

Rolf Barlindhaug
Arne Holm
Berit Nordahl

Kommunenes tilrettelegging for boligbygging



Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet



NIBR

Norsk institutt for by- og regionforskning

Kommunenes tilrettelegging for boligbygging

Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2009:20	Forhandlingsbasert byutvikling. Evaluering av Oslo kommunes arbeid med å utvikle Ensjø fra bilby til boligby
NIBR-rapport 2010:15	Boligmarked og flytting i storbyene
NIBR-rapport 2011:21	Utbyggerstyrt byutvikling?
NIBR-rapport 2011:31	Boligbyggingens prisrespons. For mange hensyn eller for lite tilrettelegging?
NIBR-rapport 2012:11	Byplangrep og bostedssegregasjon
NIBR-rapport 2012:31	Nye boliger i storbyene. Hvem kjøper og hva slags boligkvaliteter tilbys?
NIBR-rapport 2013:25	Fremtidige boligbehov
NIBR-rapport 2014:8	Boligbygging i storbyene – virkemidler og handlingsrom

Rapportene koster
fra kr 250,- til kr 350,-og kan bestilles
fra NIBR:
Gaustadalléen 21
0349 Oslo
Tlf. 22 95 88 00
Faks 22 60 77 74

E-post til
nibr@nibr.no

Publikasjonene
kan også skrives ut fra
www.nibr.no
Porto kommer i tillegg til de oppgitte
prisene

Rolf Barlindhaug
Arne Holm
Berit Nordahl

Kommunenes tilrettelegging for boligbygging

NIBR-rapport 2014:13

Tittel: **Kommunenes tilrettelegging for boligbygging**

Forfatter: Rolf Barlindhaug, Arne Holm, Berit Nordahl

NIBR-rapport: 2014:13

ISSN: 1502-9794
ISBN: 978-82-8309-030-7

Prosjektnummer: O-3197

Prosjektnavn: Tilrettelegging for boligbygging
Oppdragsgiver: Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Prosjektleder: Rolf Barlindhaug
Referat: Det er gjennomført en breddekartlegging av hvordan vekstkommuner legger til rette for boligbygging samt foretatt oppfølgende intervjuer i fire av kommunene. Kartleggingen omfatter flere temaer. Ett tema dreier seg om nivået på boligbyggingen i forhold til planlagt boligbygging samt fordelingen av historiske og framtidige utbyggingsformer. Kommunes rolle i tomteforsyningen er et annet tema. I hvilket omfang selger kommunene tomter til boligbygging og hvor aktive de er i anskaffelse av nye arealer til boligformål. Ett tredje tema dreier seg om kommunenes rolle som reguleringsautoritet, der bruk av rekkefølgebestemmelser og utbyggingsavtaler er sentrale undertemaer.

Sammendrag: Norsk og engelsk
Dato: September 2014
Antall sider: 158
Pris: kr 250,-
Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning
Gaustadalléen 21,
0349 OSLO
Telefon: (+47) 22 95 88 00
Telefaks: (+47) 22 60 77 74
E-post: nibr@nibr.no

Vår hjemmeside: <http://www.nibr.no>

Trykk: X-ide
Org. nr. NO 970205284 MVA
© NIBR 2014

Forord

Denne studien er utført av NIBR og NMBU for Kommunal- og moderniseringsdepartementet. I første fase ble det gjennomført en breddekartlegging av hvordan litt større kommuner tilrettelegger for boligbygging, mens i andre fase ble fire av kommunene som svarte på undersøkelsen intervjuet nærmere om utvalgte temaer.

En rekke spørsmål knyttet til prosessen fra innsendte detaljreguleringsplaner til igangsettingstillatelse i boligutbyggingsprosjekter ble stilt til kommunene i en nettbasert spørreundersøkelse. Spørreskjemaundersøkelsen ble utformet i fellesskap mellom prosjektteamet (Barlindhaug, Holm og Nordahl) og eiendomsfaget ved NMBU (F. Holth, H. Steinsholt, E. Bergsholm og S. Bærug), i tett dialog med oppdragsgiver.

Rolf Barlindhaug, NIBR, har vært prosjektleder med Berit Nordahl og Arne Holm som prosjektmedarbeidere. Rolf Barlindhaug har intervjuet Molde og Tromsø kommune, Arne Holm har intervjuet Nedre Eiker kommune, mens Berit Nordahl har intervjuet Kristiansand kommune. Alle tre har bidratt til analyse og utskriving av rapporten.

Vi takker våre kontaktpersoner i departementet, Ane Seip Flaatten, Egil Stabell Rasmussen og Knut Fredrik Rasmussen, for nyttige innspill underveis.

Vi takker også informantene i Molde, Tromsø, Nedre Eiker og Kristiansand for velvillig å ha stilt opp til intervju.

Oslo, september 2014

Guri-Mette Vestby
Forskningsjef

Innhold

Forord	1
Innhold.....	2
Tabelloversikt.....	5
Figuroversikt	9
Sammen drag.....	10
Summary	17
1 Innledning og problemstillinger	24
1.1 Bakgrunn	24
1.2 Problemstillinger og gjennomføring.....	25
1.3 Rapportens fokus i forhold til byggeprosessen	27
1.4 Funn fra tidligere studier av utbyggingspolitikk	30
1.4.1 Reguleringsmyndighetens begrensning.....	30
1.4.2 Prosjekter som involverer mange grunneiere	30
1.4.1 Kommunen som pådriver.....	32
1.4.2 Grunneiersamarbeid og kommunens rolle.....	32
1.4.3 Kostnadsfordeling av infrastrukturinvesteringer.....	34
2 Metode	36
3 Analyse av spørreundersøkelsen	39
3.1 Utbyggingsform og aktivitetsnivå på boligbyggingen.....	39
3.1.1 Ulike utbyggingsmønstre	39
3.1.2 Boligpriser og nybygging.....	42
3.1.3 Planlagt og faktisk bygging	43
3.1.4 Felt, fortetting eller transformasjon	46
3.2 Kommunenes rolle i tomteforsyningen.....	47
3.2.1 Omfanget av kommunalt tomt salg.....	47
3.2.2 Salgsbetingelser og salgsmåter.....	48
3.2.3 Aktiv tomtepolitikk – større mål oppnåelse?	51
3.3 Kommunalt arealoppkjøp.....	52
3.4 utfordringer knyttet til at prosjekter stopper opp	61
3.5 Bruk av rekkefølgebestemmelser	67

3.6	Utbyggingsavtaler.....	70
3.6.1	Bruk av utbyggingsavtaler.....	70
3.6.2	Utfordringer med utbyggingsavtaler	71
3.6.3	Flere grunneiere og bruken av utbyggingsavtaler.....	76
3.6.4	Utbyggingsavtaler brukes ikke for å øke den sosiale profilen i nybyggingen	78
3.7	Oppsummering	82
4	Tilrettelegging i enkeltkommuner	86
4.1	Innledning.....	86
4.2	Molde.....	89
4.2.1	Om Molde kommune.....	89
4.2.2	Moldes besvarelse av spørreundersøkelsen.....	91
4.2.3	Sosiale målsettinger i utbyggingspolitikken	92
4.2.4	Hvorfor bygges det ikke mer i oppgangstider?.....	93
4.2.5	Ulike erfaringer med feltutbygginger.....	93
4.2.6	Kringstad – en feltutbygging vest for bykjernen	94
4.2.7	Bygging innenfor byggesonen	97
4.2.8	Grand Fjære – MVA-problematikk i et større byomformingsprosjekt	98
4.3	Tromsø	99
4.3.1	Om Tromsø kommune	99
4.3.2	Tromsøs besvarelse av spørreundersøkelsen	100
4.3.3	Om boligmarkedet i Tromsø.....	102
4.3.4	Om kommuneplanens arealdel	104
4.3.5	Kommunens eierrolle og gjennomføring av prosjekter.....	105
4.3.6	Utleiemarkedet.....	106
4.3.7	Utbyggers finansiering av teknisk infrastruktur.....	106
4.4	Nedre Eiker.....	106
4.4.1	Om kommunen	106
4.4.2	Boligstruktur og byggeaktivitet	108
4.4.3	Markedssituasjonen i Nedre Eiker	109
4.4.4	Nedre Eikers besvarelse av spørreundersøkelsen?...	110
4.4.5	Utgangspunkt for og virkemidler i utbyggingspolitikken.....	113
4.4.6	Politisk - administrativ dynamikk som en betingelse for tilstrekkelig tilrettelegging for private utbyggere – tilfellet Nedre Eiker	116
4.5	Kristiansand	119
4.5.1	Nybygging i Kristiansand.....	119
4.5.2	Kristiansands besvarelse av spørreundersøkelsen....	120

4.5.3	Regulering som redskap for tilrettelegging.....	123
4.5.4	Kostnadsfordeling og bruken av utbyggingsavtaleinstituttet.....	124
4.5.5	Praksis knyttet til MVA	125
4.5.6	Vanskeligheter ved kostnadsfordeling	125
4.5.7	Urbant jordskifte	126
4.5.8	Kommunens rolle i totemarkedet	126
4.5.9	Sosiale målsettinger.....	128
5	Tilrettelegging for boligbygging.....	130
5.1	Innledning	130
5.2	De fleste kommunene bygger like mye eller mer enn planlagt.....	132
5.2.1	Byggeaktivitet i forhold til planer	132
5.2.2	Lite fortetting og transformasjon	132
5.3	Rekkefølgebestemmelser.....	134
5.3.1	Kommunens bruk av rekkefølgebestemmelser	134
5.3.2	Planlegging av kommunale investeringer	135
5.3.3	Kompliserte sammenhenger og statlige krav - et hinder for boligutvikling?	136
5.4	Utbyggingsavtaler.....	137
5.4.1	Et viktig redskap	137
5.5	Kommunenes bruk av ulike plantyper og som pådriver.....	141
5.6	Kommunalt kjøp og salg av areal	142
5.6.1	Hvorfor er kommunene aktive i totemarkedet?....	142
5.6.2	En stor del av boligbyggingen skjer på areal som kommunen har solgt	143
5.6.3	Kommunalt tomtekjøp som virkemiddel for å få i gang utbygging	145
5.7	Politisk forankring og dialog som strategi for tilrettelegging for boligutvikling.....	146
	Litteratur	148
	Vedlegg 1 Spørreskjema.....	150

Tabelloversikt

Tabell 2.1	Utvalg, antall svar på undersøkelsen og svarprosent innenfor ulike kommunegrupper etter antall innbyggere.	37
Tabell 3.1	Om det de siste 7 årene har blitt bygget like mange boliger som planlagt – etter kommune størrelse. Prosent.....	44
Tabell 3.2	Om det de siste 7 årene har blitt bygget like mange boliger som planlagt – etter befolkningsvekst. Prosent	45
Tabell 3.3	Om det de siste 7 årene har blitt bygget like mange boliger som planlagt – etter landsdel. Prosent.....	45
Tabell 3.4	Hvordan er de siste 7 års boligbygging gjennomført? Gjennomsnittlig prosentfordeling etter kommunestørrelse i 1000 innbyggere.	46
Tabell 3.5	Hvordan antar du at de neste 7 års boligbygging vil bli gjennomført? Gjennomsnittlig prosentfordeling etter kommunestørrelse i 1000 innbyggere.	47
Tabell 3.6	Andel av boligproduksjonen som ligger på tomter som selges fra kommune til utbygger/ individuell tiltakshaver. Gjennomsnittlig prosentfordeling i hver kommunegruppe etter kommunestørrelse i 1000 innbyggere.	48
Tabell 3.7	Framgangsmåte ved kommunalt salg av tomteareal til boligbygging. Prosentandel som oppgir de ulike alternativene. Kommunegruppe etter kommunestørrelse i 1000 innbyggere. Flere svar kunne gis.	49
Tabell 3.8	Begrunnelser for å selge tomter til boligformål. N=47.....	50
Tabell 3.9	Fremgangsmåte ved salg av boligtomter til profesjonelle utbyggere – etter kommunestørrelse.	

	Flere mulige svar. Prosentandel som svarer at tiltaket brukes.....	51
Tabell 3.10	Om det de siste 7 årene har blitt bygget like mange boliger som planlagt – etter andel av boligproduksjonen som er bygget på arealer solgt fra kommunen. Prosent.....	52
Tabell 3.11	Har kommunen de siste 7 årene kjøpt arealer som skal brukes til boligformål – etter kommunestørrelse. Prosent.....	53
Tabell 3.12	Hva er kommunens praksis for prissetting når kommunen kjøper arealer? Prosentandel som svarer at tiltaket brukes – etter kommunestørrelse. Kommunene kunne oppgi at de brukte flere alternativer.	54
Tabell 3.13	Har kommunen en egen person eller etat til å forestå tomteoppkjøp til ulike formål? Etter kommunestørrelse. Prosent.	55
Tabell 3.14	Hvor typiske er følgende situasjoner når kommunen ønsker å kjøpe arealer til boligformål? Prosentandel som svarer at situasjonen oppstår ofte – etter kommunestørrelse. Flere svar er mulig....	56
Tabell 3.15	Grunner som begrenser kommunenes aktivitet for å kjøpe tomter til allmenne boligformål. Prosent som svarer: ”Betyr mye”	57
Tabell 3.16	Hvilke andre former enn kjøp/ervert bruker kommunen? Prosentandel som svarer ”ofte brukt” – etter kommunestørrelse.	59
Tabell 3.17	Om det de siste 7 årene har blitt bygget like mange boliger som planlagt – etter om kommunen har _kjøpt areal til boligformål i samme periode. Prosent.....	60
Tabell 3.18	Hva har utsatt konkrete planer om utbyggingsprosjekter? Prosent. N=69.....	62
Tabell 3.19	Hva gjør kommunen i områder med mange grunneiere der disse har problemer med å komme i gang med boligbygging? Prosent. Flere mulige svar N=69	64
Tabell 3.20	Har din kommune erfaring fra å bruke ulike incitament for å utløse privat boligbygging – etter kommunestørrelse? Prosent. Flere mulige svar. N=69	65

Tabell 3.21	Arbeidsdeling mellom kommune og private når det gjelder områderegulering og detaljregulering – etter kommunestørrelse. Andel som svarer ofte	67
Tabell 3.22	Hvordan brukes Plan- og bygningslovens rekkefølgebestemmelser – etter kommunestørrelse? Prosentandelen som svarer ofte.	68
Tabell 3.23	Hvorfor bruker kommunen rekkefølgebestemmelser – etter kommunestørrelse? Flere mulige svar. Prosentandel av kommunene som oppgir alternativet.	69
Tabell 3.24	I hvor stor grad brukes rekkefølgekrav i realisering av konkrete prosjekter - etter kommunestørrelse? Prosentandel som svarer ofte.	70
Tabell 3.25	Behandles grunnerverv i utbyggingsavtaler? Prosent.....	71
Tabell 3.26	Hvordan brukes utbyggingsavtaler i kommunen – etter kommunestørrelse? Flere mulige svar. Prosentandel av kommunene som krysset av for alternativet.....	72
Tabell 3.27	Opplever kommunen at lovens krav til innhold i utbyggingsavtaler skaper problemer/utfordringer i realisering av boligpolitikken? Prosent. N=61	73
Tabell 3.28	Håndtering av kravet om forholdsmessighet i utbyggingsavtaler ved belastning av grunneier/utbygger. Prosent. N=61	74
Tabell 3.29	Hva er problematisk ved bruken av utbyggingsavtaler – etter kommunestørrelse? Flere mulige svar. Prosentandel av kommunene som krysset av på ulike alternativ.	75
Tabell 3.30	Opplever kommunene at saksbehandlingsreglene knyttet til inngåelse av utbyggingsavtaler skaper utfordringer eller problemer for kommunene? Prosent.....	76
Tabell 3.31	Hvordan fordeles kostnader mellom grunneiere innenfor samme utbyggingsområde? Flere mulige svar. Prosentandel av kommunene som bruker tiltaket. Kun kommuner som bruker utbyggingsavtaler.....	77
Tabell 3.32	Brukes forkjøpsretten i utbyggingsavtaler til følgende formål? Prosent. Kun kommuner som bruker utbyggingsavtaler. N=61	78

Tabell 3.33	Krever kommune et anleggsbidrag fra utbygger når kommunen selv står for investering i kommunal infrastruktur – etter kommune- størrelse. Prosent.....	80
Tabell 3.34	Hva skjer med merverdiavgiften når en utbygger bekoster kommunal infrastruktur i forbindelse med et utbyggingsprosjekt – etter kommune- størrelse. Prosent.....	81
Tabell 4.1	Utbyggers (grunneier) og kommunens ulike posisjoner i et byggeprosjekt – og forklaringer knyttet til hvorfor prosjekter stopper opp.....	87

Figuroversikt

Figur 1.1	Prosess, oppgaver, aktører og milepæler i avklaringen om et byggeprosjekt, fra ide fram til igangsettingstillatelse. Den stiplede ruten antyder prosjektets fokus	29
Figur 3.1	Relative boligpriser i utvalgte kommunene – etter antall innbyggere. Kommuner over 50 000 innbyggere=100.....	43
Figur 4.1	Igangsatte og fullførte boliger i Molde kommune. 1983-2013.....	89
Figur 4.2	Igangsatte og fullførte boliger i Tromsø kommune. 1983-2013.....	100
Figur 4.3	Byggeaktivitet, Nedre Eiker kommune 1983-2013 ..	108
Figur 4.4	Byggeaktivitet boliger. Kristiansand. 1983 - 2013	119

Sammendrag

Rolf Barlindbaug, Arne Holm og Berit Nordahl

Kommunenes tilrettelegging for boligbygging

NIBR-rapport 2014:13

Bakgrunn og metode

I prosjektets første fase ble det gjennomført en breddekartlegging av hvordan vekstkommuner legger til rette for boligbygging. Kartleggingen omfatter fire temaer. Det første temaet dreier seg om nivået på boligbyggingen i forhold til planlagt boligbygging samt fordelingen av historiske og framtidige utbyggingsformer. Tema to omhandler kommunenes rolle i tomteforsyningen, i hvilket omfang kommunene selger tomter til private utbyggere og hvor aktive de er i anskaffelse av nye arealer til boligformål. Dels undersøker vi prinsipper for salg av kommunale arealer og dels kartlegger vi problemer og vanskeligheter som kan oppstå ved oppkjøp av privat grunn. Det tredje temaet dreier seg om kommunenes rolle som reguleringsautoritet, der bruk av rekkefølgebestemmelser og utbyggingsavtaler er sentrale undertemaer. Det siste og fjerde temaet, noe mindre omfattende enn de andre, undersøker bruken av anleggsbidrag i de tilfeller der kommunen selv investerer i teknisk infrastruktur og hva slags praksis kommunene har når det gjelder refusjon av MVA til utbyggere når disse står for investeringene i kommunal infrastruktur.

