosjekter i privat regi kan tyde på at de prosjekter som sett fra kommunens side har vært mest vellykket med hensyn til gjennomføringsprosess og måloppnåelse, er de prosjekter der kommunen selv har vært helt eller delvis i besittelse av eiendom som er nødvendig for gjennomføringen. Det forhandlingskort (det å eie eiendom i området) som kommunen da har vært i besittelse av gir kommunen i større grad

anledning til "å tale beboernes sak" når gjennomføringen og opparbeidelsen av området skal fastlegges.

Kommunale eiendommer gir kommunen en klart styrket forhandlingsposisjon, for eksempel når utbyggingsavtalene skal forhandles, eller når det skal forhandles om kostnadsfordeling med øvrige eiendomsbesittere. Det er slik sett tilstrekkelig for kommunen at den eier kun en mindre del av et areal/prosjekt som skal utvikles for at den skal være i besittelse av et "gode" som utbygger/utvikler trenger for å gjennomføre prosjektet. Utbygger vil i et slikt tilfelle måtte forholde seg til kommunen på en helt annen måte i spørsmålet om kostnadsfordelinger, bidrag etc. enn om kommunen kun er en avtalepart som utbygger "blir bedt om" å forholde seg til. På den annen side krever dette selvsagt at kommunen i sitt møte med motparten er bevisst sin posisjon og "makt", og viser ryddighet, i og med at kommunen i utgangspunktet har både reguleringsmyndighet og ekspropriasjonsmyndighet. Det er derfor svært viktig at kommunen evner å benytte sin posisjon til beste for områdets fremtidige beboere, og opptrer ryddig og uten å stille urimelige krav overfor utbygger.

3.3.2 Konsesjonsloven- kommunens forkjøpsrett

Konsesjonsloven inneholder i dag regler om kommunal forkjøpsrett til grunn (jf §§ 11 og 5, tredje ledd). I St. meld. nr 19 (1999-2000) – landbruksmeldinga – er det foreslått at det offentlige forkjøpsrett i konsesjonsloven oppheves. Forslaget er ikke vedtatt, men det synes klart at en forkjøpsrett for kommunene til å sikre utbyggingsgrunn og en bedre arealbruk, reiser helt andre problemstillinger enn dem som er lagt til grunn i landbruksmeldinga.

Dersom forkjøpsretten tas ut av konsesjonsloven bør det vurderes/utredes om tilsvarende bestemmelser, så langt de passer, bør innarbeides i plan- og bygningsloven. Dette vil innebære at konsesjonslovens bestemmelser om forkjøpsrett vil få større karakter av å være rettet inn mot behovet for å bruke eiendom som virkemiddel i by- og tettstedsutviklingen. Se for øvrig nærmere omtale i kapittel 4.4.

Utvidet kommunal forkjøpsrett vil kunne bidra til et "føre var prinsipp" og motvirke fremtidige konflikter i områder der det kan være store offentlige interesser. Dette er viktig fordi mange kommuner ikke ønsker å benytte ekspropriasjon som virkemiddel. Offentlig eiendom vil også kunne benyttes som byttemiddel.

3.3.3 Statlig støtte og tilrettelegging for strategiske eiendomstransaksjoner

Erfaringer fra ulike kommunale fortettningsstrategier viser at strategiske grunn- og eiendomserverv og avhendelser kan være viktige for muligheten til å påvirke fordelingseffekter, strategiske spill og konflikter, samt verdsettinger i fortettningsprosjektene. Samtidig innebærer eiendomserverv både en økt finansiell binding og risiko for kommunene. Det er derfor svært usikkert om kommunene selv betrakter eiendoms- og grunnerverv som en naturlig kommunal virksomhet, og som et virkemiddel i by- og tettstedsutviklingen.

I denne sammenheng har prosjektet drøftet statlig støtte til og tilrettelegging for kommunale grunn- og eiendomserverv i by- og tettstedsutviklingen som et nytt virkemiddel.

Støtte til og tilrettelegging for grunn- og eiendomserverv er 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 eiendomserverv. 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 eiendomserverv, eller ved styrking av virkemidlene for å fremme eiendomstransaksjoner mellom andre parter. Støtte til eiendomserverv 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 eiendomserverv i fortettningsområder 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 fortettningspolitikk 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.