En spørreundersøkelse ble rettet mot 179 kommuner som enten hadde mange innbyggere eller sterk befolkningsvekst. Svarene som 69 kommuner ga i spørreundersøkelsen ble brukt som underlag for prosjektets andre del, der det ble valgt en fordypning i enkelte problemstillinger gjennom å oppsøke fire av kommunene som hadde svart på spørreundersøkelsen. Tre av de fire kommunene hadde bygget mindre enn planlagt de siste 7 årene, og erfart at

enten utbygger eller kommune hadde vært interessert i utbygging på en bestemt tomt eller utbyggingsområde, men at prosessen hadde stoppet opp på grunn av samarbeidsproblemer mellom grunneiere i utviklingsområdet. I tillegg valgte vi en kommune som hadde bygget boliger som planlagt, men der en betydelig del av boligene var bygget innenfor eksisterende byggesone.

Byggeaktivitet i forhold til planer

Planlagt boligbygging kan enten være dimensjonert etter SSBs befolkningsframskrivninger eller ut fra kommunalt ønsket befolkningsvekst. Mange av kommunene i denne studien har alle hatt betydelig vekst i innbyggertallet i undersøkelsesperioden. Undersøkelsen viser imidlertid at de ikke alltid oppnår de måltallene de selv har satt seg for nybyggingen. Seks av ti kommuner har bygget like mye eller mer enn planlagt. Samtidig er det påfallende at tre av ti kommuner sier de har bygget mindre enn planlagt. Studieperioden det rapporteres fra var imidlertid preget av et generelt fall i nybyggingen som følge av den internasjonale finanskrisen.

Ikke så mye fortetting og transformasjon

Kommunene bygger fortsatt tradisjonelt. Feltutbygging var den dominerende utbyggingsformen både i de siste 7 årene og forventes å bli det i den kommende 7-årsperioden. Jo større kommunene er, jo større andel av nybyggingen bygges i form av transformasjon og fortetting.

Nybygging som transformasjon foregår mest i kommuner med over 20 000 innbyggere, men utgjør likevel bare 18-20 prosent av boligproduksjonen i disse kommunene. Transformasjonsandelen antas å øke fra 11 prosent de siste 7 årene til 15 prosent for de neste 7.

Kommunale salg av tomter til boligutbygging

Samlet sett spiller byggegrunn solgt fra kommunene til utbyggere eller individuelle tiltakshavere en ikke ubetydelig rolle i den samlede boligproduksjonen. I snitt er knapt 2 av 10 boliger som er oppført de siste 7 årene oppført på grunn solgt fra kommunen.

Kommunens begrunnelse for aktivt tomtsalg er først og fremst knyttet til volummål i betydning av mer boliger. Det er også slik at små kommuner som er aktive mht. til salg av tomter i større grad

enn andre mener at den samlede nybyggingen er i tråd med eller større enn planlagt nybygging. Kommunene selger også tomtegrunn for å sikre en god balanse blant boligutviklere lokalt. De bruker da egen tomteportefølje som virkemiddel for å bidra til et mer velfungerende marked. En del kommuner oppgir det å skaffe inntekt til kommunen som en viktig begrunnelse for tomtesalg.

Å bruke egne tomter til å nå boligsosiale målsettinger er mindre framtreddende. Studien viser imidlertid at kommunene har et stort repertoar av salgsmåter og salgsbetingelser. Vi tolker dette som at de tilpasser salgsbetingelsene/salgform til tomten og lokale behov.

Kommunale tomtekjøp

For å ha tomter å selge, må kommunene enten allerede eie betydelig areal eller de må skaffe seg tomtegrunn som senere videreselges. Nesten halvparten av kommunene kjøper tomter i større eller mindre omfang, til bruk i den allmenne boligforsyningen. Gjennomgangen viser at høye priser og mangel på kapital er viktige årsaker til at kommunene *ikke* kjøper areal til boligformål. I de større byene oppgir kommunene også at private utbyggere overbyr kommunen og ofte har opsjon på aktuelle arealer. Når kommunene kjøper areal, legges takst og prisutvikling i området til grunn for deres tilbud. For de små kommunene synes risikoen knyttet til kjøp å være en viktig årsak til at de *ikke* kjøper.

De større byene benytter seg av makeskifte og arealbytte for å realisere nybygging, som et supplement til kjøp. Kjøp av arealer er oftest organisert i egen en etat, men med et klart større omfang i de største kommunene.

Når kommunene prøver å skaffe seg areal, møter 30 prosent situasjoner der arealene allerede er disponert av utbyggere gjennom opsjonsavtaler. I overkant av 20 prosent opplever at grunneier ikke vil selge, mens 70 prosent sier at grunneier vil ha en høyere pris enn hva kommunen er villig til eller har hjemmel til å kjøpe for.

Hindringer og kommunale insitamenter

Ofte opplever kommunene manglende gjennomføringsevne når gjelder planlegging og finansiering hos utbygger som en grunn for

utsettelse av byggeprosjekter. Lokal motstand, uavklarte forhold rundt støybestemmelser og veikapasitet nevnes også.

I potensielle fortetningsområder og spesielt transformasjonsområder kan det være mange grunneiere som i utgangspunktet ikke samarbeider om utbygging. Mer enn 30 prosent av kommunene har sett enkelte eller flere eksempler på manglende enighet mellom grunneiere i fordeling av kostnader og inntekter.

Nesten halvparten av kommunene sier de hjelper grunneierne i gang med å samarbeide om en detaljreguleringsplan, 30 prosent sier kommunen beregner og fordeler kostnader til infrastruktur mellom grunneiere, mens 20 prosent av kommunene tar ansvar for å lage en felles detaljreguleringsplan.

Når det gjelder økonomiske insitamenter, sier 45 prosent av kommunene at de tar en stor del av grunnlagsinvesteringene i teknisk infrastruktur, mens i underkant av 20 prosent av kommunene sier de investerer i offentlige bygg eller park/grøntområder for å øke områdenes kvaliteter.

Rekkefølgebestemmelser

Rekkefølgebestemmelser legges både inn kommuneplanens arealdel, i områdeplaner og i detaljreguleringsplaner. Det vanligste er å legge inn rekkefølgekrav i detaljreguleringsplaner, og de tilpasses da hvert enkelt prosjekt. Hovedgrunnen for å legge inn rekkefølgekrav er for å sikre at utbyggerne skal bidra til finansiering av teknisk infrastruktur. Mer enn 90 prosent av kommunene sier dette. Rekkefølgebestemmelser kan brukes for å styre hvor utbyggingen i kommunen skal skje og for å sikre at sosial infrastruktur kommer på plass. Om lag en tredjedel av kommunene sier at de legger inn rekkefølgebestemmelser for å styre hvor i kommunen utbyggingen skal komme og for å sikre at sosial infrastruktur kommer på plass. I områder med mange utbyggere sier 19 prosent av kommunene at de får første utbygger til å dekke rekkefølgekravene.

Utbyggingsavtaler

Nesten alle kommuner praktiserer utbyggingsavtaler etter Plan- og bygningsloven, og svært få sier at lovens krav til innhold i avtalene skaper problemer eller utfordringer i realisering av boligpolitikken.

Heller ikke saksbehandlingen skaper utfordringer eller problemer for kommunene.

De fleste bruker utbyggingsavtaler for å gi større forutsigbarhet om utbyggers og kommunens bidrag, og for å få til en konkret fordeling av kostnader mellom kommune og utbygger. 56 prosent avtaler tidsperspektivet i en utbygging. Det mest problematiske med utbyggingsavtalene er diskusjoner rundt størrelsen på utbyggers bidrag av de samlede kostnadene, forholdsmessighetskravet (43 prosent). En av tre kommuner peker på at kommunens kompetanse i forhandlingssituasjoner er et problem, særlig er dette tilfelle for de minste kommunene. Diskusjoner med utbyggere om hva som er nødvendige investeringer for at utbygging skal finne sted framheves som et problem av 23 prosent av kommunene.

I saker med flere grunneiere sier om lag en tredjedel at de inntar bestemmelser i paragraf 18 i Plan- og bygningsloven om refusjonsbestemmelser. En like stor andel sier de ikke engasjerer seg i fordeling av kostnader mellom ulike utbyggere. En av fire kommuner sier de forskutterer investeringskostnadene og bruker tilknytningsavgift for å sikre innbetaling fra ubebygde eiendommer som vil ha nytte av tiltaket. Ca. 20 prosent tinglyser heftelser på eiendommer som vil ha nytte av nødvendige investeringer.

Kommunen kan sikre seg forkjøpsrett til de ferdige boligene i utbyggingsavtaler til markedspris. Svært få kommuner bruker denne forkjøpsretten for å sikre boliger til økonomisk vanskeligstilte, spesielt tilrettelagte boliger eller boenheter som inngår som offentlige formål.

Anleggsbidrag og MVA refusjon

Når kommunene investerer i infrastruktur kan de som et alternativ til å inngå utbyggingsavtale kreve et anleggsbidrag fra utbygger. En av tre kommuner krever et anleggsbidrag som dekker kommunens kostnader (eks MVA), 19 prosent sier bidraget er gjenstand for forhandlinger, mens 24 prosent sier at investeringen dekkes av kommunale avgifter.

Når private står for utbyggingen av kommunal infrastruktur kan kommunen sørge for at MVA blir refundert og tilbakeført til utbygger. En av fire kommuner praktiserer dette. Ytterligere like

mange kommuner praktiserer dette uten å gi utbyggerne full kompensasjon.

Fire kommuner med spesielle utfordringer

De fire kommunene gir utdypende forklaringer og eksempler på hvorfor prosjekter kan stoppe opp. Noen ganger har utbygger og kommune ulike ønsker om hvor utbygging skal skje og utbygger kan av økonomiske årsaker være tilbakeholden med å bygge ut der kommunen ønsker utbygging. Det gis også eksempler på at kommunal tilrettelegging har tatt lang tid. Årsakene er sammensatte der både utbygger og kommune må ta på seg ansvaret.

Det statlige lovverket som rammebetingelser for å stille rekkefølgekrav og inngå utbyggingsavtaler synes å fungere tilfredsstillende, også i casekommunene. Når det rettes kritikk mot staten gjelder det ofte manglende økonomiske bidrag til oppfyllelse av sentrale rekkefølgekrav, noe som fører til utsettelse av prosjekter.

Særlige utfordringer i utbyggingspolitikken

I den grad framtidig utbygging vil skje innenfor byggesonen, vil mange kommuner møte utfordringer knyttet til samordning av mange grunneiere i utbyggingsområder, tidlig avklaring av rammebetingelsene for aktuelle områder som tomteutnyttelse, planer for uterom, veier og sosial infrastruktur. Det vil kreves modeller for kostnadsfordeling av infrastrukturinvesteringer, både mellom grunneiere i et område og mellom grunneierne og kommunen.

Det statlige rammeverket for rekkebestemmelser og utbyggingsavtaler synes å fungere godt, men det er viktig med større forutsigbarhet om rundt rekkefølgekrav som må oppfylles av regionale og statlige etater.

Kommunene ønsker optimal utnyttelse av sosial og teknisk infrastruktur, noe som trekker i retning av å styre utbyggingsrekkefølgen. Utbyggerne ønsker å spre boligbyggingen i kommunene slik at markedet lettere avtar det som produseres. I den grad kommunens synspunkter vinner fram, kan dette påvirke det samlede nyboligtilbudet negativt.

Som tomteaktør selger kommunen en betydelig del av de tomtene det bygges på. Når det gjelder nye tomtekjøp møter mange kommuner vanskeligheter. Mens kommunen er en foretrukket kjøper av grunneierne i enkelte kommuner, opplever andre at private utbyggere i overveiende grad har posisjonert seg i tomtemarkedet gjennom rådighetsavtaler med grunneiere. De kommunene som har brukt ekspropriasjon i større grad har opplevd politisk slitasje.

Summary

Rolf Barlindbaug, Arne Holm and Berit Nordahl

Municipal facilitation of housing construction

NIBR-report 2014:13

Background and method

In the first phase of the project, a survey was conducted of how growth municipalities enable and promote the building of new homes. The survey covers four themes. The first concerns the ratio of actual to planned house building and the distribution of historical and future types of housing development. The second addresses the role of local authorities in the supply of land, the extent to which they sell land to private developers and how active they are to acquire new land for residential purposes. In part we investigate the principles underlying the sale of municipal land and in part we identify problems and difficulties arising in connection with the acquisition of private land. The third theme concerns the municipality's role as regulatory authority, where the possibilities to set plan requirements that have to be fulfilled before projects are to be implemented (so-called provisions for consecutive ordering) and development agreements are important subsidiary themes. Under the last and fourth theme, somewhat less comprehensive than the others, we examine first the use of developers' contributions in cases where the municipality itself invests in technical infrastructure, and second the municipal practice when it comes to refunding VAT to developers who take charge of organizing investments in municipal infrastructure.

A questionnaire was sent to 179 municipalities where there was either a substantial number of residents or rapid population growth. Responses from 69 of these municipalities were then used as a basis for the project's second phase where we looked at particular issues in greater depth by visiting a small number of

municipalities chosen from among the respondents. Three of our four selected municipalities had built less than planned in the last seven years. In these cases, either the developer or the municipality had shown an interest in developing a particular site or area, but the process had stalled because of disputes with land owners the prospective area. We also selected a municipality where construction had gone ahead as planned, but where a significant proportion of the new homes were built within the existing building zone.

Construction activity relative to plans

Planned housing construction can be dimensioned either on the basis of Statistics Norway's population projections or the growth in population desired by the municipality itself. Many of the municipalities in this study had seen their populations grow rapidly during the investigation period. However, as the survey revealed, they sometimes fall short of their housing targets. Six of ten municipalities had built as many or more than planned. All the same, it is striking to see that every third municipality reports building less than planned. The period during which the study was conducted was characterized by a general decline in house building, a corollary of the global financial crisis.

Not so much densification and transformation

Municipalities continue to build traditionally. Building on greenfield land was the favored form of housing development in the past seven years and is expected to remain so in the next seven-year period. The bigger the municipality, the higher the percentage of new builds constructed after the pattern of transformation and densification.

The building of new homes as transformation takes place mostly in municipalities with more than twenty thousand inhabitants, but only accounts for 18–20 per cent of the new homes in these municipalities. The transformation percentage is expected to rise from 11 per cent over the past seven years to 15 per cent in the coming seven.

Municipal sale of land for housing developments

Overall, land sold by local authorities to developers or individual project owners plays a not insignificant role in terms of total

housing supply. On average, just under two in ten homes constructed in the past seven years were built on land sold by the municipality.

Local authorities say their involvement in the sale of land is essentially to do with volume targets in the sense of more homes. It is also the case that small municipalities that are active in the sale of land believe to a greater or lesser extent that the total number of new builds matches or exceeds the number planned. Local authorities also sell land so that local housing developers are treated equitably. In these cases they use their own land portfolio to promote a smoothly functioning market. Another important reason to sell land, some local authorities say, is to obtain revenue for the municipal treasury.

Municipalities seem less inclined to sell land with an eye to reaching social housing targets. The study did find, however, that local authorities play on a wide repertory of approaches to selling land and conditions attached to the sale of land. We interpret this as their adaptation of selling methods and sales conditions to local needs.

Municipal land purchases

To have land to sell, local authorities must either already own significant acreage or acquire land for subsequent resale. Just under every second municipality buys land to a greater or lesser degree to use in the general housing supply. The reasons why local authorities abstained from buying land for residential purposes was, our study found, high price levels and lack of capital. Local authorities in the larger towns say private developers outbid them and often have an option on the land in question. When local authorities purchase land, their offers are based on estimated value and local price trends. For the small municipalities, the risk associated with buying land is an important reason for not buying land.

The larger towns can also use their opportunity to exchange real property and land to realize the building of new homes as a supplement to purchasing. The acquisition of land purchases is usually devolved to a special agency, though this is a more frequent occurrence in the larger municipalities.

When local authorities attempt to acquire land, 30 per cent discover the land is already being used by developers under option contracts. In excess of 20 per cent find the owner is unwilling to sell, while 70 per cent say property owners want more than they, the authorities, are willing or mandated to pay.

Obstacles and municipal incentives

Local authorities often experience delays in the building of new homes because the developer is unable to complete the planning and organize financing. Local opposition, unresolved issues concerning noise regulations and road capacity are also mentioned.

Potential densification areas and especially transformational areas may have many land and property owners who initially are unwilling to cooperate on the development. More than 30 per cent of municipalities have seen one or more examples of land owners failing to agree on a division of costs and proceeds formula.

Almost half the municipalities say they help land owners to start working together to draft a detailed zoning plan; 30 per cent of the local authorities estimate and divide spending on infrastructure among land owners; while 20 per cent take responsibility themselves for drafting a detailed zoning plan.

When it comes to economic incentives, 45 per cent of municipalities reportedly assume responsibility for a substantial part of the basic investments in technical infrastructure, while under 20 per cent say they invest in public buildings or parks / green areas to raise the standard of the neighbourhood.

Provisions for consecutive ordering

Requirements to be fulfilled before construction can start are included in the land use part of the municipal master plan, area plans and detailed zoning plans. Typically, consecutive order provisions are entered into detailed zoning plans, and customized to fit each individual project. The main reason for including ordering provisions is to ensure that developers contribute to the funding of technical infrastructure. More than 90 per cent of the municipalities say this. Consecutive ordering provisions can be used to control where new housing is built in the municipality and to ensure the provision of social infrastructure. About a third of the municipalities say they include consecutive ordering

requirements to control where developments take place in the municipality, and to ensure social infrastructure is in place. In areas with many developers, 19 per cent of the municipalities say they get the first developer to meet the consecutive ordering requirements.

Development agreements

Almost all the municipalities use development agreements in pursuance of the Planning and Building Act, and very few say the statutory requirements relating to the content of these agreements create challenges or problems for the implementation of their housing policy.

Most use development agreements to ensure a higher degree of predictability concerning the contributions of the developer and local authority, and achieve a substantive division of costs between local authorities and developer. Fifty-six per cent agree on a timeframe for the development. The most problematic aspect of development agreements arises from the discussions to establish the size of the developer's contribution to total outlay, the proportionality requirement (43 per cent). One in three local authorities mentioned that municipal expertise can be a problem in negotiations, especially the smallest municipalities. Discussions with developers on necessary investments to allow the development to go ahead is highlighted as a problem by 23 per cent of the municipalities.

In cases involving multiple land owners, about a third say they include provisions under section 18 of the Planning and Building Act relating to reimbursement. The same percentage says they do not get involved in the division of costs among different developers. One in four local authorities say they advance the investment costs and use the connection fee to ensure the payment from undeveloped properties that stand to benefit from the measure. About 20 per cent record encumbrances on properties that stand to benefit from necessary investments.

The local authority can secure first refusal on the finished homes in the development agreements at the going market price. Only a small minority of the municipalities use this right of first refusal to secure housing for economically disadvantaged households and

individuals, especially adapted homes or units used for public purposes.

Investment contributions and VAT refunds

When municipalities invest in infrastructure, as an alternative to the development agreement, they can oblige the developer to pay an investment contribution. One in three municipalities impose an investment contribution that covers the municipality's outlays (excluding VAT); 19 per cent say the contribution is subject to negotiations, while 24 per cent say the investment is covered by municipal fees and charges.