Prosjektet anbefaler at ulike muligheter for statlig støtte for strategiske eiendoms-transaksjoner vurderes nærmere.

3.3.4 Kommunale tomteselskap i fortettingen

Bruk av kommunalt heleide tomteselskaper var utbredt i byer, tettsteder og distriktskommuner frem til begynnelsen av 1980-årene. En del regioner hadde tomteselskap felles for flere kommuner. I samarbeidsprosjektet er det Bergen og Skien som fortsatt har tomteselskap.

De fleste av tomteselskapene er i dag enten "hvilende" eller de er helt avviklet. I de tilfeller der de er hvilende, skyldes det gjerne at de fortsatt eier arealer som enten må overdras til kommunen (og eventuelt andre aksjonærer) eller selges dersom selskapet skal avvikles. Bergen er en av få kommuner som fortsatt har et kommunalt heleid tomteselskap i full virksomhet og som er sentral aktør ved områdeutvikling ved feltutbygging.

Tomtelseskapene er ordinære aksjeselskaper (AS) etter aksjeloven. Når de er heleid av kommunen er det vanlig at Bystyret/kommunestyret er selskapets generalforsamling. Tomtelseskapene forutsettes, som

aksjeselskaper, drevet forretningsmessig. Et problem i den forbindelse, som har vært årsak til økonomiske problemer i mange mindre tomteselskaper, er at beslutninger om arealplaner og hvilke områder som skal utvikles, fattes av de samme politiske myndigheter som er tomteselskapenes generalforsamling. Slike beslutninger har gjerne en del andre begrunnelser enn de forretningsmessige. Selv om tomteselskapenes styre kan velge å si nei til igangsetting av tapsprosjekter, viser erfaring at selskapene ofte har vært nytt til å utvikle politisk ønskete, men vanskelig salgbare utbyggingsområder. Den kommunale "motytelsen" har vært garantier på lån. Derved har de økonomiske problemer i selskapene i siste instans blitt kommunenes. Det er følgelig sentralt at et forretningsmessig drevet selskap basert på en økonomisk vurdering selv beslutter hvilke prosjekter de involverer seg i.

I forhold til fortettingsoppgaver kan dette innebære at et eksisterende tomteselskap utfra sine forutsetninger kan konkludere med at bestemte fortettingsoppgaver er for økonomisk risikofylte eller at fortetting generelt ikke er oppgaver som egner seg for selskapet. Dersom det er ønskelig at tomteselskap skal engasjere seg i fortetting, kan en mulighet være å etablere et eget tomteselskap eller en annen for kommunalt aksjeselskap med fortetting som (ett av flere) formål, eller endre eksisterende selskaps vedtekter, slik at tilrettelegging for fortetting defineres som en av oppgavene. I de kommuner det fortsatt er selskap som driver med byfornyelse vil disse også spille en viktig rolle med hensyn til bedre utnyttelse av arealene innenfor byggesonen.

Et tomteselskap som er kommunalt eid, eller er eid felles av kommune og private, vil fortrinnsvis ha oppgaver med å:

- Kjøpe og utvikle areal og eiendommer
- Tilrettelegge for utbygging
- Tildele/selge areal

Intensjonen er at selskapet skal ta utgangspunkt i vedtatte, overordnede planer for de områder de skal utvikle. Selskapets forutsetning om forretningsmessig drift, innebærer i praksis at de vil måtte medvirke i planprosesser.

Eksempelområdet i Bergen, Ny Paradis, Hop, Nesttun, har vært planlagt (kommunedelplan)

med tomteselskapet representert i referansegruppe. Området er stort (2500 daa) og sammensatt av både nybyggings- og omformingsområder som kan være attraktive for private utbyggere, samt av store villaområder. Det er ikke tatt stilling til organisasjonsmodell for gjennomføringen. Administrasjonen anbefaler her at en eventuell offentlig organisering av fortettingsarbeidet avklares i et samarbeid med Bergen Tomteselskap AS og Bergen kommunes gjennomføringsorgan for byfornyelsesoppgaver; Bergen Bolig og byfornyelse.

3.3.5 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 veilbygging 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 skatting av andre objekter som arbeid og kapital

til skatting av fast eiendom. Som beskatningsobjekt har fast eiendom flere viktige fordeler i forhold til arbeidskraft og kapital.

Eiendomsskatten fremstår således som et mulig 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.

Prinsipielt vil arealdisponeringen kunne påvirkes hvis det ble innført differensierte satser i tråd med ønsket arealbruk. Eksempelvis kunne det fastsettes ulike satser for bygninger og areal, eventuelt bare skatting av ubebygde arealer som er regulert for utnyttelse. Differensierte eiendomsskatter mellom by og omland, for eksempel i form av lavere eiendomsskatter i bystrøk, kan være et aktuelt virkemiddel, men dagens praksis ser ut til å trekke i motsatt retning.

Bruk av eiendomsskatt til å påvirke arealbruken er imidlertid etter Eiendomsskatteutvalgets⁶ oppfatning ikke spesielt velegnet. Som ledd i jordvernet har dette etter utvalgets syn liten betydning, siden tomtegrunn i dag beskattes lavt. Utvalget mener for øvrig at alle faste eiendommer i en kommune bør omfattes av eiendomsskatten og ikke være begrenset til eiendommer i tettbygde strøk.

3.3.6 Kommunale gebyrer

Kommunen har i henhold til plan- og bygningsloven og gjeldende forskrifter rett til kompensasjon for offentlige utgifter knyttet til vann. De faktiske utgiftene representerer i prinsippet en øvre grense på gebyrene. Forskrift om kommunale vann- og avløpsgebyrer legger et *selvkostprinsipp* til grunn for fastsettelse av gebyrbeløpet. Forskriften fastslår også visse rammer for gebyrsystemet som kommunen må forholde seg til. Kommunen selv fastsetter imidlertid regler for beregning av gebyrene, samt gebyrenes størrelse, prioritering av investeringer osv.

⁶ NOU 1996:20, side 11

Lov om kommunale vass- og kloakkavgifter⁷ sier at avgiftene skal være engangsgifter for tilknytning og årlige avgifter. Tilhørende forskrift sier at kommunale vann- og kloakkgebyrer ikke skal overstige kommunens nødvendige kostnader på vann- og avløpssektoren. Regelverket gir kommunene en del tilpasningsmuligheter når det gjelder forholdet mellom tilknytningsavgift og løpende avgifter.

Kommuneregnskapstall (NOU 1996:20) viser at den andelen av kostnadene som blir dekket inn gjennom gebyrer er sterkt stigende; i 1994 ble alle kommunenes samlede utgifter knyttet til vannforsyning og renovasjonsgebyrer dekket gjennom gebyrer, mens andelen for avløpstjenester var økt til 86 prosent.

Tilknytningsgebyrene for vann og avløp vil variere avhengig av investeringsår og type prosjekt. De årlige gebyrene fastsettes av kommunene og har hittil normalt ikke variert med type av prosjekt (fortettingsprosjekt eller ei). Differensierte gebyrer kan imidlertid til en viss grad benyttes også ved fortettingsprosjekter og

hindres neppe vesentlig av gjeldende regelverk.

Også kommunale gebyrer kan tilpasses selektivt for å påvirke arealbruken og avveiningen blant utbyggere mellom tetthet og spredt utbygging. Det antas at dette bildet er komplekst dersom kommunene i Norge sees under ett.

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

Det er derfor ønskelig at gebyrutformingen kartlegges for å se om gebyrene, innenfor det regelverket som gjelder for fastsettelse av slike gebyrer, i større grad kan gi incentiveeffekter i tråd med lokale og nasjonale mål for arealforvaltningen.

⁷ Lov av 31.5. 1974, paragraf 2

3.4 Markedskrefter og offentlige rammebetingelser - forholdet mellom kommune og stat

For å sikre en effektiv bruk av arealressursene, er det behov for både et fungerende marked og offentlige rammebetingelser. Marked og offentlige rammebetingelser utgjør to koordinerende faktorer som skal sikre nødvendig tilpasning mellom de ulike aktørene i arealmarkedet.