When private parties are responsible for the provision of municipal infrastructure, the local authorities can see to it that VAT is refunded and returned to the developer. One in four municipalities practices this approach. And as many municipalities practice the approach without fully compensating the developers.

Four municipalities with special challenges

The four municipalities explain in detail and with examples why projects stall. Sometimes the developer and municipality have different ideas about where they want the homes built, and the developer for economic reasons may be reluctant to build in the area preferred by the municipality. Examples are given of the municipalities spending a great deal of time completing the groundwork. The reasons are complex, and both the developer and municipality have to accept some of the blame.

The government's framework for consecutive ordering provisions and development agreements appears to work satisfactorily, but it is important to achieve greater predictability concerning consecutive ordering requirements that have to be met by regional and national agencies.

Municipalities want social and technical infrastructure used optimally, which suggests something in the direction of controlling the order in which development projects take place. Developers want to spread the construction of homes across the municipalities making it easier for the market to absorb the new builds. To the extent municipal views gain acceptance, however, it can have an adverse effect on the overall supply of new homes.

As a player in the market for development land, municipalities sell much of the land new homes are built on. But purchasing new land is difficult for many local authorities. While the local authority is the preferred buyer among land owners in some municipalities, in others private developers tend to position themselves in the land market by entering into land use agreements with the land owners. If expropriation is used to a significant extent, it can result in loss of political standing in the municipality.

1 Innledning og problemstillinger

1.1 Bakgrunn

Kommunenes rolle i tilrettelegging av tomter til boligutbygging er betydelig endret de siste tiårene, Mens kommunene fram til krakket på boligmarkedet i slutten av 1980-årene var aktive i å framskaffe tomter, som de gjorde byggeklare gjennom regulering og tilrettelegging av infrastruktur, har kommunene i dag en betydelig mer tilbaketrukket rolle. Tomter skaffes i hovedsak av utviklerne selv, og utbyggere utformer planforslag på grunnlag av byggeprosjekter de ønsker å gjennomføre. I tillegg står kommunene for den langsiktige tilretteleggingen som skjer gjennom kommuneplanarbeid og investeringer i teknisk og sosial infrastruktur. Innenfor dette hovedbildet kan kommunene velge i hvilken grad de vil være aktive aktører i tomtemarkedet, særlig knyttet til kjøp og salg av arealer og hvor aktivt de vil følge opp utviklingsinitiativ og være en pådriver i utviklingsområder.

Lovverket, først og fremst gjennom Plan- og bygningsloven, gir kommunene rammer for å kunne drive en aktiv politikk både for langsiktig tilrettelegging av boligbygging og for å ta en mer aktiv operativ rolle. Rammebetingelsene gir kommunene muligheter for å påvirke kvalitet, prosess samt påvirke utbyggers økonomiske rammer for prosjektene.

En rapport om kommunal virkemiddelbruk for boligbygging i storbyene konkluderer med at handlingsrommet for kommunene er innskrenket i løpet av de siste tiårene og staten stiller i beskjeden grad rimelige låne- og støtteordninger til disposisjon for kommunene i utbyggingspolitikken (Barlindhaug m.fl. 2014). I tillegg har EØS-regelverket endret betingelsene for kommunenes praksis, blant annet for noen typer samarbeid med boligbyggelag.

Utover 2000-tallet har det vært et økende gap mellom boligprisutviklingen og omfanget av nybygging, spesielt i de større byene (Barlindhaug og Nordahl 2011). Caldera & Johansson (2011) sammenlikner prisnivå og nybyggingstakt i Norge med andre land og hevder at boligbyggingen i Norge i liten grad responderer på endringer i boligpriser. Barlindhaug og Nordahl (2011) utdyper bildet og ser etter forklaringer på hvorfor nybyggingsnivået i byene er lavt når boligprisene er høye. Blant forhold som trekkes fram som mulige forklaringer var usikkerheten om hvor sterkt finanskrisen i 2008 ville slå inn i boligmarkedet, tilfang og pris på byggegrunn i byene, kostnadsøkning som følge av omfattende bygging innenfor byenes byggesone, økte standardkrav, økte bidrag til kommunal infrastruktur, kapasitet og produktivitet i byggebransjen, rekkefølgebestemmelser som må oppfylles før bygging, store prosjekter som av markedshensyn splittes i flere byggetrinn samt kompliserte beslutningsprosesser.

Kommunenes bruk av virkemidler i utbyggingspolitikken har følger for kommunal ressursbruk og innvirkning på utbyggers prosjektøkonomi og risiko i utbyggingsprosjekter. Dette skjer dels gjennom påvirkning av utbyggers samlede prosjektkostnader og dels indirekte ved mulige endringer i oppnådde salgspriser i prosjektene. Effektene av ulike virkemidler vil også kunne supplere hverandre, som når innholdet i utbyggingsavtaler øker utbyggers prosjektkostnader, samtidig som kommunale investeringer kan øke et områdes attraktivitet, som deretter øker salgsprisene i området. Slike områdeinvesteringer kan være direkte utløsende for utbyggingsinitiativ. Dette ser vi både i Norge (Nordahl m. fl. 2011) og i andre land (Adams og Tiesdell 2012). Hvis det økonomiske og politiske mulighetsrommet som kommersielle utviklere opererer innenfor blir for smalt, vil tilbudet reduseres.

1.2 Problemstillinger og gjennomføring

I utlysningen av oppdraget som ligger til grunn for denne rapporten ønsket Kommunal- og moderniseringsdepartementet en kartlegging og analyse av kommunal virkemiddelbruk for tilrettelegging for utbygging av boliger i områder med press i boligmarkedet og knapphet på areal. Et mål med analysen skulle være å vurdere kostnads- og prosesseffektivitet ved de aktuelle virkemidlene. Temaene som skulle omhandles var kommunale

tomtekjøp, utbyggingsavtaler, rekkefølgekrav samt eiendomsskatt og kommunale avgifter.

I prosjektets første del skulle det foretas en breddekartlegging, noe som ble gjennomført som en spørreundersøkelse til et utvalg på 179 kommuner som enten hadde mange innbyggere eller sterk befolkningsvekst. Svarene som kommunene ga i spørreundersøkelsen skulle brukes som underlag for prosjektets andre del, der oppdragsgiver og utfører i samarbeid skulle velge en fordypning i enkelte problemstillinger gjennom å oppsøke et lite antall av kommunene som hadde svart på spørreundersøkelsen. Hensikten med hele prosjektet er å innhente policyrelevant kunnskap som departementet kan anvende for å legge til rette for effektiv nybygging i områder med sterk befolkningsvekst og knapphet på areal.

Med kommunal virkemiddelbruk for tilrettelegging av boligutbygging menes først og fremst kommunenes utnyttelse av mulighetsrommet som det statlige lovverket gir. Men det vil også være et spørsmål om i hvilken grad kommunene er villig til å bruke egne ressurser på tilrettelegging for boligutbygging, hvordan kommunene har organisert seg for å oppnå de målene de selv har satt seg i utbyggingspolitikken og hva slags rolle kommunen inntar som aktør i tomtemarkedet.

I Norge er de statlige virkemidlene eller rammebetingelsene for tilrettelegging av boligutbygging først og fremst å finne i Plan- og bygningsloven, men også i annet lovverk som konsesjonsloven, jordskifteloven og den praksis som følger av EØS-avtalen.

Kostnadseffektivitet kan forstås som å finne de virkemidlene som har lavest kostnader for å oppfylle et gitt mål. Mål i denne sammenhengen er faktisk igangsetting av boligprosjekter med ønskede kvaliteter. Siden sparte kostnader for kommunen ofte er kostnader som pålegges utbygger, bør det fokuseres på den samlede ressursbruken for kommune og utbygger og søkes etter virkemidler som gir lave samlede kostnader. Kostnadsfordelingen mellom kommune og utbygger i utbyggingsavtaler kan føre til reduserte kostnader for kommunen, men minske handlingsrommet til utbygger, gjennom de ekstra kostnadene som utbygger blir pålagt. Redusert handlingsrom for utbygger kan igjen bremse gjennomføringen av ønskede prosjekter.

Med prosesseffektivitet forstår vi ønsket om å få til effektiv byggeavklaring. Dette omfatter dels *tiden det tar å få vedtatt en reguleringsplan*, der hensyn til ønskede kvaliteter i prosjektet, medvirkning og uttalelser fra regionale etater i henhold til Plan- og bygningslovens foreskrevne prosedyrer ivaretas, men også tiden fram til rammetillatelse og videre til igangsettingstillatelse. For eksempel er ”ventetid” generert av ansvarsfordelingen for gjennomføring av rekkefølgebestemmelser relevant, og da først og fremst i forhold til hva kommunene gjør for å korte ned eller unngå slik ”ventetid”. Det gjelder også tidsomkostninger knyttet til krav om utdypende dokumentasjon i reguleringsplaner, for eksempel fastsatt gjennom rekkefølgebestemmelser eller gjennom utbyggingsavtaler.

I prosjektets andre del var det ønskelig å belyse nærmere situasjoner der enten utbygger eller kommune har vært interessert i utbygging på en bestemt tomt eller utbyggingsområde, men der prosessen av ulike grunner hadde stoppet opp. I tillegg var det ønskelig å få fram erfaringskunnskap fra kommuner som hadde bygget boliger som planlagt, men der en betydelig del av boligene var bygget innenfor den eksisterende byggesonen. Dermed framstår ikke dybdestudien i prosjektets andre del som et dypdykk i noen typiske kommuner, valgt ut fra hvordan kommunene svarte på spørsmålene i spørreundersøkelsen, men som et bevisst valg av kommuner for å belyse visse problemstillinger nærmere. Praksisen vi finner i disse enkeltkommunene er ikke dekkende for totalbildet som spørreundersøkelsen gir.

1.3 Rapportens fokus i forhold til byggeprosessen

Rapporten tar tildels et prosjektutviklingsperspektiv. Dette betyr at vi ser kommunens tilrettelegging og virkemiddelbruk i forhold til utviklingen av konkrete byggeprosjekter. Men også generell praksis i kommunene forsøkes avdekket. Vi ser både på praksis i forhold til kommunenes bruk av Plan- og bygningslovsrelaterte virkemidler og andre tilretteleggingstiltak. Kommunenes bruk av Plan- og bygningslovens virkemidler kan studeres som et tverrsnitt av deres praksis i dag. Slik sett gir studien innsikt i dagsaktuell praktisering av loven. Kommunene kan imidlertid rå over andre virkemidler som er kommunespesifikke og et resultat av langsiktig

tilrettelegging. Bruk av egen tomteportefølje for å sikre boligforsyning er et eksempel på slik langsiktig satsing. Tomter som brukes i forsyningen i dag kan være ervervet i går eller for 50 år siden.

Rapporten forsøker derfor å vise hvordan kommunespesifikke lange linjer i boligforsyningen brukes sammen med redskap i dagens Plan- og bygningslov. De to viktigste rollene som kommunen kan ha i tilrettelegging for boligbygging knytter seg til tomteforsyning og prosessen fram til byggetillatelse. Når det gjelder kommunens rolle i tomteforsyningen, må det skilles mellom hvordan kommunen bruker egen tomte- og eiendomsportefølje i dagens forsyning og kommunenes erverv av nye tomter.

Byggetillatelsen er hjemlet i reguleringsplanen. Prosessen fram til vedtatt reguleringsplan har en tendens til å være tidkrevende (Nordahl 2006). Rapporten belyser kommunenes bidrag til effektivisering av prosessen. Innsigelser til utbyggeres reguleringsforslag kan være en viktig årsak til lange prosesser og rapporten belyser hvordan kommunene bidrar til å løse opp i dette. Plan- og bygningsloven gir kommunene rett til å formulere rekkefølgekrav til utbyggingen. I praksis vil oppfylging av slike krav medføre betydelige kostnader.

Feltet som prosjektet studerer er komplekst og består av mange aktører og ulike faser og prosesser som til dels overlapper. Figur 1.1 illustrerer hva vi forstår som prosjektets fokus, sett i forhold til utviklingen fra utbyggers prosjektidé og fram til igangsettingstillatelse. Alt innenfor den stiplede ruten i figuren anser vi som prosjektets hovedfokus. Det inkluderer reguleringsvedtaket og de betingelser som kommunen stiller i vedtaket og som utdypes og følges opp i utbyggingsavtalene.

For å få fram bredden i kommunens tilretteleggingspolitikk belyser vi også kommunes rolle som aktør i tomtemarkedet, samt hvorvidt de i dag har en politikk for å kjøpe tomter og om de bruker byggegrunn i kommunal eie i den allmenne boligforsyningen. Denne delen av politikken ligger forut for den stiplede firkanten i figuren.

1.4 Funn fra tidligere studier av utbyggingspolitikk

1.4.1 Reguleringsmyndighetens begrensning

I dette avsnittet presenter vi funn fra tre andre studier om norske kommuners utbyggingspolitikk. Disse studiene referer stort sett til storbykommunenes utfordringer og praksiser.

En studie av storbyenes utbyggingspolitikk pekte på at arbeid med kommuneplanens arealdel var den grunnleggende arenaen for avklaring av arealbrukspolitiske og arealbruksrettslige forhold ved tilretteleggingen (Barlindhaug m. fl. 2014, s. 75). Særlig viktig er den samordningen som må skje med regionale og statlige myndigheter i forhold til kollektivtjenester og annen infrastruktur som de eier, ofte satt som rekkefølgekrav i planene.

En av konklusjonene i Barlindhaug m. fl. (2014) var at de begrensninger som kommunen hadde som reguleringsmyndighet, gjorde at flere av kommunene valgte å opptre som aktører i tomtemarkedet for å kunne nå de målene de selv hadde satt seg. Da var målsettingene ikke bare knyttet til å bygge et tilstrekkelig antall boliger, men også å bruke nybyggingspolitikken til å oppnå en balansert befolkningsutvikling og en ønsket sosial profil på områdenivå. Enkelte av storbykommunene hadde ikke slike mål knyttet til utbyggingspolitikken og hadde derfor mindre behov for å være aktører i tomtemarkedet.

1.4.2 Prosjekter som involverer mange grunneiere

Nordahl m. fl. (2011) viser at manglende aktivitet i utbyggingsområder til dels kunne forklares med problemer som følger av at området har mange grunneiere. Studien viste at storbykommunene

valgte ulike modeller for sin tilnærming til problemet med ”flereierskap”:

Kommunen kan være passiv: Kommunen kan la grunneiere selv ”ordne opp” og bli enige om et utbyggingsforslag. Dersom grunneierne ikke samarbeider og fremmer forslag hver for seg, for sin tomt, kan kommunen kreve at de skal lage en felles planprogram for området, før de behandler enkeltforslagene. Kommunen kan også svare med at de, som kommune, vil lage en områdeplan der delene ses i sammenheng, og at dette skal gjøres for de behandler utbygges forslag for enkelte av tomtene. (Nordahl m.fl. 2011, Barlindhaug m.fl. 2014).

Kommunen kan også ta i bruk ulike incitament for å få grunneiere til å samarbeide om felles planer. Dette var situasjonen på Ensjø i Oslo (Nordahl m. fl. 2009). Kommunen valgte da å invitere til samarbeid mellom ulike kommunale etater og grunneierne i området, med lang tidshorisont for utviklingen. ”Ensjømodellen” har blitt stående som betegnelse på en tilnærming der planprosesser brukes for å skape et omforent, overordnet, ikke-juridisk program for området som helhet. Dette skal ligge til grunn for de enkelte grunneierens reguleringsforslag og kommunens behandling av dem. Planleggingsprogrammet regulerer først og fremst utformingen av alle offentlige rom innenfor området og inneholder overordnede bestemmelser om utnytting i ulike felt.

Alle tiltakene kostnadssettes og partene blir enige om en fordeling av kostnadene mellom utbygger/grunneier og ulike kommunale etater. I ”Ensjømodellen” ble partene enige om et bidrag per kvadratmeter bebygget areal. Modellen omfatter også betydelig kommunale bidrag, både til sosial infrastruktur og teknisk anlegg. Et resultat av behandlingen av et grunneierfremmet reguleringsforslag er rekkefølgebestemmelser der byggetillatelsen gjøres avhengig av at bestemte infrastrukturtiltak er sikret gjennomført, og at det skal inngås en utbyggingsavtale om hvordan dette skal løses. Avtalen forhandles parallelt med utformingen av reguleringsplanen. I ”Ensjømodellen” stod kommunen for utbygging av infrastrukturtiltakene og mottok bidrag fra utbyggere, i henhold til den avtalte fordelingen (Nordahl m.fl. 2009).

1.4.1 Kommunen som pådriver

Plan- og bygningsloven er tydelig på at planfaglige hensyn skal være overordnet grunneiernes økonomiske interesser i området. Når kommunen lager områdeplaner kan dette kan føre til at grunneierne gis ulike utbyggingsrettigheter for sine områder og dermed ulike muligheter til fortjeneste. I ”Ensjømodellen” er dette ikke hensyntatt: Ulike delområder gis ulik utnytting, og tillatt utnytting er først og fremst satt ut fra et planfaglig hensyn. Den nye planloven gir kommunene mulighet til å ta inn bestemmelser om urbant jordskifte. Dette er en ordning som blant annet kan se på verdifordeling mellom grunneiere innenfor ett og samme utviklingsområde. Hensikten er å utjevne en skjevfordeling mellom grunneiere. Ingen av storbyene hadde erfaring med denne bestemmelsen (Barlindhaug m.fl. 2014).

I rapporten antydes det at utbyggerne selv finner alternative framgangsmåter. En mulighet for utbygger er å prøve å sikre seg at en betydelig andel av boligene kommer på egen tomt, gjennom å være først ute og fremme et planforslag som legger til rette for dette. En motsatt strategi er å avvente og la andre utbyggere både bygge og bekoste infrastruktur, for så å tilby egen grunn for utbyggingsformål på et senere tidspunkt når området begynner å bli ferdig utbygget. En tredje strategi er å inngå et samarbeid med andre grunneiere – eksempelvis gjennom å etablere et utbyggingsselskap. I selskapet bestemmes hver grunneiers andel ut fra størrelsen på arealet vedkommende legger inn i selskapet. Selskapene fordeler da risiko og inntekter mellom grunneiere i området (ibid).

1.4.2 Grunneiersamarbeid og kommunens rolle

Et grunneiersamarbeid kan ta andre former enn et felles utbyggingsselskap. Grunneierne kan beholde råderetten over sitt areal, men samordne sine interesser ovenfor kommunen. I andre tilfeller kan dette være vanskelig å få til, til tross for at det er ønskelig fra kommunens side. Kommunene har da andre virkemidler til rådighet.

Kommunen som en av flere grunneiere

I likhet med private aktører kan kommunen skaffe seg råderett over deler av arealet i utbyggingsområdet, gjennom oppkjøp av

tomter på ordinære vilkår (markedspris). I en del tilfeller vil kommunen allerede eie noen tomter innenfor utviklingsområdet, som resultat av tidligere tomteerwerb. Uansett tidspunkt for ervervet kan kommunen legge sin "tomteportefølje" sammen med private grunneieres grunn og utvikle området i fellesskap med de private. I de aller fleste tilfellene selger kommunen seg ut når utviklingsarbeidet er kommet i gang. Kommunenes interesse var først og fremst å bidra til at boligbygging kom i gang, ikke å være utvikler.

Vi ser fra studier av storbykommunene at erwerb av mindre tomter kan brukes som virkemiddel for å løse effektiviseringsproblemer i et utviklingsområde (Barlindhaug m.fl. 2014, Nordahl m.fl. 2011 og 2009). Dette kommer i tillegg til kommunens bruk av ekspropriasjon.

Der kommunen er delgrunneier sammen med private, i en felles utvikling, velges ulike formelle rammer for samarbeidet. Barlindhaug m.fl. (2014, s.155) viser at dette kan skje på to måter; gjennom en "sameiemodell" eller gjennom en "selskapsmodell". De to modellene er forklart nedenfor:

I *sameiemodellen* har kommunen og private aktører hånd om hver sine arealer innenfor et utbyggingsområde. Partene står for planlegging og bygging av overordnet infrastruktur som skal betjene alle partenes eiendommer og kostnadene fordeles etter partenes eierandel. Partene utvikler sine tomter i henhold til egne planer og står for all infrastruktur innenfor egen tomt.

I *selskapsmodellen* etablerer grunneiere innenfor et utviklingsområde et selskap. Der kommunen er grunneier brukes kommunens areal som "inngangsbillett". Fordelen med selskapsmodellen er at kommunen også kan tre inn i selskapet gjennom å kjøpe en andel av dette. Som oftest gjøres slike kjøp etter forespørsel fra private grunneiere. Selskapet står så for utvikling av hele området, organisert i de trinn utbyggerne finner formålstjenlig. Infrastruktur bygges ut løpende, i henhold til reguleringsplan og avtaler som følger av dem. Avkastningen fordeles etter eierandelen i selskapet. Rapporten viser at kommunen tenderer til å selge seg ut av selskapsmodellen når utviklingsarbeidet er kommet godt i gang.

Studien fra 2014 (ibid) viste også en tredje variant der grunneiere og kommunen etablerer et eget selskap som skal forestå all

(tomteekstern) infrastrukturutbygging i området. Grunneierne betaler inn sin andel til selskapet, i henhold til reguleringsplan for egen tomt, og selskapet bygger infrastruktur løpende. Bjørvika Infrastruktur er et eksempel på en slik variant.

Kommunen som eneste grunneier

Sameiemodellen og selskapsmodellen avviker fra en praksis der kommunen står som eier av hele utviklingsområdet. Dette var vanlig praksis på 1970- og 1980-tallet, og er for eksempel praktisert av Stavanger kommune til langt ut på 2000 tallet (Nordahl m.fl. 2009).

I studien av 2014 fant Barlindhaug m. fl. at flere av de største byene fortsatt har store utviklingsområder der kommunen er en dominerende grunneier. Kommunen står da for planlegging og bygging av infrastruktur og parsellerer områdene i større eller mindre tomter, som enten selges til private utbyggere, entreprenører eller direkte til innbygger som ønsker å bygge egen bolig. Ved denne framgangsmåten unngår kommunen problemer med at ulike grunneiere får forskjellig utnyttelse av sin tomt, for eksempel at en av grunneierne får et grøntområde på nesten hele tomten. Konflikten mellom grunneiere eksisterer da ikke, og kommunen behøver ikke å tenke på de ulike grunneiernes interesser når den fysiske planen lages.

1.4.3 Kostnadsfordeling av infrastrukturinvesteringer

Nordahl m.fl. (2009, 2011) og Barlindhaug m.fl. (2014) viser at for de store byene er oppgradering av infrastruktur fram til utbyggingsområdet en vanskelig betingelse. Studiene viste hvordan kommunene går fram for å løse rekkefølgebestemmelser om etablering av felles infrastrukturtiltak og at utbyggere i all hovedsak bekoster infrastrukturtiltak innenfor egen tomt. Krav om oppgradering av infrastrukturtiltak utenfor egen tomt er imidlertid krevende. Kostnadene må fordeles på mange ulike aktører, og ofte må bidragene både komme fra det offentlige og utbyggere (ibid).

Plathe og Jørgensen (2009) finner at relevanskravet knyttet til utbyggingsavtaler kan være vanskelig å håndheve, mens Steien (2012) sier at forholdsmessighetskravet praktiseres noe annerledes enn lovens intensjon tilsier. Begge kravene er viktige for effektiviteten i utbyggingspolitikken.

Røsnes (2005) finner at utbyggingsavtaler også er mer egnet som grunnlag for samarbeid med utbygger utover hva reguleringsinstituttet gir rom for.

2 Metode

Datamaterialet i denne studien baserer seg for dels en kvantitativ spørreundersøkelse blant et utvalg kommuner og dels på intervjuer foretatt i fire casekommuner. Surveyen var nettbasert og ble tematisk delt inn i forhold til studiens fire hovedtemaer, kommunale tomtekjøp og salg, utbyggingsavtaler, rekkefølgestemmelser samt kommunens bruk av eiendomsskatt og kommunale avgifter.

Surveyen ble sendt ut 21.11.2013. I samråd med oppdragsgiver ble alle kommuner med 7 000 innbyggere eller mer inkludert i utvalget. I tillegg ble alle kommuner med mellom 2000 og 7 000 innbyggere som hadde en befolkningsvekst mellom 2008 og 2013 på 6 prosent eller mer tatt med. Den siste gruppen utgjorde 36 kommuner. Utvalget besto til sammen av 181 kommuner. På grunn av tekniske problemer med 2 epost-adresser ble spørreskjemaet sendt ut til 179 kommuner. En uke etter den første utsendelsen ble det purret blant dem som ikke hadde fylt ut. Andre purring skjedde en uke etter første purring. For å øke svarprosenten ytterligere ble 4 studenter fra NMBU satt til å ringe opp kommuner som ikke hadde besvart.

I de fleste tabellene er kommunene inndelt i fire grupper etter antall innbyggere i 2013. Størrelsen på befolkningsveksten de siste fem årene er noen steder brukt for å skille mellom kommunene. Antakelsen er at kommuner med høy befolkningsvekst har møtt større utfordringer i å legge til rette for boligbygging enn kommuner med en lavere befolkningsvekst.

I tabellen nedenfor gir vi en oversikt over antall kommuner i utvalget etter kommunestørrelse og svarprosenten innenfor hver kommunegruppe.

Tabell 2.1 *Utvalg, antall svar på undersøkelsen og svarprosent innenfor ulike kommunegrupper etter antall innbyggere.*

Antall innbyggere	Utvalg	Svar fra	Svarprosent
- 10 000	68	24	35 %
11-19 000	60	25	42 %
20-49 000	37	15	41 %
50 000 og mer	14	5	36 %
Sum	179	69	39 %

Undersøkelsen som helhet hadde en svarprosent på 39 og svarprosenten varierte lite mellom kommunegruppene. Analysen er basert på 69 fullstendige svar fra kommunene. Noen kommuner begynte på undersøkelsen uten å fullføre. Svarene som disse siste har gitt er ikke inkludert i analysen og kommunen betraktes som ikke å ha svart.

Spørsmålene er laget i tett dialog med oppdragsgiver og skjemaet er testet ut på et par kommuner.

I undersøkelsen er det kommunene enheten og hver kommunes praksis teller like mye i tabelloppsettene. Store kommuner bygger mer enn små. Dermed vil praksisen i de store kommunene få relativt stor betydning for det samlede utbyggingsmønsteret i vekstkommunene. Vi har imidlertid ikke valgt å vekte resultatene, for eksempel etter størrelsen på nyproduksjonen, fordi det er den kommunale praksisen som er i fokus i studien.

I den andre del av studien oppsøkte vi fire av kommunene som hadde svart på spørreundersøkelsen, dels for å utdype svarene som ble gitt, men også for å gå nærmere inn i enkelte utvalgte problemstillinger. Kommunene ble valgt ut blant dem som hadde bygget færre boliger enn planlagt de siste 7 årene, men som samtidig oppga at prosjekter hadde blitt utsatt som en følge av manglende enighet mellom grunneiere om fordeling av kostnader og inntekter knyttet til enkeltprosjekter. Dette gjelder Kristiansand, Tromsø og Molde. I tillegg ble Nedre Eiker valgt ut. Nedre Eiker hadde bygget boliger i tråd med planen og samtidig som en betydelig del av boligbyggingen hadde foregått gjennom transformasjon. Vi var nysgjerrige på hvordan en liten kommune med en stor andel slike byggeprosjekter hadde løst utfordringene.

I kommunene snakket vi med en eller flere personer i kommunens plan- og eiendomsavdelinger. I noen av kommunene ble i tillegg lokale utbyggere intervjuet. I Tromsø er det i tillegg til intervjuer med kommune og utbygger referert fra innlegg og diskusjon fra en halvdagskonferanse med tilrettelegging av boligbygging som tema.

3 Analyse av spørreundersøkelsen

3.1 Utbyggingsform og aktivitetsnivå på boligbyggingen

3.1.1 Ulike utbyggingsmønstre

Generelt er boligutbyggingsmønsteret i Norge de siste tiårene endret fra *feltutbygging* på ubebygde mark til *fortetting* innenfor byggegrensen og omdanning av eiendommer som har vært i bruk til industri eller andre formål, ofte kalt *transformasjon*. Fortetting, felt og transformasjon er svært ulike med hensyn til planmessige utfordringer og gjennomføring. Feltutbygging innebærer utbygging på store sammenhengende arealer uten (nevneverdig) eksisterende bebyggelse. Feltutbygging vil ofte kreve betydelige investeringer i teknisk og sosial infrastruktur, samtidig som utbygger ofte står friere i valg av bebyggelsesformer. Ofte vil utbygger kunne organisere byggingen mer rasjonelt enn ved byggingen innenfor byggesonen.

Feltutbygging medfører ekspansjon utover eksisterende byggesone og byggetillatelse vil i særlig grad vurderes ut fra overordnede nasjonale målsettinger og retningslinjer, der endret arealbruk ses i sammenheng med kollektivtransport og jordvern. Disse hensynene berører i betydelig grad nasjonale hensyn. Vertikal planavklaring inngår i alle reguleringsprosesser, mens feltutbygging som innebærer utvidelse av byggesonen vil ofte komme i konflikt med sektorinteresser. Innsigelser og prosessene med å avklare disse kan forventes å være framtrepende ved ulike utbygginger. Det er imidlertid også å forvente at mye av avklaringene tas i kommuneplanprosessen og ikke på reguleringsnivå. Feltutbygging kan være enkle med hensyn til grunn og infrastruktur og

kvalitetskrav til felles uteområder er ofte mildere enn ved utbygging innen for byen. Det er ofte færre grunneiere som (må) samarbeide, og relativt entydig og åpenbart hva som må til av nye tiltak.

Bygging som *fortetting i eksisterende boligområder* er vanlig der større enebolig og småhusområder er blitt liggende sentralt i kommunene og prisnivået er blitt så høyt at fortetting lønner seg. Fortetting innebærer dermed ingen endring i arealformål, men tettere utnyttelse av arealet. I enkelte tilfeller kan fortetting innebære riving av eldre boligbebyggelse for å kunne øke utnyttelsen av tomta (Barlindhaug og Nördahl 2005). I denne type utbygging er det i hovedsak kommunene som styrer gjennom å tillate høyere utnyttelse. Fortetting gjøres også i bykjernen, ved at eldre og mindre arealeffektive bygg rives, og nye og tettere bygg settes opp. Dette gir andre problemstillinger som kulturminnevern, omdanning av handlesoner til boligsoner etc. Innfyll er en form for fortetting, der ledige tomter mellom eksisterende bebyggelse kan utnyttes.

Fortetting i allerede utbygde miljøer har blitt en mer utbredt utbyggingsform. Det ivaretar ønsket om mer kompakt byutvikling og gir boligsøkere tilbud om nye boliger innenfor et etablert område. Boligbygging gjennom fortetting er gjerne et begrenset bidrag til nybyggingsvolumet, samtidig som fortetting over tid gir betydelig endring i det fysiske uttrykket i boligområdet. Fortetting har stor betydning for naboer til nye boligprosjekter. Betydelig fortetting vil øke trafikken i området slik at veienes kapasitet kan bli et stridstema, det samme gjelder tap av utsikt og parkering utenfor tomtegrensene.

Med hensyn til teknisk infrastruktur er fortetting ofte kommunaløkonomisk lønnsomt: ofte ligger vann og avløpt etablert og utbygger trenger bare å koble seg på de eksisterende anleggene. Samme prinsipp gjør seg gjeldende for skole og barnehage. Med dagens bestemmelser vil kommunen i prinsippet ikke kunne kreve at utbygger bidrar til oppgradering av teknisk infrastruktur, siden denne allerede er etablert¹.

¹ Et unntak fra dette er dersom det kreves en kapasitetsendring, Siden fortetting ofte skjer gjennom relativt små prosjekter, vil det i praksis være vanskelig for kommunen å kreve betydelige utbyggerbidrag.

Fortetting innebærer bruk av etablert infrastruktur og vil kunne føre til at boligområder unngår store svingninger i barnekullene. Men det finnes også mange eksempler på at fortetting krever ny sosial og teknisk infrastruktur (terskeeffekt). Fortetting involverer som oftest færre grunneiere, slik at samarbeid mellom grunneiere er mindre framtreddende. Til gjengjeld skal byggesakene langt på vei behandles etter samme prosedyrer som byggeprosjekt med flere hundre enheter, slik at fortetting som utbyggingsform gir få enheter i forhold til ressursene som inngår i beslutningsprosessen (Barlindhaug og Nordahl 2005).

Transformasjon viser til utbyggingsprosjekter der en eller flere grunneiere enten omdanner eller gir eksisterende bygningsstruktur ny bruk. Svært ofte handler dette om å bruke arealene til nye formål. Arealer som var anvendt til industri, lager etc. rives og erstattes av boliger – eventuelt bygges om til boligformål. Ett fellestrekk for transformasjon som begrep i boligforsyningen er at det viser til større områder, bygging av mange boenheter og svært ofte bygges det for ulike formål: Noe næring, noe kultur og mye bolig. Transformasjon har så langt i stor grad handlet om å ruste opp områder som har ligget brakk en tid, for eksempel ved å omdanne eksisterende bygningsmasse. Byforedling eller byomforming er betegnelser som ofte brukes om transformasjon.

Naboer har ofte i utgangspunktet positiv forventning til transformasjonsprosjekter. Det åpner områder som tidligere har vært lukket for naboene og det innebærer en betydelig fornying av bygningsmassen. Transformasjon medfører imidlertid en rekke utfordringer for utbygger og for kommunen. For utbygger vil det være viktig at alle grunneierne i et gitt område samarbeider – eventuelt at én grunneier kjøper ut de andre. Dette fordi verdiene som forventes å kunne ”høstes” av en del av området – gjennom omregulering og nybygging – langt på vei vil være avhengig av at hele området utvikles. Hvis en grunneier ikke vil delta i en utbygging kan det stoppe hele transformasjonsprosessen.

Tidligere bruk av eiendommene kan ha satt spor som må renskes opp i eller fjernes. Dette kan innebære rensing av grunn, fjerning av fundamenter i grunn, åpning av vannårer gjennom området, legging av strømnnett i bakken etc. I slike områder er det ofte uforutsigbart hva som faktisk må til av oppgradering, utskifting og utbygging av infrastruktur og hvordan kostnadene skal fordeles,

både mellom grunneierne i området og mellom og mellom kommunen og grunneiere - ofte også mellom grunneier og sektormyndighetene. I tillegg kan samarbeid mht. fordeling av arealverdier etter utbygging være krevende.

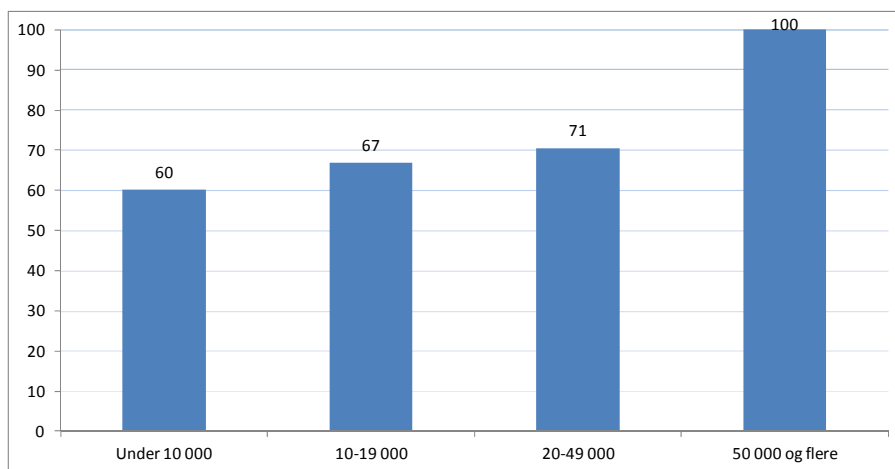
For kommunen er transformasjon krevende fordi omdanningen ofte vil ha store konsekvenser for omkringliggende områder. I tillegg vil transformasjon ofte berøre sektorinteresser. Kulturminner og vern er ett tema, avkjøringer og konsekvenser for veinettet er et annet, kollektivbetjening et tredje.

Hittil har transformasjon i stor grad skjedd på områder med nedlagte virksomheter. I framtiden vil det like mye være et spørsmål om å skaffe eksisterende bedrifter en mer optimal plassering, både når det gjelder bedriftens egne behov, men også for å få til en sterkere utnyttelse av arealer innenfor sentrale områder av byggesonen til boligformål.

3.1.2 Boligpriser og nybygging

Prisnivået på brukte boliger er en god indikasjon på hva det er mulig å selge nye boliger for og slik statistikk gir dermed signaler om hvor det kan være lønnsomt å bygge. Utbyggerne må holde de samlede kostnadene ved en utbygging opp mot mulige salgspriser. Alt annet likt vil en kommune med høye salgspriser også ha høye tomtepriser. Gjennomsnittspriser for en kommune kan imidlertid skjule store prisvariasjoner innenfor kommunen, der områdenes status, andre områdeattributter og reiseavstand til kommunens senter er avgjørende. I figuren nedenfor har vi ved hjelp av omsetningsdata fra finn.no, levert fra SSB, beregnet relative boligpriser for en standardbolig mellom kommunene i utvalget. Kommunene er inndelt etter antall innbyggere i kommunen. Nivåtallene reflekterer prisforskjellene i 2011/2012.

Figur 3.1 *Relative boligpriser i utvalgte kommunene – etter antall innbyggere. Kommuner over 50 000 innbyggere=100.*



Kilde: Bearbejdede data fra finn.no, SSB

Prisnivået i de minste kommunene er 60 prosent av prisnivået i kommuner med over 50 000 innbyggere. Også de andre kommune-klassene har relativt lave priser i forhold til de største kommunene.