Staten har stor innflytelse over arealbruken i Norge og utøver myndighet som planmyndighet, grunneier og arealbruker, og gjennom indirekte innflytelse på andre aktørers arealbruk. Manglende statlig koordinering kan gi uforutsigbare plan- og gjennomføringsprosesser og begrense mulighetene for å utnytte effektive tiltak som kan styrke gjennomføringen.

3.4.1 Marked og offentlige rammebetingelser som koordineringsmekanismer

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 offentlig styring og regulering. I markedet inngås kontrakter for utnyttelse av arealene. Offentlig styring og regulering setter rammer for markedstilpasningen for eksempel gjennom generelle lover og forskrifter, planvedtak, skatte- og avgiftsbestemmelser med mer.

Arealbrukere, utbyggere, kommuner og stat er alle aktører i arealmarkedet. Alle aktørene har særinteresser knyttet til arealbruken, men den enkeltes evne til å tilfredsstillere egen særinteresse er avhengig av tilpasningen til andre aktører i arealmarkedet. Tabell 3.4.1 eksemplifiserer særinteresser og gjensidig avhengighet mellom aktørene. Beboere er avhengige av kommunal trafikk-løsning og tjenestetilbud. Kommunene er avhengig av arealbrukernes bidrag for å opprettholde en god boligstandard, og av utbyggernes investeringsvilje. Staten er avhengig av kommunens planlegging og tilrettelegging og utbyggers investeringsvilje for å få oppfylt tilfredsstillende miljøkrav.

Alle aktører har interesse av gode naboforhold i vid forstand, dvs at atferden hos en aktør for eksempel ikke unødige 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.

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 unødige reduserer den andres nytte. I denne sammenhengen kan vi helt grovt snakke om to koordinerende faktorer, marked og offentlige rammebetingelser. Markedet koordinerer atferden gjennom frivillige kontrakter om arealbruken som sikrer at alle parter ser seg tjent med en endring.

Offentlige rammebetingelser 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 prosjektidéer kan realiseres ved privat investeringsvilje. Det er med andre ord behov for både fungerende markeder og rasjonelle rammebetingelser.

Partner → Interessent	Beboer/ bruker	Utbygger	Kommune	Stat
Beboer/ bruker	Ivaretagelse av fellesinteresser. Fordeling av kostnader og ulemper.	Effektive bygg og anlegg (høy kvalitet til lav pris).	Effektiv tilrettelegging av infrastruktur og offentlige tjenester	Rasjonelle skatte- og avgiftssystemer, kontraktsregulering osv.
Utbygger	Sikre betalere.	Ivaretagelse av fellesinteresser. Fordeling av kostnader og ulemper.	Regulering i plan for ivaretagelse av fellesinteresser.	Rasjonelle skatte- og avgiftssystemer, kontraktsregulering osv.
Kommune	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 tjenestetilsettelser fra kommune til stat.
Stat	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.

Tabell 3.4.1 *Interessenter, interesser og partnere i arealbruken. Hver rute gir eksempler på en interessents mulige preferanser vedrørende tilpasningen hos en annen.*

3.4.2 Statlig og kommunal styringsevne

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.

Den statlige innflytelsen i arealbruken og ved fortetting skjer gjennom utøvelse som:

- *planmyndighet* (Miljøverndepartementet er landets øverste myndighet innen plansystemet),
- *som grunneier og arealbruker* (for eksempel gjennom samferdselsetatene, forsvaret, statlige bygningsforvaltning og forvaltningsdrift), og
- gjennom *indirekte innflytelse på andre aktørers arealbruk*.

Statens beslutninger om egen arealforvaltning påvirker ikke bare deres egne arealers verdi,

men også atferd og verdier hos andre aktører. Alle beslutninger om arealbruk i samferdselssektoren må i utgangspunktet antas å ha sterke ringvirkninger for fysisk forming omkring samferdselstiltaket og for mulighet for samordnet areal- og transportbruk. Endring av bruken av havnearealer, hvor Fiskeridepartementet er den sentrale statlig forvaltningsenhet, har helt sentral betydning for bysenterutvikling i en rekke norske byer.

Staten styrer også indirekte gjennom en rekke sider ved offentlig politikk som:

- *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 miljøulemper 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 område. Skaden må altså i noen grad betales av den som skal bruke

arealene, ikke forurensere. Reglene påvirker flere av eksempelområdene.