3.1.3 Planlagt og faktisk bygging

Kommunene er spurt om de i de siste 7 årene har bygget like mange boliger som planlagt. Et anslag på boligbyggingen er ofte nedfelt i kommuneplanens arealdel, basert på befolkningsframskrivninger for kommunen utarbeidet av SSB. En del kommuner får laget alternative befolkningsprognoser eller de har mål om en (lavere) vekst i befolkningen og tilrettelegger for boligbygging i forhold til denne veksten, se studien av 6 kommuner på Jæren (Barlindhaug m.fl. 2013). Tanken er at en kan bremse befolkningsveksten gjennom å styre boligbyggingen.

I denne studien har flere av kommunene et mål om en årlig befolkningsvekst på mellom 1,5 og 1,8 prosent, som boligbyggingen dimensjoneres ut fra. SSBs prognoser i følge mellomalternativet viser større vekst. Styring av areal- og utbyggingspolitikken benyttes dermed som et av kommunenes virkemidler for å påvirke befolkningsutviklingen.

Dersom mange kommuner ønsker en lavere befolkningsvekst enn det SSB anslår, kan summen av kommunenes boligbyggeplaner være underdimensjonert i forhold til å bygge tilstrekkelig med boliger for hele landets befolkningsvekst. Dette kan resultere i en økning i antall personer per bolig.

Tabell 3.1 Om det de siste 7 årene har blitt bygget like mange boliger som planlagt – etter kommunestørrelse. Prosent

	< 10	10-19	20-49	50+	Alle
Bygget færre enn planlagt	25	44	20	60	33
Omtrentlig like mange nye boliger som planlagt	54	36	53	0	43
Bygget flere enn planlagt	13	12	27	0	14
Vet ikke	8	8	0	40	9
Sum	100	100	100	100	100
N=	24	25	15	5	69

Nesten halvparten av kommunene, 43 prosent, sier de har bygget omtrent like mange boliger som planlagt. En tredjedel av kommunene har bygget færre boliger enn planlagt, mens 14 prosent har bygget flere enn planlagt. Det er kommuner i kategorien 10-19 000 innbyggere som oftest sier de har bygget færre boliger enn planlagt².

Hvis det bygges mindre enn planlagt, kan det enten skyldes at kommunen ikke har klart å legge til rette for befolkningsveksten, eller at den forventede befolkningsveksten har uteblitt eller at markedet for å bygge nye boliger ikke har vært tilstede. I studieperioden ble kommunene rammet av finanskrisen. Usikkerheten i økonomien førte til lavere etterspørsel, synkende boligpriser og fall i nybyggingen. I lys av dette er det ikke så overraskende at en tredjedel av kommunene svarte at de bygde mindre enn planlagt.

² Vi kommenterer i liten grad prosentfordelingen for kommuner over 50 000 innbyggere siden svarene baserer seg på kun 5 kommuner. Også gruppen med mellom 20 og 50 000 innbygger har relativt få observasjoner.

Tabell 3.2 *Om det de siste 7 årene har blitt bygget like mange boliger som planlagt – etter befolkningsvekst. Prosent*

	Mindre enn 7 % vekst	Mer enn 7 % vekst	Alle
Omtrentlig like mange nye boliger som planlagt	43	44	43
Bygget færre enn planlagt	37	31	33
Bygget flere enn planlagt	7	21	14
Vet ikke	13	5	9
Sum	100	100	100
N=	30	39	69

Det er en tendens til at kommuner med høy befolkningsvekst har bygget flere boliger enn planlagt. Høy vedvarende befolkningsvekst har kanskje bevisstgjort disse kommunene om nødvendigheten av å legge til rette for boligbygging, og når først fokus rettes mot dette, har både kommunen tilrettelagt og utbyggerne bygget. En supplerende forklaring er at de har planlagt å bygge for en mindre befolkningsvekst enn den faktiske, og at den faktiske befolkningsveksten dermed har initiert mer boligbygging enn planlagt.

Tabell 3.3 *Om det de siste 7 årene har blitt bygget like mange boliger som planlagt – etter landsdel. Prosent*

	Østlandet	Sør og Vestlandet	Trøndelag og Nord- Norge	Alle
Omtrentlig like mange nye boliger som planlagt	48	34	53	43
Bygget færre enn planlagt	36	38	20	33
Bygget flere enn planlagt	8	24	7	14
Vet ikke	8	3	20	9
Sum	100	100	100	100
N=	25	29	15	69

Kommunene i Trøndelag og Nord-Norge har oftest bygget like mye eller mer enn det som er planlagt, men forskjellene er små mellom landsdelene.

3.1.4 Felt, fortetting eller transformasjon

Vi spurte også kommunene om utbyggingsform, kategorisert i forhold til felt, fortetting og transformasjon. Svarene viser at to tredjedeler av boligene ble bygget som feltutbygging. Individuell fortetting utgjør en større andel enn transformasjon.

Transformasjonsandelen øker med kommunestørrelse, mens feltutbygging er mest vanlig i de minste kommunene.

Tabell 3.4 *Hvordan er de siste 7 års boligbygging gjennomført? Gjennomsnittlig prosentfordeling etter kommunestørrelse i 1000 innbyggere.*

	< 10	10-19	20-49	50+	Alle
Bygget som feltutbygging	68	70	58	48	65
Bygget som transformasjon	6	10	20	18	11
Bygget som individuell fortetting	16	12	14	33	15
Bygget på annen måte	11	8	8	2	9
Sum	100	100	100	100	100
N=	24	24	15	4	67

Vi har undersøkt om det er noen sammenheng mellom hvor mye kommunene har bygget i forhold til planlagt bygging og omfanget av boligutbygging gjennom fortetting eller transformasjon i kommunen, uten å finne en slik sammenheng.

Kommunene er også blitt spurt om hvordan de tror fordelingen på utbyggingsformer vil være i den kommende 7-årsperioden.

Tabell 3.5 *Hvordan antar du at de neste 7 års boligbygging vil bli gjennomført? Gjennomsnittlig prosentfordeling etter kommunestørrelse i 1000 innbyggere.*

	< 10	10-19	20-49	50+	Alle
Bygget som feltutbygging	65	67	55	57	63
Bygget som transformasjon	10	14	23	24	15
Bygget som individuell fortetting	16	13	14	19	14
Bygget på annen måte	9	7	8	0	7
Sum	100	100	100	100	100
N=	24	24	15	4	67

Andelen feltutbygging i framtida antas å bli om lag den samme eller noe mindre enn den har vært de siste 7 årene. Fordelingen på de andre utbyggingsformene synes nokså lik historien, også når vi ser på fordelingen etter kommunestørrelse. Det er en svak tendens til at nybygging som transformasjon forventes å øke.

3.2 Kommunenes rolle i tomteforsyningen

3.2.1 Omfanget av kommunalt tomtesalg

Norske kommuners rolle i tomteforsyningen har endret seg betydelig de siste 25 årene. Det foreligger ingen oversikt over hvor store arealer kommunene disponerer som er egnet for boligformål og det eksisterer lite kunnskap om hvor stor andel av de nye boligene som er oppført på byggegrunn som kommunen har solgt til utviklere eller direkte til individuelle tiltakshavere.

Det kan være flere grunner til at kommunene opptrer som aktører i tomtemarkedet. Enkelte kommuner sitter historisk med betydelig tomteareal. Andre har mindre kommunale reserver. Kommunene kan også opptre som selgere fordi de på denne måten oppnår mål som de ikke kan realisere kun gjennom reguleringsmyndigheten. Slike kommuner må derfor ofte ha en politikk for hvordan de skaffer seg areal, som de siden avhender. Enkelte kommuner anskaffer areal til boligbygging for å få et større handlingsrom i å utforme innholdet i dyre prosjekter.

Vi skal først se på ulike aspekter omkring det arealet kommunene selger. Dernest skal vi se på kommunenes erfaring med oppkjøp av arealer. Innledningsvis spør vi om omfanget av kommunal solgt grunn i nybyggingen og hvordan salget gjennomføres. Til sammen gir dette en indikasjon på hvorvidt kommunalt eierskap til byggegrunn brukes aktivt i boligpolitikken.

Tabell 3.6 *Andel av boligproduksjonen som ligger på tomter som selges fra kommune til utbygger/ individuell tiltakshaver. Gjennomsnittlig prosentfordeling i hver kommunegruppe etter kommunestørrelse i 1000 innbyggere.*

	< 10	10-19	20-49	50+	Alle
Siste 7 års boligproduksjon	23	17	16	12	18
Neste 7 års boligproduksjon	21	16	18	18	18
N=	24	25	15	5	69

Omfanget av areal som selges fra kommunen til utbyggere eller individuelle tiltakshavere er målt i antall boliger. 18 prosent av boligproduksjon oppføres på tomter som selges fra kommunene. Dette gjelder både de siste 7 årenes utvikling og hva kommunene tror om de neste 7 årene. Andelen er noe større for de minste kommunene.

Ser vi på disse andelene etter hvor sterk befolkningsvekst kommunen har hatt, er forskjellene betydelige. Kommuner med under 7 prosents befolkningsvekst oppgir at hhv 24 og 26 prosent av boligproduksjonen er oppført på tidligere kommunalt eide tomter de siste 7 år og vil bli det de neste 7 årene. Tallene for kommuner med høy befolkningsvekst er hhv 14 og 12 prosent. En mulig forklaring er at private utviklere oftere kommer med egne planforslag i vekstkommuner enn i andre kommuner fordi lønnsomheten ved boligbygging er større i vekstkommunene.

3.2.2 Salgsbetingelser og salgsmåter

Spørsmålet om kommunenes rolle i tomteforsyningen er interessant av flere grunner. I de tilfeller kommunen selger tomt for allmenn boligbygging kan det settes vilkår for nybygging og kommunen kan stille betingelser som kjøper må forplikte seg til å

oppfylle, for å bli vurdert som kjøper. Kommunen kan påvirke det samlede boligtilbudet med hensyn til disposisjonsform ved å stille krav om dette ved salg av byggegrunn til utbyggere. Kommunen kan også stille krav til prisnivå ved salg av boliger til sluttbruker. Et tredje eksempel er når kommunen stiller høyere krav til standard og kvalitet enn hva som framgår av teknisk forskrift.

For utbyggerne er kjøpsbetingelsene avgjørende for om de vil by på tomten, og hvor høyt de vil by. Et salg der kommunen har lagt bestemmelser som begrenser inntekspotensialet for utbygger eller øker kostnadene vil normalt oppnå lavere pris enn en tomt uten slike betingelser.

22 prosent av kommunene sier de ikke har solgt arealer til boligbygging. De 70 prosentene som oppgir at de har solgt arealer har benyttet følgende framgangsmåte ved salget.

Tabell 3.7 *Framgangsmåte ved kommunalt salg av tomteareal til boligbygging. Prosentandel som oppgir de ulike alternativene. Kommunegruppe etter kommunestørrelse i 1000 innbyggere. Flere svar kunne gis.*

	< 10	10-19	20-49	50+	Alle
Auksjon av areal der kjøpere kun konkurrerer på pris	19	39	30	100	37
Anbud der prisen ses i sammenheng kommunens krav til prosjektet	38	22	10	60	29
Fast pris der kjøperne konkurrerer på løsninger på kommunens krav til prosjekt	31	6	20	0	16
Fast pris der kjøpere konkurrerer på salgspris til sluttbruker/ boligkjøper	19	6	30	0	14
Lodder ut tomter til selvbyggere	31	28	30	20	29
Annen framgangsmåte	38	33	40	40	37
N=	16	18	10	5	49

Når det gjelder framgangsmåte ved salg viser tabellen mange ulike praksiser. Enkelte kommuner bruker flere prinsipper samtidig. De fleste bruker auksjon. Tett på følger anbud der prisen ses i

sammenheng med kommunens krav til prosjektet. Like stor andel har utlodning av tomter til selvbyggere. Minst utbredt er fast pris med konkurranse enten på prosjekt eller på pris til sluttbruker. Med forbehold om lav svarprosent, særlig for kommuner over 50 000 innbyggere, finner vi ikke noen systematiske variasjoner med kommunestørrelse.

Hvorfor velger så kommunene å selge tomter til boligformål? Dette får vi et inntrykk av i neste tabell.

Tabell 3.8 *Begrunnelser for å selge tomter til boligformål. N=47*

	Prosent som svarer viktig*
Bidrar til å øke omfanget av nyboligproduksjonen	76
Sikrer jevn tilførsel av boliger	78
Sikrer boliger med bestemte byggetekniske kvaliteter	27
Påvirker fordeling av disposisjonsform (eie/leie/borettslag)	18
Påvirker sammensetningen av kjøpere/beboere	35
Bidrar til forsøksbygging og innovasjon	27
Sikrer at reguleringsgevinsten forblir i kommunen	29
Bidrar til å redusere boligprisvekst	51
Skaffer inntekter til kommunen	65

Vel 3 av 4 kommuner begrunnet salg av tomter til boligformål med ønske om å øke boligproduksjonen og for å sikre en jevn tilførsel av boliger. Halvparten ønsket å selge tomter for å redusere boligprisveksten mens 65 prosent begrunnet tomtsalg med å skaffe inntekter til kommunen.

Det er de største kommunene som oftest begrunner salg av tomter med å øke omfanget av boligproduksjonen og for å sikre jevn tilførsel av boliger. Begrunnelser som å sikre byggetekniske kvaliteter, påvirke fordelingen av disposisjonsform, bidra til forsøksbygging og innovasjon samt sikre at reguleringsgevinsten forblir i kommunen har lavest oppslutning. Disse begrunnelsene blir oftest nevnt i de små kommunene.

Mens vi i Tabell 3.7 så på alle former for salg av areal til boligbygging, ble kommunene spurt om hvilken framgangsmåte de bruker når tomter selges til profesjonelle utbyggere?

Tabell 3.9 *Fremgangsmåte ved salg av boligtomter til profesjonelle utbyggere – etter kommunestørrelse. Flere mulige svar. Prosentandel som svarer at tiltaket brukes*

	< 10	10-19	20-49	50+	Alle
Rotering mellom ulike utbyggere/kjøpere	38	6	30	0	20
Oppstyking av arealet for å muliggjøre kjøp fra små utbyggere	19	33	60	60	37
Tiltak for å sikre lokale utbyggere	13	11	10	0	10
N=	16	18	10	5	49

Blant de kommunene som selger tomter til profesjonelle utbyggere sier 37 prosent at de stykker opp arealet for å muliggjøre kjøp fra små utbyggere. I de store kommunene er det 60 prosent som bruker denne framgangsmåten. I alt er det 20 prosent som bruker rotering mellom utbyggere.

Når det gjelder framgangsmåte ved salget har vi fått tilbakemelding fra en kommune på at rotering mellom ulike utbyggere ikke er lovlig. Informanten sier videre at de noen ganger kan stykke opp kommunale arealer slik at mindre utbyggere vil være i stand til å by på arealer. I følge informanten er forutsetningen for dette at kommunen tar seg av teknisk infrastruktur. Mange av de små utbyggerne er ikke kompetansemessig i stand til å håndtere utbygging av teknisk infrastruktur. Informanten hadde også sett at små aktører som kommunen hadde tilrettelagt for, senere er blitt oppkjøpt av større aktører. Kommunene kan i tilfelle de selv står for tilrettelegging av infrastruktur for eksempel fatte et refusjonsvedtak i planen, og få inn bidrag fra utbyggerne etter hvert som de bygger ut.

3.2.3 Aktiv tomtepolitikk – større måloppnåelse?

Vi har også undersøkt i hvilken grad utstrakt nybygging på arealer som er solgt fra kommunen faller sammen med høy måloppnåelse i boligproduksjonen.

Tabell 3.10 *Om det de siste 7 årene har blitt bygget like mange boliger som planlagt – etter andel av boligproduksjonen som er bygget på arealer solgt fra kommunen. Prosent*

	0-4 %	5-29 %	30+ %	Alle
Omtrentlig like mange nye boliger som planlagt	37	41	56	43
Bygget færre enn planlagt	37	38	22	33
Bygget flere enn planlagt	11	13	22	14
Vet ikke	16	9	0	9
Sum	100	100	100	100
N=	19	32	18	69

Kommuner der 30 prosent eller mer av boligbyggingen har skjedd på arealer solgt fra kommunen, har oftere enn andre kommuner bygget like mange eller flere boliger enn planlagt. Blant disse kommunene har likevel en av fire bygget mindre enn planlagt. Holder vi sammen resultatene fra Tabell 3.1 synes det å være små kommuner med en stor andel tomter solgt fra kommunen som bygger like mye eller mer enn planlagt.

3.3 Kommunalt arealoppkjøp

Dersom kommunene over tid skal selge tomter for allmenne boligformål, og ikke historisk sitter med store tomtereserver, må de også kjøpe grunn. Vi vil her blant annet se på framgangsmåte og kompetanse ved kommunalt kjøp av arealer.

Kommunene har ulike handlingsvalg når det kommer til erverv av eiendom: De kan gjøre bruk av redskap som Plan- og bygningsloven, som forkjøpsrett og ekspropriasjon. Tidvis får kommunene også tilbud om kjøp av statlig eiendom og kan velge å benytte forkjøpsrett. I tillegg kan kommunene kjøpe tomter direkte fra grunneiere på samme måte som private utbyggere.

For å se nærmere på det kommunale aktivitetsnivået knyttet til arealoppkjøp, spurte vi kommunene om de hadde kjøpt arealer de siste 7 årene som er tenkt brukt til boligformål. Svarene på spørsmålet framgår av tabellen nedenfor.

Tabell 3.11 *Har kommunen de siste 7 årene kjøpt arealer som skal brukes til boligformål – etter kommunestørrelse. Prosent*

	< 10	10-19	20-49	50+	Alle
Ja	38	40	53	65	43
Nei, men vi ønsker å kjøpe	8	12	20	0	12
Nei, dette er ikke ønsket politikk hos oss	50	40	13	40	38
Vet ikke	4	8	13	0	7
Sum	100	100	100	100	100
N=	24	25	15	5	69

I overkant av 40 prosent har i løpet av den siste 7 års perioden kjøpt areal som er tenkt brukt til boligformål, mens en nesten like høy andel sier at dette ikke er en ønsket politikk i kommunen. Andelen kommuner som har kjøpt areal til boligformål, eller som ønsker å gjøre dette, er størst blant de store kommunene, men forskjellene mellom kommuner etter innbyggertall er små.

Det synes å være de små kommunene som oftest selger areal til boligbygging, mens de største kommunene er de som oftest kjøper nytt areal. Dette tyder på at de små kommunene i dag sitter med de største kommunalt eide tomtereservene.

Et interessant spørsmål i denne sammenhengen er hvilke prinsipper for prissetting kommunen benytter seg av når en kjøpsituasjon oppstår. Dette fremgår i neste tabell.

Tabell 3.12 *Hva er kommunens praksis for prissetting når kommunen kjøper arealer? Prosentandel som svarer at tiltaket brukes – etter kommunestørrelse. Kommunene kunne oppgi at de brukte flere alternativer.*

	< 10	10-19	20-49	50+	Alle
Ut fra hva man måtte regne med dersom saken går til ekspropriasjonsskjønn	25	32	20	20	26
Ut fra prisutvikling i området	42	52	53	60	49
Ut fra prinsipp om likebehandling av grunneiere	29	52	40	80	43
Ut fra etatens/prosjektets budsjettmessige rammer	8	4	7	20	7
Det gis et forhandlingsrom eller tillegg for å unngå kostnadene ved skjønn	21	40	33	40	32
Ut fra takst	58	68	80	100	70
N=	24	25	15	5	69

Kommunene har her hatt mulighet til å oppgi flere svar, og de fleste kommunene oppgir flere prinsipper som aktuelle. Mest utbredt er prissetting ut fra takst, samtidig som prisutviklingen i området er viktig (og antakelig grunnlag for taksten). Prinsippet om å likebehandle grunneiere står også sterkt. Det er ingen systematiske variasjoner i svarene etter kommunestørrelse. Dette må imidlertid tolkes med en viss forsiktighet, og kan ha sammenheng med lav svarprosent, særlig blant de største kommunene.

På spørsmål om kommunene har en egen person eller etat til å forstå tomteoppkjøp, viser surveyen at praksis er varierende.

Tabell 3.13 *Har kommunen en egen person eller etat til å forestå tomteoppkjøp til ulike formål? Etter kommunestørrelse. Prosent.*

	< 10	10-19	20-49	50+	Alle
Nei, vi har ingen stilling/etat med definert ansvar for dette formålet	39	36	13	20	31
Ja, sentraladministrasjonen forestår forhandlinger om kjøp etter fullmakt	43	16	27	0	26
Ja, egen person med forhandlingsfullmakt	0	12	7	0	6
Ja, egen etat med forhandlingsfullmakt	17	36	53	80	37
Sum	100	100	100	100	100
N=	23	25	15	5	68

Av tabellen ser vi at en av tre kommuner i surveyen ikke har noen egen stilling eller etat til å forestå tomteoppkjøp. En av fire kommuner sier at sentraladministrasjonen forestår kjøp etter fullmakt, mens 37 prosent sier de har en egen etat med forhandlingsfullmakt som står for dette. Det er relativt flere store enn små kommuner som har en stilling/etat for å forestå tomteoppkjøp.

De som har egen etat med forhandlingsfullmakt ble bedt om å oppgi navnet på etaten i et åpent spørsmål. Organiseringen synes svært forskjellig i kommunene og ulike navn blir brukt om samme type etat. Om lag en av tre kommuner oppgir her teknisk etat eller en seksjon/avdeling under denne. Over halvparten av disse kommunene har en eiendomsvirksomhet, utbyggingselskap eller et tomteselskap, mens enkeltkommuner nevner rådmann samt plan- og utbyggingsavdeling.

Kommuner som har vært aktive i tomtekjøpsmarkedet, dvs. svart at de faktisk har kjøpt arealer eller har ønsket å kjøpe arealer de siste 7 årene, ble stilt noen oppfølgingsspørsmål. Et av spørsmålene dreide seg om typiske situasjoner som kan oppstå når arealer kjøpes. Tabell 3.14 viser hvor stor andel av kommunene som ofte kom opp i fire nærmere spesifiserte situasjoner.

Tabell 3.14 *Hvor typiske er følgende situasjoner når kommunen ønsker å kjøpe arealer til boligformål? Prosentandel som svarer at situasjonen oppstår ofte – etter kommunestørrelse. Flere svar er mulig*

	< 10	10-19	20-49	50+	Alle
Arealene er disponert av en utbygger gjennom rådgighetsavtaler/opsjonsavtaler	11	40	25	67	30
Grunneier ikke vil selge	11	10	50	33	23
Grunneier vil ha høyere pris enn det kommunen er villig til/har hjemmel for å tilby	56	70	88	67	70
Andre er villige til å betale mer enn kommunen	22	40	75	33	43
N=	9	10	8	3	30

Med forbehold om lav svarprosent ser vi at nær 7 av 10 kommuner som har kjøpt areal de siste 7 årene sier at grunneier ofte vil ha høyere pris enn det kommunen er villig til å tilby. Jo større kommunen er, jo oftere brukes dette som et argument. Nærmere en tredjedel av kommunene sier at andre er villig til å betale mer enn kommunen. Også dette er mest utbredt i de største kommunene. Tallene viser også en tendens til at private utbyggere overbyr kommunene. Dette ser ut til å være mest utbredt i mellomkommunene (mellom 20 og 50 000 innbyggere). Vi ser også at arealene ofte er beslaglagt ved at private utbyggere har opsjoner på kjøp. Dette er særlig situasjonen i de største byene. Alle de fire situasjonene som er drøftet her, er minst utbredt i de minste kommunene.

To spørsmål om ekspropriasjon er også stilt til kommuner som har kjøpt eller har ønsket å kjøpe areal til boligformål de siste 7 årene. Av de 37 kommunene som har svar på spørsmålet om bruk av ekspropriasjon av arealer til boligformål, sier kun 5 at de har benyttet dette virkemidlet noen ganger.

Det er 19 prosent av kommunene som sier at de alltid eller noen ganger forhandler om kjøp under en felles forståelse av at ervervet alternativt vil ende med ekspropriasjon, mens 57 prosent sier dette så å si aldri skjer.

Et spørsmål om hva som begrenser kommunes aktivitet for å kjøpe tomter til boligformål ble stilt til alle kommunene. Tabell 3.15 viser hva kommunene svarte. Kommunene skulle ta stilling til alle de opplistede alternativene i spørsmålet ved å krysse av for: Betyr mye, betyr lite, ikke viktig begrunnelse eller vet ikke. I tabellen viser vi prosentandelen som svarte ”betyr mye”.

Tabell 3.15 *Grunner som begrenser kommunenes aktivitet for å kjøpe tomter til allmenne boligformål. Prosent som svarer: ”Betyr mye”*

	< 10	10-19	20-49	50+	Alle
Kommunen ønsker ikke å ta risiko	21	16	7	60	19
Kommunen mangler kapital	38	36	40	20	36
Kommunen mangler kompetanse	8	8	0	0	6
Kommunen har kompetanse, men mangler kapasitet	21	24	13	0	19
Kommunen ønsker av politiske grunner ikke å kjøpe opp tomteareal til boligutbygging	21	28	7	20	20
Kommunen vil unngå å komme opp i vanskelige verdsettingsspørsmål	0	8	0	0	3
Kommunen ser i liten grad gevinsten ved en mer aktiv oppkjøp- og salgspolitikk	17	4	13	20	10
Omkostningene ved en mer aktiv kjøp/tilrettelegging og salgspolitikk er for store	13	8	13	20	12
Kommunen har tilstrekkelig med arealer	13	16	20	20	16
N=	24	25	15	5	69

Mest begrensede på kommunenes aktivitet for å kjøpe tomter til allmenne formål er mangel på kapital, hvor mer enn en av tre oppgir dette.

Mens mer enn en tredjedel av kommunene i Tabell 3.11 svarte at de ikke kjøpte areal til boligformål fordi det var uønsket politikk i kommunen, er det i dette spørsmålet 20 prosent av kommunene som svarer at dette momentet betyr mye som begrensning på kommunens kjøp av tomter til allmenne boligformål. Både Tabell 3.11 og Tabell 3.15 viser at den politiske viljen til å kjøpe areal er minst i de mellomstore kommunene på 20-49 000 innbyggere.

Nær en av fem oppgir at kommunen ikke ønsker å ta den risikoen som følger med å kjøpe arealer, som en faktor som begrenser

kommunens aktivitet for å kjøpe tomter til allmenne boligformål. Erfaringene med boligprisfallet på slutten av 1980-tallet kan influere på oppslutningen om dette argumentet.

En forklaring som oftest opptrer i de minste kommunene, og ikke i noen av de største, er mangel på kapasitet til tross for at kommunen har kompetanse. Samlet oppgir nær én av fem kommuner dette som en grunn.

I spørreundersøkelsens åpne avslutningsspørsmål ser noen kommuner Konesjonsloven som et hinder for å kjøpe opp eiendommer som er til salgs:

Kommunen kjøpte opp noen større eiendommer på 70- og 80-tallet. Deler av disse har blitt regulert og bygget ut, opp gjennom årene. Nå hindrer konesjonsloven kommunen i å kjøpe opp eiendommer/arealer som er til salgs, fordi kommunen ikke får konesjon. Denne kommunen høster nå gode frukter av tidligere investeringer, og kan planlegge og bygge ut på arealer kommunen eier i passe tempo. Ekspropriasjon er ikke nødvendig, da arealene ofte er kjøpt for lenge siden. Kommunen kan også bygge ut arealer i etapper, der en har sikkerhet for de investeringer en legger ned tidlig i byggeperioden. Kommer til anvendelse for kommunen i senere byggeperioder, fordi eier/utbygger til de neste byggetrinn er kommunen.

En annen kommune nevner LNF-områder og viser samtidig til konesjonslovgivningen. Kommunen hevder:

Det er en problemstilling at privat utbyggere skaffer seg opsjoner på LNF-områder. Etablering av slike avtaler skjer tidvis i strid med konesjonslovgivningen, men er mulig fordi avtalene ikke tinglyses. Siden kommunen innretter seg etter lovens ordlyd og ikke inngår tilsvarende avtaler, gir dette de private utbyggerne et fortrinn.

Også en tredje kommune nevner private opsjoner/avtaler som en utfordring. Den skriver:

Opplever at private aktører i stor utstrekning har opsjoner/avtaler med grunneiere slik at det

vanskeliggjør kommunens oppkjøp. Fordyrer. Som regel i områder hvor kommunen har utviklet infrastruktur.

NIBR fikk også tilbakemeldinger per telefon om dette temaet. Endringen i konsesjonsloven er trolig svært viktig for kommunens langsiktige oppkjøpsmuligheter. Nå opplever kommunene at de arealene de før kunne kjøpe, er blitt gjenstand for opsjons/intensjonsavtaler med private utbyggere. Mange av disse avtalene gjelder deler av et gårdsbruk, ikke hele gårdsbruk. Mens bonden tidligere gjennom et salg til kommunen kunne få betalt for hele eiendommen og kunne starte på nytt et annet sted, vil bonden nå bli sittende med restarealet uten å kunne starte på nytt. Det er ofte slik at det arealet som grunneieren sitter igjen med etter hvert blir grøntområde – og da får han en betydelig lavere pris for dette. Da kommunen kjøpte hele gårdsbruk, måtte kommunen kjøpe det til takst, basert på det nye formålet (gult til bolig). Alt i alt kunne bonden da komme bedre ut.

Mange grunneiere er i følge denne kommunen ikke bevisst på hva de går med på i opsjonsavtaler. De er heller ikke bevisst på at den utbyggeren de har avtale med kanskje ikke kan betale for arealet den dagen det er klart for utbygging.

Kommunene kan bruke andre former enn kjøp/ erverv for å skaffe seg rådighet over arealer til boligformål. I Tabell 3.16 viser vi hvor stor andel av kommunene som ofte bruker de tre alternativene som ble oppgitt i spørreskjemaet.

Tabell 3.16 *Hvilke andre former enn kjøp/ erverv bruker kommunen? Prosentandel som svarer "ofte brukt" – etter kommunestørrelse.*

	< 10	10-19	20-49	50+	Alle
Makeskifter / arealbytter	4	12	20	20	8
Andre former for natural- eller planrelaterte ytelser	0	0	7	0	1
Ved å bruke eksisterende eiendomsportefølje	17	20	20	20	19
N=	24	25	15	5	69

De fleste som oppgir at de benytter andre former enn kjøp/ervert svarer at de ofte bruker kommunes eksisterende eiendoms portefølje (19 prosent). Makeskifter/arealbytter brukes ofte av 8 prosent av kommunene og mest i de største.

Kan det være slik at kommuner som har tomtekjøp som et virkemiddel for tilrettelegging og måloppnåelse i boligbyggingen også har en tendens til oftere å bygge boliger i henhold til det de har planlagt å bygge?

Tabell 3.17 *Om det de siste 7 årene har blitt bygget like mange boliger som planlagt – etter om kommunen har kjøpt areal til boligformål i samme periode. Prosent*

	Kjøpt areal til boligformål?				Alle
	Ja	Nei, men ønsker	Nei, ikke politisk ønsket	Vet ikke	
Omtrentlig like mange nye boliger som planlagt	30	63	50	60	43
Bygget færre enn planlagt	40	25	27	40	33
Bygget flere enn planlagt	27	0	8	0	14
Vet ikke	3	13	15	0	9
Sum	100	100	100	100	100
N=	30	8	26	5	69

De som svarer ja på at de har kjøpt areal til boligformål, har oftere bygget færre boliger enn planlagt. Men vi vet ikke om det er tomtekjøp i seg selv som forårsaker at det er bygget færre boliger enn planlagt eller om tomtekjøp er tenkt som et tiltak i kommuner med relativt lav boligbygging, for å øke boligbyggingen i framtida.

Det er vanskelig å fastslå om måloppnåelsen ville vært bedre med mer kjøp eller om kjøp forstyrrer markedet og indirekte reduserer måloppnåelse. Fra en rekke andre studier vet vi at tilrettelegging for og utvikling av boligprosjekter er tidkrevende, selv for prosjekter der "alle" ønsker at utbygging skal komme i gang (se Nordahl 2006, Nordahl m.fl. 2011 og Barlundhaug og Nordahl 2011). En måling av effekt av tomtekjøp på boligbyggingen bør derfor bygge på observasjoner over flere år.

Et forhold som kan bety noe i en vurdering av kommunalt arealoppkjøp, kombinert med måltall for boligbygging, er hvordan måltallene har fremkommet og i hvilken grad de for eksempel er for ambisiøse eller urealistiske i forhold til markedssituasjonen. Noen kommuner har kanskje urealistiske mål for framtidig befolkningsvekst, men planlegger boligbygging etter ønsket vekst. Andre kommuner har et tak for ønsket befolkningsvekst og kan bruke utbyggingspolitikken for å begrense befolkningsveksten. Slike kommuner vil sjelden rapportere å bygge mindre enn planlagt.

3.4 Utfordringer knyttet til at prosjekter stopper opp

Det kan være flere grunner til at prosjekter stopper opp. For det første kan det være nybyggingsmarkedet som svikter gjennom lavt forhåndssalg. Ulike typer konflikter mellom grunneier og kommune eller mellom ulike grunneiere i samme utbyggingsområde er en annen forklaring. Utover dette kan det være at prosjekter stopper opp som følge av at kommunen eller regionale/statlige etater ikke investerer i nødvendig infrastruktur, ofte satt som rekkefølgekrav i planene.

Først ser vi på hva som kan være forklaringen på at utbyggingsprosjekter blir utsatt, slik kommunene opplever det. Dette får vi et inntrykk av i tabellen nedenfor.

Tabell 3.18 *Hva har utsatt konkrete planer om utbyggingsprosjekter?*
 Prosent. N=69

	Flere eksempler	Flere enkeltstående eksempler	Kjenner ingen eksempler	Vet ikke/ubesvart	Sum
Manglende enighet mellom grunneiere om fordeling av kostnader og inntekter	7	26	51	20	100
Manglende enighet med berørte grunneiere om prosjektet	9	36	38	17	100
Manglende gjennomføringsevne hos utbygger (planlegging, finansiering osv.).	13	64	14	8	100
Naboprotester og annen lokal motstand	10	38	39	12	100
Avklaring om støybestemmelser	1	26	62	10	100
Avklaring om veikapasitet	10	36	46	10	100
Avklaring om skolekapasitet	9	16	67	8	100

Manglende gjennomføringsevne hos utbygger synes å være den viktigste grunnen til at konkrete byggeprosjekter er utsatt. Naboprotester og annen lokal motstand, manglende enighet mellom grunneiere innenfor ett og samme område samt problemer med veikapasitet ser også ut til å ha betydning.

Om forhold som stanser eller utsetter byggeprosjekter ble Veivesenet spesielt nevnt i en telefonisk tilbakemelding fra en av kommunene i spørreundersøkelsen. I følge denne kommunen må Veivesenet vente på bevilgninger før de kan lage en avtale med kommunen. Kommunen kan ikke forskuttere så lenge det ikke er bevilget penger til prosjektet til Veivesenet. Hele kryss/rundkjøringer blir for kostnadskrevenne å ta for en utbygger. Derfor stopper det ofte opp. Denne kommunen møter som regel de samme folkene i Veivesenet, enten det dreier seg om fylkesveier eller riksveier, mens Fylket aksepterer Veivesenet sine prioriteringer.

Et tema som i mindre grad belyses i surveyen er knyttet til erfaringene med flernivåstyringen innenfor planarbeidet. Det kom

imidlertid frem et klart synspunkt på dette i kommunenes egne frie kommentarer, der en kommune hevder:

Regionale og statlige instansers kunnskapsløse og erfaringsløse overprøving av kommunale planprosesser. Gjør det vanskelig å kjøre fleksible prosesser der kommunens behov for å sikre god lokalsamfunnsutvikling blir ivaretatt. Rigid planhierarki er også ødeleggende; troen på at overordnet planlegging (arealdelen til kommuneplanen) har ivaretatt alle tenkelige sider ved detaljplanarbeidet. Krav til kommunal "beredskap" innen områdeplanlegging / annen overordnet planlegging og kartdata; det opprettes ikke stillinger til slike formål. Statsapparatet har trolig en oppfatning av at kommunene har budsjettmessige muligheter til å styre utviklingen, i realiteten er det utbyggere med profittjag som former landet (med unntak av bykommunene, muligens).

Skolekapasitet og støykrav forsinker i mindre grad utbyggingsprosjekter, slik kommunene i surveyen ser det. Det er ingen systematisk sammenheng i svarfordelingen etter kommunestørrelse og årsak.

Har kommunene så noen eksplisitt politikk gjennom bruk av kommunale virkemidler for å øke boligbyggingen i områder der de selv ønsker at boliger skal bygges, men hvor utvikling ikke har kommet i gang? Dette er ikke sjelden situasjonen i transformasjonsområder der det er mange grunneiere involvert og hvor det er store og ofte uklare, infrastrukturbehov som må løses.

Vi ønsker å belyse omfanget av og kjennetegnene ved slike situasjoner samt spørre hvordan kommunene går fram for å skape et grunnlag for at utvikling skal finne sted. Kommunenes innsats kan favne over et vidt spekter av virkemidler, fra aktiv innsats i planarbeidet til initiativ for å få grunneierne til å samtale og samarbeide. I andre tilfeller kan kommunen foreta investeringer som gir områder et løft rent fysisk eller de kan påta seg en større andel enn vanlig av infrastrukturtiltakene som må på plass før utvikling kan finne sted. Ofte benytter kommunene ulike strategier.

Aktive kommuner oppsøker grunneiere for å få i gang samarbeid, lager planer i samarbeid med disse samt avsetter midler for kommunale investeringer i områder hvor de ønsker utvikling. I noen kommuner er slike investeringer ikke påkrevet, mens i andre kan slike investeringer utløse nybygging.