- *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, næringsseidommer, 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.

- *Vern av kulturmiljø:*

Hensynet til kulturmiljø er svært viktig for muligheten til å omforme bysentra og tettsteder. Høy andel vernede bygninger begrenser mulighetene for fortetting. I et av eksempelområdene i prosjektet, Aure sentrum i Sykkylven, var hensynet til fornminner avgjørende for om ønsket tettstedsutvikling var realiserbar.

Partner→ Interessent	Beboer/ bruker	Utbygger/ grunneier	Kommune	Stat
Beboer/ bruker	Kontrakter. Nabolov.	Kontrakter Nabolover Innsyns- og klagerett etter plan- og bygningsloven	Politisk påvirkning Rettigheter etter offentlighetslov, innsyns- og klagerett etter plan- og bygningsloven	Politisk påvirkning. Rettigheter etter offentlighets- og forvaltningslov
Utbygger	Kontrakter.	Kontrakter Nabolover Klagerett etter plan- og bygningsloven	Utbyggingsavtaler. Reguleringsforslag etter §30 i plan- og bygningsloven Uttalelses- og klagemulighet etter plan- og bygningsloven	Politisk påvirkning. Bruke rettigheter i lover som beskytter mot statlige inngrep
Kommune	Avgifter/subsidier, for eksempel lokale bompenger og veiprisering Forskrifter Investeringer	Plan etter plan- og bygningsloven, rekkefølgekrav Utbyggingsavtale Ekspropriasjon Refusjon Investeringer Andre kontrakter Eiendomsskatt, Avgifter/subsidier	Innsigelsesrett overfor nabokommuner etter plan- og bygningsloven Kontrakter og samarbeidsavtaler	Politiske virkemidler. Planmyndighet etter plan- og bygningsloven
Stat	Lovregler Avgifter/subsidier, for eksempel transport og drivstoffavgifter Investeringer	Lovregler Kontrakter Skatter, avgifter/ Subsidier Investeringer	Lovregler Støtte Informasjon, veiledning Investeringer Kontrakter Innsigelse til planer etter plan- og bygningsloven	Internasjonale avtaler Interregionale utviklingsprosjekter under EØS

Tabell 3.4.2 *Virkemidler for å påvirke adferd i arealbruken. Interessent til venstre, partner over, interessents virkemidler er vist i de enkelte rutene.*

3.4.3 Statens ulike roller i plan og gjennomføringsprosessene

Felles eierskap og styringsevne til tross, er det ikke nødvendigvis slik at staten utøver sin rolle i arealforvaltningen på en koordinert måte. Verken den statlige organiseringen, eller bruken av markedsinformasjon i statlig beslutningsfatning, sikrer koordinert statlig atferd. Mangelen på statlig koordinering kan i mange situasjoner være en vesentlig hindring for rasjonell arealforvaltning på lokalt nivå.

Den statlige siden har institusjonelle løsninger som muliggjør at staten opptrer enhetlig ut fra felles mål og kriterier for nasjonal arealforvaltning. I praksis er det imidlertid lite som tyder på at de institusjonelle rammene er tilstrekkelig til å sikre effektiv administrativ koordinering. Dels fordi utøvelse av koordineringsansvaret ofte vil innebære inngripen overfor faglige vurderinger i etater med delegert ansvar, og dels fordi rettsregler og administrative prosedyrer hindrer slik inngripen. I saker hvor det i større grad kan være snakk om å stimulere enn å nekte endring og omregulering, er mulighetene for effektiv samordning svært begrensede.

Den manglende statlige koordineringen medfører at kommunen som reguleringsmyndighet må forholde seg til en rekke ulike etater og forvaltningsenheter på statlig side. Den manglende koordineringen kan ha ulike konsekvenser. I egenskap av statlige enheter har statlige aktører innsigelsesmyndighet etter plan- og bygningsloven. Dette innebærer at en rekke etater uten krav til koordinering seg i mellom kan avgjøre saksgangen i regulerings-

saker, noe som skaper uforutsigbarhet i plan- og gjennomføringsprosessene.

I egenskap av grunneier og arealbruker med stor betydning for utformingen av tettstedsmiljøer omkring egen aktivitet, kan statlige aktører påvirke tettstedsutvikling ukoordinert, det vil si uten å forsøke å sikre at den samlede innflytelsen av statlig arealforvaltning blir mest mulig positiv og i tråd med nasjonal arealpolitikk og kommunenes tilpasning av denne til lokale forhold.

Statlig politikk på en rekke områder kan påvirke arealbruken uten at dette avdekkes som en del av politikktutformingen. Ivaretagelsen av arealhensynene er primært organisert ut fra plan- og bygningsloven. Den "brede arealpolitikken", den som fremkommer ved summen av arealeffekter av statlig forvaltning og forretningsdrift på en rekke områder, underlegges ikke uten videre noen arealpolitisk vurdering.

Konsekvensen av manglende statlig koordinering kan således i gitte situasjoner dels gi både usikkerhet og maktesløshet i plan- og gjennomføringsprosessene i kommunene, og dels at muligheter for effektive tiltak for bedret arealbruk ikke avdekkes og utnyttes. Forutsigbarhet og håndterbare planprosesser er viktig spesielt i fortettingssammenheng hvor mange ulike og konflikterende interesser er involvert, og hvor markedsforutsetningen raskt endres. Fordelen ved å kunne opptre samlet, både på kommunal, privat og statlig side, er også åpne. Eksempelområdet Bekkestua viser betydningen av samordning mellom statlige samferdselsinvesteringer og gjennomføring av fortetting.

3.5 Områdestøtte til fortetting

En viktig konklusjon i prosjektets vurdering av lønnsomhet i fortettingen (kapittel 2) er at det først og fremst bør søkes etter virkemidler som kan virke stimulerende for fortetting med kvalitet uten å regulere tilpasningen i detalj. I tillegg viser erfaringene at det ofte er behov for områdegrep i fortettingen. Prosjektet har drøftet og anbefaler områdestøtte som nytt virkemiddel knyttet til fortettingsområder som det samfunnsøkonomisk er ønskelig å utvikle. Områdestøtte koblet til hensiktsmessig offentlig og privat organisering vil være et virkemiddel for å styrke kommunens handlingsrom i gjennomføringen.

Innledning

For å stimulere fortettingen innenfor avgrensede områder, der det fra kommunens og statens side er spesielt ønskelig med fortetting, har prosjektet drøftet områdestøtte til fortetting som et nytt virkemiddel.

Med områdestøtte for fortetting menes her statlige tilskudd som kan bidra til å gjøre fortettingsprosjektene realistiske i forhold til ønsket gjennomføring for kommune, utbygger og bruker av arealene i fortettingsprosjektet. Tilskudd av denne type må kunne bidra til å styrke gjennomføringen.

For å sikre at denne typen ordninger har en tilstrekkelig overordnet forankring kan den knyttes til et eventuelt nytt formål "fortettingsområde" i plan- og bygningsloven. Dette er nærmere omtalt i kapittel 4.4.3.

Tilskuddets utforming

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

og næringsvirksomhet 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:*

Planleggingsstøtte vil kunne sammenlignes med Husbankens nåværende støtteordning for tiltak for bedre arealbruk og tanken om et planleggingstilskudd for samme formål. 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.

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 prosjektets vurdering grunn til å vurdere bruk av stimulerende tiltak som virker prioriteringsvridene i retning av økt vektlegging av gjennomføring av fortetting. 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 planleg-

gingsformål eller som mer generell stimulans til økt gulvareal i utbyggingsprosjekter. Slik støtte kan være særlig aktuell i områder med stort boligpotensial.

Tilskudd til områdeutvikling gjennom Husbanken

Husbanken har i dag tilskuddsordninger for å stimulere til bedre boligkvalitet gjennom byfornyelse, fortetting, utomhuskvalitet og tilgjengelighet, god byggeskikk og forsøksbygging. Tilskuddene til byfornyelse og boligkvalitet utgjorde kroner 175 mill i 1999. Tilskuddet er blitt redusert over tid. I tillegg kommer 32 mill i 1999 til tilskudd til bomiljø, boligforvaltning og boligpolitikk (informasjons- og utviklingsarbeid).

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