I 2008 ble det innført en bestemmelse i Plan- og bygningsloven der kommunene kunne kreve at flere grunneiere i ett og samme område samarbeider, dersom minst en av dem ønsker å utvikle området. Det ble da også innført et skille mellom område-regulering, som skal initieres av kommunen, og detaljregulering som kan være initiert av private. Vi ser nedenfor på kommunenes erfaring med dette skillet og generelt om kommunal innsats i detaljplanleggingen. Hvordan kommunene bistår for å få i gang utbygging i tilfeller der det er flere grunneiere/utbyggere i et område, får vi et inntrykk av i Tabell 3.19.

Tabell 3.19 *Hva gjør kommunen i områder med mange grunneiere der disse har problemer med å komme i gang med boligbygging? Prosent. Flere mulige svar N=69*

	< 10	10-19	20-49	50+	Alle
Kommunen tar ansvar for å lage felles detaljregulering	13	20	27	40	20
Kommunen hjelper grunneierne i gang med å samarbeide om detaljregulering	50	28	60	60	45
Kommunen beregner og fordeler kostnader til infrastruktur	21	32	27	80	30
Kommunen beregner og fordeler verdistigningen mellom grunneierne i området	0	4	0	20	3

Nær halvparten av kommunene i surveyen svarer at de hjelper grunneierne i gang med å samarbeide om detaljregulering, mens en av tre svarer at kommunen hjelper grunneiere til å beregne og fordele kostnader til infrastruktur. Et mindre antall nevner at kommunen tar ansvar for å utarbeide felles detaljregulering og at kommunen beregner og fordeler kostnader til infrastruktur.

Å bidra til å lage felles detaljregulering ser ut til å være mest brukt i større kommuner, selv om tallgrunnlaget her er begrenset. Når det gjelder kommunenes bidrag til å hjelpe grunneiere i gang med detaljregulering, synes kommuner med 1019 000 innbyggere å avvike fra de andre kommunene med mindre hjelp til dette.

På et spørsmål om bestemmelsen i Plan- og bygningsloven § 12.7, punkt 13, som omhandler krav om at jordskifteretten skal fordele arealverdier og kostnader ved ulike felles tiltak innenfor planområdet iht. jordskiftelovens § 2 h, svarer 3 av 4 kommuner at de ikke kjenner til at bestemmelsen har vært brukt. Ingen bruker bestemmelsen ofte, mens 10 prosent av kommunene sier den brukes sjelden.

I tillegg til bistand til planarbeid og koordinering av grunneiere innenfor ett område, kan kommunene tilrettelegge for nye boligprosjekter på andre måter. Kommunale investeringer i infrastruktur, service og grøntanlegg er eksempler på dette. Kommunenes erfaringer med å bruke ulike incitamenter for å utløse privat boligutbygging, fremkommer i neste tabell.

Tabell 3.20 *Har din kommune erfaring fra å bruke ulike incitamenter for å utløse privat boligbygging – etter kommunestørrelse? Prosent. Flere mulige svar. N=69*

	< 10	10-19	20-49	50+	Alle
Kommunen investerer i offentlige bygg som øker områdets attraktivitet (kulturbygg, skole etc.)	17	20	27	20	20
Kommunen anlegger allment tilgjengelige park/grøntområder bevisst, for å øke områdets attraktivitet	21	12	20	20	17
Kommunen tar en stor andel av grunnlagsinvesteringene (teknisk infrastruktur) i området	50	36	53	40	45
Kommunen kjøper seg inn i prosjektet	8	8	7	0	7

Det viktigste insitamentet for å få i gang bygging er at kommunene tar en stor andel av grunnlagsinvesteringene i området. Det er 20

prosent av kommunene i denne surveyen som nevner at investeringer i skole og andre kommunale bygg også er viktige insitammenter. En andel på 17 prosent nevner kommunale grøntanlegg. Grunnlagsinvesteringer ser ut til å bli brukt mer i store kommuner enn i små. Få kommuner oppgir at de kjøper seg inn i prosjekter som et incitament for å utløse privat boligbygging.

I 2008 ga Plan- og bygningsloven kommunene et knippe med nye virkemidler ovenfor markedets initiativ (Nordahl m.fl. 2011). Det ble innført et skille mellom områderegulering og detaljregulering, se § 12. Områderegulering gir kommunene et redskap til å trekke opp konkrete retningslinjer i et område med juridisk bindende arealbruk. Detaljregulering kan utføres av private, omfatte mindre områder eller ett konkret byggeprosjekt og detaljregulering kan fremmes for politiske behandling sammen med søknad om rammetillatelse. Detaljreguleringen har rettskraftig gyldighet i 5 år.

Under revisjonen av loven i 2008 ble det også tatt inn bestemmelser om hensynssoner og grunneiersamarbeid (ibid. s. 33). I kommuneplanens arealdel kan det settes bestemmelser om hensynssoner (§ 11-8 og 11-10). Slike bestemmelser skal videreføres i reguleringsplanen. Det kan for eksempel gis bestemmelser om krav til infrastruktur i et utbyggingsområde, både i form av påbud og forbud. Dette skal så følges opp med nye bestemmelser i reguleringsplanen, blant annet vilkår for bruk av arealene samt krav til omfordeling av arealverdier og kostnader ved ulike fellestiltak innenfor planområdet. Kommunene fikk med dette rett til å kreve samarbeid mellom grunneiere innenfor ett og samme område. Blant annet kan kommunen nå avvise regulering for enkelteiendommer og kreve at hele kvartaler blir regulert i sammenheng (ibid. s. 34).

De nye bestemmelsene om *områderegulering* gir kommunene et visst rom for å bestille slik planlegging fra private. Nedenfor vises en oversikt over kommunenes eget reguleringsarbeid, for egen grunn og for privat eid grunn.

Tabell 3.21 *Arbeidsdeling mellom kommune og private når det gjelder områderegulering og detaljregulering – etter kommunestørrelse. Andel som svarer ofte*

	< 10	10-19	20-49	50+	Alle
Kommunen områderegulerer kommunal grunn	50	44	40	40	45
Kommunen detaljregulerer kommunal grunn	58	56	73	80	62
Kommunen gjennomfører områderegulering på privat eid grunn	29	24	20	40	26
Kommunen gjennomfører detaljregulering på privat eid grunn	29	0	0	0	10
Kommunen inngår avtale om områderegulering	17	20	33	40	23
N=	24	25	15	5	69

Tabellen viser varierende praksis med hensyn til om kommunene setter områderegulering bort til private eller ei. Hver fjerde kommune svarer at kommunen ofte gjennomfører områderegulering. Hvem som ofte gjennomfører dette når kommunen ikke gjør det, er uvisst. At kommunen ikke gjennomfører områderegulering på privat grunn kan skyldes at de ikke bruker dette instituttet, eller at de setter arbeidet ut til private. Spørreundersøkelsen gir her lite svar.

Det mest vanlige er at kommune både områderegulerer og detaljregulerer egen grunn. I sjeldne tilfeller, og bare i de minste kommunene, gjennomføres kommunal områderegulering på privat grunn. Å detaljregulere kommunal grunn er mest utbredt i store kommuner.

3.5 Bruk av rekkefølgebestemmelser

Dette delkapitlet handler om kommunenes bruk av rekkefølgebestemmelser, hvordan de brukes og hvorfor de brukes. Et sentralt tema å få belyst er kommunenes valg mellom å bruke *rekkefølgekrav uten utbyggingsavtale* versus *bruk av avtaleinstituttet*. Kommunene kan praktisere begge deler, avhengig av hvilke

forhold som skal reguleres og hva de to virkemidlene kan bidra med, når det gjelder å spesifisere kvaliteter i et byggeprosjekt.

Først ser vi på kommunenes bruk av Plan- og bygningslovens rekkefølgebestemmelser.

Tabell 3.22 *Hvordan brukes Plan- og bygningslovens rekkefølgebestemmelser – etter kommunistørrelse? Prosentandelen som svarer ofte.*

	< 10	10-19	20-49	50+	Alle
Kommunen legger inn forutsetninger om infrastrukturbygging for prosjektene i <i>kommuneplanens arealdel</i>	50	60	67	80	59
Kommunen legger inn rekkefølgebestemmelser i <i>områdereguleringer</i>	67	84	67	80	74
Kommunen legger inn rekkefølgebestemmelser i <i>detaljreguleringer</i>	75	92	80	100	84
N=	24	25	15	5	69

Tabellen viser at rekkefølgebestemmelser oftest legges inn i reguleringsplaner, men også i områdereguleringsplaner og i noe mindre grad i kommuneplanens arealdel.

To av tre kommuner svarer at de ofte legger inn rekkefølgebestemmelser *både* i områdeplaner og reguleringsplaner. Hvorvidt dette betyr at kommunene gjentar (og eventuelt utdyper) rekkebestemmelser fra områdeplaner i detaljreguleringsplaner eller at de bruker rekkefølgebestemmelser i detaljreguleringsplaner som ikke omfattes av en områdeplan gir undersøkelsen ikke et klart svar på. En antydning kan vi få gjennom å se på kommunenes begrunnelser for å benytte seg av rekkefølgebestemmelser.

Tabell 3.23 *Hvorfor bruker kommunen rekkefølgebestemmelser – etter kommunestørrelse? Flere mulige svar. Prosentandel av kommunene som oppgir alternativet.*

	< 10	10-19	20-49	50+	Alle
For å styre hvor i kommunen nybygging skal komme	33	20	47	40	32
For å sikre at utbyggere bidrar til finansiering av teknisk infrastruktur	92	96	87	100	93
For å sikre at også øvrige infrastrukturer (skole, barnehage mv.) kommer på plass	25	40	47	40	36
For å ha et utgangspunkt for forhandlinger med grunneiere/utbyggere	21	28	20	60	26
Andre begrunnelser	21	16	13	60	20
N=	24	25	15	5	69

De aller fleste kommunene bruker rekkefølgebestemmelser for å sikre at utbyggerne bidrar til finansiering av teknisk infrastruktur. Dette er den viktigste begrunnelsen. Litt over en tredjedel svarer dessuten at de benytter rekkefølgebestemmelser for å sikre at øvrig infrastruktur kommer på plass før eller samtidig med utbyggingen. Om lag tre av 10 kommuner sier de bruker rekkefølgekrav for å styre hvor nybyggingen skal komme. Et eksempel på dette kan være at kommunene først ønsker utbygging i områder der den sosiale infrastrukturen tåler en større belastning, dvs. har ledig kapasitet. Store kommuner svarer oftere enn mindre at de benytter rekkefølgebestemmelser for å styre hvor i kommunen nybygging skal komme og for å sikre at sosial infrastruktur kommer på plass.

I en videre oppfølging av dette er det interessant å se i hvor stor grad rekkefølgekrav og utbyggingsavtaler benyttes i realiseringen av konkrete prosjekter. Dette får vi et inntrykk av i tabell 3.24.

Tabell 3.24 *I hvor stor grad brukes rekkefølgekrav i realisering av konkrete prosjekter - etter kommunestørrelse? Prosentandel som svarer ofte.*

	< 10	10-19	20-49	50+	Alle
Rekkefølgekravenes innretning og oppfølging gjennom avtaler tilpasses hvert enkelt prosjekt	88	88	93	100	90
Kommunen har normtall for kostnader og fordeling mellom kommune og utbygger som brukes i alle utbyggingsprosjekt	13	0	20	0	9
I områder med mange grunneiere får kommunen første utbygger til å dekke rekkefølgekrav	17	20	27	0	19
N=	24	25	15	5	69

Nesten alle svarer at rekkefølgekravenes innretning og oppfølging tilpasses det enkelte prosjekt gjennom avtaler. En av fem kommuner sier de i prosjekter med mange grunneiere får første utbygger til å dekke rekkefølgekrav. Det er ingen systematisk sammenheng mellom svarene på disse spørsmålene og kommunestørrelse.

3.6 Utbyggingsavtaler

3.6.1 Bruk av utbyggingsavtaler

En endring i Plan- og bygningsloven i 2006 innførte restriksjoner på hva slags bidrag kommunene kan kreve at utbyggere skal bidra med i utbyggingsprosjekter. Endringen medførte en begrensning i kommunenes reguleringsmyndighet. I tillegg til å forby kommunene å avkreve at utbyggere skal bidra til oppbygging av sosial infrastruktur, som skole og barnehage, pålegger loven at utbyggere gjøres kjent med hva slags betingelser utbygger vil bli stilt ovenfor (forutsigbarhetskravet). Videre må betingelsene stå i rimelig forhold til størrelsen på den samlede investeringen (forholdsmessighetskravet). I tillegg må betingelsene være nødvendige for at utbyggingen skal kunne finne sted (relevanskravet). Lovendringen fastholdt kommunenes

forkjøpsrett til deler av enhetene og/eller arealene som utvikles, men disse må innløses til markedspris. I § 17-3 om utbyggingsavtalens innhold heter det, sitat;

Avtalen kan også regulere antallet boliger i et område, største og minste boligstørrelse, og nærmere krav til bygningers utforming der det er hensiktsmessig. Avtalen kan også regulere at kommunen eller andre skal ha fortrinnsrett til å kjøpe en andel av boligene til markedspris.

På spørsmål om kommunen bruker utbyggingsavtaler etter Plan- og bygningslovens § 17-1, svarer 88 prosent ja, 6 prosent nei og 6 prosent vet ikke. Et interessant spørsmål er om grunnerv behandles i utbyggingsavtalene. Dette ser vi på i neste tabell.

Tabell 3.25 *Behandles grunnerv i utbyggingsavtaler? Prosent*

	< 10	10-19	20-49	50+	Alle
Ja	24	54	45	80	44
Nei	52	29	45	20	39
Vet ikke	24	17	9	.	16
Sum	100	100	100	100	100
N=	21	24	11	5	61

Noen flere kommuner svarte ja enn nei på spørsmålet om grunnerv behandles i utbyggingsavtaler, mens hele 16 prosent svarte ”vet ikke”. Dette siste var mest utbredt i de minste kommunene. Et oppfølgingsspørsmål viste det oftest er grunneier/utbygger som i slike tilfeller står for grunnerv (54 prosent), men i noen tilfeller også kommunen (23 prosent) og kommune og grunneier/utbygger i fellesskap (23 prosent).

3.6.2 utfordringer med utbyggingsavtaler

Kommunen oppfyller mange formål ved å bruke utbyggingsavtaler. Dette fremgår av Tabell 3.26 nedenfor, der spørsmålet er hvordan utbyggingsavtaler brukes i kommunene. Igjen ser vi om det eventuelt er variasjoner avhengig av kommunestørrelse.

Tabell 3.26 *Hvordan brukes utbyggingsavtaler i kommunen – etter kommunestørrelse? Flere mulige svar. Prosentandel av kommunene som krysset av for alternativet.*

	< 10	10-19	20-49	50+	Alle
Brukes for å avtale tidsperspektivet i en utbygging	57	46	73	60	56
Brukes for å avtale konkret kostnadsfordeling mellom kommune og utbygger(e) for å oppfylle et rekkefølgekrav	90	88	82	100	89
Brukes for å avtale utbyggerbidrag på andre områder enn det som er regulert gjennom rekkefølgekravet	29	54	36	40	41
Brukes for å gi større forutsigbarhet om utbyggers bidrag	71	71	55	100	70
Brukes for å gi utbygger større forutsigbarhet om kommunens bidrag i forhold til å realisere et utbyggingsprosjekt	67	63	55	80	64
Brukes for å oppnå kvaliteter i prosjektene som ikke kan avtales på andre måter enn uten utbyggingsavtaler	43	50	64	40	49
Brukes for å avtale fordeling av ulike disposisjonsformer i utbyggingsprosjektet (selveie/borettslag/utleieboliger etc)	0	8	0	0	3
N=	21	24	11	5	61

De fleste kommuner oppgir at utbyggingsavtaler brukes for å avtale konkret kostnadsfordeling mellom kommune og utbygger, for å oppfylle et rekkefølgekrav. Avtalene brukes for å gi større forutsigbarhet om utbyggers bidrag til teknisk infrastruktur i området. Hver annen kommune knytter også utbyggingsavtalene til gjennomføringen av prosjektene, at de blir realisert og har en tidsplan. De store kommunene er mer enn de små opptatt av å få avtalt tidsperspektivet. Hver annen kommune bruker utbyggingsavtaler for å oppnå *bestemte kvaliteter i prosjektene* som ikke

kan pålegges utbyggere gjennom andre bestemmelser. Svært få sier de avtaler fordeling av disposisjonsformer.

I følge en telefonisk tilbakemelding fra en kommune i spørreundersøkelsen må utbygger i mange reguleringsplaner avklare skolekapasiteten med kommunen før utbygging. Dette er i følge kommunen ikke populært blant utbyggere, fordi utbyggere kan risikere at bare deler av feltet kan bygges ut. Utbyggingstakten blir etter denne informantens mening indirekte overlatt kommunenes investeringsplaner i skole.

Loven setter begrensninger for innholdet i utbyggingsavtaler. Dette fremkommer av PBL § 17-3, som beskrevet ovenfor (forutsigbarhet, forholdsmessighet og relevans, samt forbud mot sosial infrastruktur). Vi spurte i hvilken grad kommunene opplever at lovens begrensninger skaper utfordringer eller problemer for realisering av boligpolitikken.

Tabell 3.27 *Opplever kommunen at lovens krav til innhold i utbyggingsavtaler skaper problemer/utfordringer i realisering av boligpolitikken? Prosent. N=61*

	Ofte	Sjelden	Aldri	Vet ikke/ Ubesvart	Sum
Begrensninger i hvilke krav som kan stilles til boligene (§17-3, 2. ledd)	3	33	33	33	100
Kravet om markedspris som prinsipp ved bruk av kommunal forkjøpsrett (§17-3, 2. ledd)	5	21	41	36	100
Kravet om forholdsmessighet i utbyggers bidrag (§17-3, 3. ledd)	10	31	23	36	100
Forbud mot bidrag til sosial infrastruktur	3	30	39	28	100

Mest bemerkelsesverdig i vårt materiale er at så høye andeler av kommunene enten har latt være å svare eller svart "vet ikke". Dette kan kanskje tyde på at kommunene er lite bevisst på mangler ved dagens innretning av utbyggingsavtaleinstituttet, alternativt at dette ikke er noe de har en klar mening om.

Generelt er det få kommuner som ofte opplever at lovens krav til innhold i utbyggingsavtaler skaper problemer eller utfordringer i realiseringen av boligpolitikken, med et mulig unntak for kravet om forholdsmessighet i utbyggers bidrag (§17-3, 3. ledd). Dette ses ofte som en utfordring av en av ti blant våre surveykommuner. Rundt en av tre kommuner opplever imidlertid en sjelden gang at begrensninger i hvilke krav som kan stilles til boligene (§17-3, 2. ledd) skaper utfordringer i realiseringen av boligpolitikken. Dette gjelder også kravet om forholdsmessighet i utbyggers bidrag (§17-3, 3. ledd) og forbud mot bidrag til sosial infrastruktur. Noen færre, en av fem, opplever at kravet om markedspris som prinsipp ved bruk av kommunal forkjøpsrett (§17-3, 2. ledd) representerer en utfordring i så måte. Det er ingen systematisk sammenheng mellom svarene som er gitt her og kommunestørrelse.

Som nevnt har kravet om forholdsmessighet problematiske sider ved seg. Tabellen nedenfor viser hvordan kommunene i denne undersøkelsen håndterer kravet om forholdsmessighet?

Tabell 3.28 *Håndtering av kravet om forholdsmessighet i utbyggingsavtaler ved belastning av grunneier/utbygger. Prosent. N=61*

	Ofte	Sjelden	Aldri	Vet ikke/ Ubesvart	Sum
Vi vurderer rimelighet mht. hvor mye de ulike utbyggere i samme område bidrar	34	25	11	30	100
Vi vurderer rimelighet i forhold til utbygningsprosjektets størrelse og inntjening	25	25	18	33	100
Vi inngår privatrettslige avtaler uavhengig av PBL	5	30	38	28	100

Også på dette spørsmålet er det en betydelig andel som ikke har svart eller som har svart "vet ikke". I overkant av en tredjedel av kommunene sier de ofte vurderer rimelighet mht til *hvor mye de ulike utbyggerne bidrar* i samme område og noen færre sier at de vurderer rimelighet i forhold til utbyggingsprosjektets *størrelse og inntjening*. Heller ikke på dette spørsmålet er det noen systematisk sammenheng mellom avgitte svar og kommunestørrelse.

Hva ser så kommunene som mest problematisk med hensyn til å få utbyggingsavtaler ”på plass”?

Tabell 3.29 *Hva er problematisk ved bruken av utbyggingsavtaler – etter kommunestørrelse? Flere mulige svar. Prosentandel av kommunene som krysset av på ulike alternativ.*

	< 10	10-19	20-49	50+	Alle
Store diskusjoner omkring relevanskravet	24	25	18	40	25
Store diskusjoner rundt forholdsmessighetskravet	43	38	55	40	43
Kommunens kompetanse eller kapasitet til å håndtere slike avanserte forhandlinger	52	29	9	0	31
Uklare roller mellom administrasjon og politikere ved forhandlinger om utbyggingsavtaler	19	4	9	0	10
Politiske diskusjoner om rimelighet	33	21	18	0	23
Annet	5	4	18	20	8
N=	21	24	11	5	61

Det mest problematiske synes å være diskusjoner rundt kravet til forholdsmessighet, mindre rundt relevanskravet. Over 40 prosent av kommunene nevner at de har store diskusjoner rundt forholdsmessighetskravet, mens en fjerdedel nevner problemer rundt relevanskravet. En av tre nevner også kompetanse eller kapasitet til å håndtere avanserte forhandlinger. Dette er særlig nevnt av de minste kommunene. Det samme mønsteret finner vi i problemer knyttet til de politiske diskusjonene rundt temaet *rimelighet*.

Vi ser at kommunene i liten grad har spesifikke innvendinger mot lovteksten, men at de hensynene som lovteksten regulerer er gjenstand for betydelige lokale diskusjoner. Det kan tyde på at omkostningen ved å enes om avtalene er betydelige.

I hvilken grad opplever så kommunene at saksbehandlingsreglene knyttet til inngåelse av utbyggingsavtaler skaper utfordringer eller problemer for kommunene. Dette tematiseres i neste tabell.

Tabell 3.30 *Opplever kommunene at saksbehandlingsreglene knyttet til inngåelse av utbyggingsavtaler skaper utfordringer eller problemer for kommunene? Prosent*

	< 10	10-19	20-49	50+	Alle
Ja, ofte	0	8	9	20	7
I enkelte tilfeller	45	38	18	0	33
Nei, sjelden	48	42	64	60	50
Vet ikke/ubesvart	10	13	9	20	12
Sum	100	100	100	100	100
N=	21	24	11	5	61

En tredjedel svarer at saksbehandlingsreglene i enkelte tilfelle skaper utfordringer/problemer, mens halvparten av kommunene svarer at det sjelden gjør det. Summerer vi andelen som svarer ofte eller i enkelte tilfeller, synes problemene å være størst i de minste kommunene, selv om én av storbykommunene svarer at saksbehandlingsproblemene *ofte* skaper problemer.

3.6.3 Flere grunneiere og bruken av utbyggingsavtaler

En studie av kommunenes bruk av utbyggingsavtaler antyder at både relevanskravet og forholdsmessighetskravet er vanskelig å håndtere for kommunene (Plathe og Jørgensen 2009). Tabellen nedenfor viser hvordan kommunene i undersøkelsen fordeler kostnader mellom ulike grunneiere i samme utbyggingsområde.

Tabell 3.31 *Hvordan fordeles kostnader mellom grunneiere innenfor samme utbyggingsområde? Flere mulige svar. Prosentandel av kommunene som bruker tiltaket. Kun kommuner som bruker utbyggingsavtaler.*

	< 10	10-19	20-49	50+	Alle
Kommunen fordeler kostnader mellom flere utbyggere/eiere som har nytte av nødvendige investeringer ved å tinglyse heftelser på disse eiendommene	0	29	18	60	20
Kommunen forskutterer og bruker tilknytningsavgift for å sikre innbetaling fra ubebygde eiendommer som vil ha nytte av tiltaket	24	33	9	40	26
Kommunen engasjerer seg ikke i fordeling mellom ulike utbyggere	38	21	45	20	31
Kommunen inntar bestemmelser om refusjon (Kapittel 18 i PBL)	29	25	55	20	31
På andre måter	33	33	27	60	34
N=	21	24	11	5	61

Alternativene som får størst oppslutning er at kommunen inntar bestemmelser om refusjon (kapittel 18 i PBL) og at kommunen ikke engasjerer seg i fordelingen av kostnadene mellom utbyggere og 31 prosent av kommunene sier dette. I en del tilfeller forskutterer kommunene og drøyt hver femte kommune svarer at de gjør det. Når de forskutterer kan de tinglyse heftelser på eiendommene som ikke inngår i utbyggingen og som forfaller når eiendommen utvikles, eller alternativt ta inn bidrag gjennom tilknytningsavgifter.

Om Plan- og bygningslovens krav om forholdsmessighet i utbyggingsavtaler sier en av kommunene i det åpne spørsmålet i spørreskjemaet at muligheten til å avklare og regulere/finansiere eller forskuttere statlige/fylkeskommunale tiltak, blir begrenset gjennom Plan- og bygningslovens krav om forholdsmessighet.

En annen kommune mente at refusjonsbestemmelsene i Plan- og bygningsloven er lite brukt fordi det er så mange klagemuligheter.

3.6.4 Utbyggingsavtaler brukes ikke for å øke den sosiale profilen i nybyggingen

Kommunene *kan* etter loven sikre seg forkjøpsrett i utbyggingsavtaler til en viss andel av boligene til markedspris. Her spør vi om de utnytter forkjøpsretten til å skaffe seg boliger for ulike vanskeligstilte grupper.

Tabell 3.32 *Brukes forkjøpsretten i utbyggingsavtaler til følgende formål? Prosent. Kun kommuner som bruker utbyggingsavtaler. N=61*

	Ofte	Sjelden	Aldri	Vet ikke/ Ubesvart	Sum
For å sikre boliger til økonomisk vanskeligstilte	7	36	48	10	100
For å sikre boliger som er spesielt tilrettelagt	5	38	39	17	100
For å sikre boenheter som inngår som offentlig formål	5	43	39	13	100

Det generelle bildet er at kommunene i begrenset grad bruker forkjøpsretten for boligsosiale formål. Knapt hver andre kommune sier de bruker dette, men sjelden, avhengig av typen vanskeligstilte. En nærmere analyse viser at kommunegruppen med under 10 000 innbyggere bruker denne forkjøpsretten mindre enn andre kommuner.

En kommune sier gjennom telefonisk tilbakemelding at når det gjelder få inn eiertyper i reguleringsplaner kan kommunen legge føringer gjennom avsetning til fellesarealer og tetthet for å oppmuntre til dannelsen av borettslag. Men også selveie kan være aktuelt i slike tilfeller. En kan eie sin seksjon pluss fellesarealer sammen.

I følge en annen kommune er det lite populært med utleie til vanskeligstilte i nye områder, informanten likte ikke rimelige eierboliger med regulerte omsetningspriser, og mente det var bedre å gi individuell støtte. Videre mente informanten at utleie ofte ikke regningssvarende for seriøse aktører.

Av de 67 kommunene som har svart på spørsmålet om de bruker begrepet *utbyggingsavtaler*, også om andre avtaler enn det som er nevnt i Plan- og bygningsloven, svarte 10 prosent at de gjorde dette, mens 2 av 3 kommuner svarte nei. Hele 22 prosent av kommunene svarte vet ikke. Det var ingen sammenheng mellom avgitte svar og kommunestørrelse. Merverdiavgift, eiendomsskatt og utbyggingspolitikk

Kommunene kan balansere gebyrer og avgifter knyttet til investering og drifting av for eksempel vann og avløpsanlegg. Selvkostprinsippet gir rom for ulike strategiske valg. Kommunene kan eksempelvis bruke høye tilknytningsgebyrer, som utbygger må innkalkulere i sitt kostnadsbilde, kombinert med lave løpende avgifter, eller vise versa. Eiendomsskatt og kommunale avgifter belastes sluttbruker og ikke utbygger. Dermed vil dette være virkemidler som bare påvirker betingelsene for utbygging indirekte gjennom prisme mekanismen.

Fra caseanalyser vet vi at enkelte kommuner er godt kjent med mulighetene innenfor skatte- og avgiftslovgivningen og bruker dette aktivt. Andre kommuner har valgt ikke å utnytte slike muligheter. For eksempel kan kommunene selv stå for gjennomføring av momsfrie fellestiltak som utbygger skal medfinansiere (Nordahl m.fl. 2011:137).

Til tross for at både utbyggerne og kommunene kurses jevnlig av juridiske rådgivere om lovgivning på dette temaet, finnes det ingen oversikter over hva slags mulighetsrom som er tilgjengelig for kommunene. Dette er også et felt hvor det skjer hyppige endringer. Som et alternativ til utbyggingsavtale kan kommunen kreve et anleggsbidrag fra utbygger når kommune selv står for investering i kommunal infrastruktur. Hvorvidt kommunene faktisk benytter denne retten, fremgår av tabellen nedenfor.

Tabell 3.33 *Krever kommune et anleggsbidrag fra utbygger når kommunen selv står for investering i kommunal infrastruktur – etter kommunestørrelse. Prosent*

	< 10	10-19	20-49	50+	Alle
Ja, bidraget tilsvarer kostnadene for infrastrukturen minus MVA	30	19	47	50	32
Ja, bidraget tilsvarer kostnadene for infrastrukturen inkludert MVA	0	10	0	0	3
Ja, størrelsen på bidraget er gjenstand for forhandlinger	26	10	20	25	19
Nei, kommunen bekoster og får kostnader dekket via generelle avgifter	17	33	20	25	24
Vet ikke	26	29	13	0	22
Sum	100	100	100	100	100
N=	23	21	15	4	63

På dette området varierer praksis betydelig mellom kommunene. Nesten en tredjedel oppgir at anleggsbidraget som kreves av kommunen tilsvarer kostnadene for infrastrukturen fratrukket MVA. Dette er mest vanlig i de største kommunene. En andel på 19 prosent sier størrelsen på anleggsbidraget er gjenstand for forhandlinger. Det er 24 prosent av kommunene som selv bekoster investeringene og får kostnadene dekket gjennom avgifter. Vi legger også merke til at over 20 prosent ikke er klar over praksisen i kommunen. Den største andelen som svarer ”vet ikke” på dette, finner vi blant de små kommunene.

Når utbygger bekoster investeringene i kommunal teknisk infrastruktur, kan kommunen få tilbake merverdiavgiften fra staten. Vi har spurt hvordan kommunene praktiserer dette.

Tabell 3.34 *Hva skjer med merverdiavgiften når en utbygger bekoster kommunal infrastruktur i forbindelse med et utbyggingsprosjekt – etter kommunestørrelse. Prosent*

	< 10	10-19	20-49	50+	Alle
Kommunen søker staten på vegne av utbygger (eller som formell offentlig byggherre for prosjektet) om tilbakebetaling av merverdiavgiften og overfører det til utbygger	36	14	14	50	23
Kommunen søker på vegne av utbygger (eller som formell offentlig byggherre for aktuelt prosjekt) staten om tilbakebetaling av merverdiavgiften, og beholder noe av beløpet selv	14	27	36	25	26
Kommunen søker om tilbakebetaling av merverdiavgiften og beholder hele beløpet selv	0	5	0	0	2
Kommunen søker ikke om momstilbakebetaling fra staten i slike tilfeller	14	18	7	0	13
Vet ikke	36	36	43	25	37
Sum	100	100	100	100	100
N=	22	22	14	4	62

Også her ser vi at ”vet ikke” gruppen er betydelig, 37 prosent. Det kan se ut som om halvparten av dem som her har svart ”vet ikke”, enten bruker anleggsbidrag eller selv bekoster investeringskostnadene til teknisk infrastruktur og henter dette inn gjennom avgifter. Disse kommunene har dermed kanskje svart ”vet ikke” fordi spørsmålet er lite aktuelt for kommunene.

Blant de andre kommunene har de to første alternativene omtrent samme oppslutning. I begge disse alternativene søker kommunen staten om at MVA skal refunderes, etter at en utbygger har bekostet teknisk infrastruktur. I det ene tilfellet får utbygger tilbake all MVA, i det andre tilfellet deler av beløpet. Tretten prosent søker

ikke om momstilbakebetaling, i all hovedsak er dette de minste kommunene.

I spørreundersøkelsens åpne avslutningsspørsmål kom en kommune inn på et tilgrensende tema og ønsket lovendringer knyttet til anbudsreglementet av følgende grunn:

...at anbudsprosessen vert enklare for kommunane.

Synspunkter på reglementet for offentlige innkjøp er også gitt fra en annen kommune:

At kommunane kan velja sjølve meir lokale utbyggjarar/entreprenørar som gjer skikkeleg arbeid og som me stolar på. På same måte som private aktørar kan velja fritt kven som skal gjera arbeidet bør og kommunane gjennom politisk vedtak i kvar enkel sak få velja fritt kven som skal utføra arbeid. Men dette er EU-EØS m.m.og vanskeleg å gjera noko med på kort sikt.

Et spørsmål i undersøkelsen dreier seg om bruken av eiendomsskatt i utbyggingspolitikken. Loven gir mulighet for å fritta nye boligprosjekter for eiendomsskatt i 20 år. Det er imidlertid ingen kommuner i vår undersøkelse som svarer at de benytter seg av dette.

3.7 Oppsummering

Seks av ti kommuner bygger like mye eller mer enn planlagt

Mange av kommunene i denne studien har alle hatt betydelig vekst i innbyggertallet i undersøkelsesperioden. Undersøkelsen viser imidlertid at de ikke alltid oppnår de måltallene de selv har satt seg for nybyggingen. Seks av ti kommuner har bygget like mye eller mer enn planlagt. Samtidig er det påfallende at tre av ti kommuner sier de har bygget mindre enn planlagt. Studieperioden det rapporteres fra var imidlertid preget av et generelt fall i nybyggingen som følge av den internasjonale finanskrisen.

Utbyggingsmønsteret er fortsatt tradisjonelt

Kommunene bygger fortsatt tradisjonelt. Feltutbygging var den dominerende utbyggingsformen både i de siste 7 årene og

forventes å bli det i den kommende 7-årsperioden. Jo større kommunene er, jo større andel av nybyggingen bygges i form av transformasjon og fortetting.

To av ti boliger oppføres på tomter solgt av kommunen

Samlet sett spiller byggegrunn solgt fra kommunene til utbyggere eller individuelle tiltakshavere en ikke ubetydelig rolle i den samlede boligproduksjonen. I snitt er knapt 2 av 10 boliger som er oppført de siste 7 årene oppført på grunn solgt fra kommunen.

Kommunens begrunnelse for aktivt tomtesalg er først og fremst knyttet til volummål i betydning av mer boliger. Det er også slik at små kommuner som er aktive mht. til salg av tomter i større grad enn andre mener at den samlede nybyggingen er i tråd med eller større enn planlagt nybygging. Kommunene selger også tomtegrunn for å sikre en god balanse blant boligutviklere lokalt. De bruker da egen tomteportefølje som virkemiddel for å bidra til et mer velfungerende marked. En del kommuner oppgir det å skaffe inntekt til kommunen som en viktig begrunnelse for tomtesalg.

Å bruke egne tomter til å nå boligsosiale målsettinger er mindre framtreddende. Studien viser imidlertid at kommunene har et stort repertoar av salgsmåter og salgsbetingelser. Vi tolker dette som at de tilpasser salgsbetingelsene/salgform til tomten og lokale behov.

Annenhver kommune kjøper nye tomtearealer

Nesten halvparten av kommunene kjøper tomter i større eller mindre omfang, til bruk i den allmenne boligforsyningen. Gjennomgangen viser at høye priser og mangel på kapital er viktige årsaker til at kommunene *ikke* kjøper areal til boligformål. I de større byene oppgir kommunene også at private utbyggere overbyr kommunen og ofte har opsjon på aktuelle arealer. Når kommunene kjøper areal, legges takst og prisutvikling i området til grunn for deres tilbud. For de små kommunene synes risikoen knyttet til kjøp å være en viktig årsak til at de *ikke* kjøper.

De større byene benytter seg av makeskifte og arealbytte for å realisere nybygging, som et supplement til kjøp. Kjøp av arealer er oftest organisert i egen en etat, men med et klart større omfang i de største kommunene.

Manglende gjennomføringsevne og uenighet mellom grunneiere kan stoppe boligprosjekter

På spørsmål om hva som oftest stopper større boligprosjekter peker kommunene på grunneierne. De peker på manglende gjennomføringsevne og på uenighet mellom grunneiere innenfor ett og samme område.

Kommunene bistår ofte ved utarbeidelse av reguleringsplan for å hjelpe nye boligprosjekter fram til realisering. De bistår også ved å estimere kostnader til infrastruktur og til å komme fram til en fordeling av hvor mye hver grunneier skal bidra med for å dekke disse kostnadene. En del kommuner bidrar også økonomisk ved at de dekker en betydelig del av infrastrukturkostnadene fordi dette må til for at prosjektene skal realiseres.

Rekkefølgekrav brukes ofte for å sikre at utbygger bekoster infrastruktur

Kommunene bruker rekkefølgebestemmelser først og fremst i reguleringsplaner, og da for å sikre at utbyggere bidrar til å bekoste nødvendig tilrettelegging av infrastruktur. Dette gjelder 9 av 10 kommuner. Omtrent hver tredje kommune bruker rekkefølgebestemmelser for å sikre at sosial infrastruktur kommer på plass og for å ha et utgangspunkt for forhandlinger med grunneiere om kostnadsfordeling. Gjennomgangen viser også at kommunene bruker rekkefølgebestemmelsene situert og spesifikt tilpasset hvert prosjekt. Få oppgir at de gjør bruk av normtall og fastsatte brøker for fordeling av kostnader.

Utbyggingsavtaler brukes for å fordele kostnader til teknisk infrastruktur

Utbyggingsavtaleinstituttet brukes aktivt for å fordele kostnader. En del kommuner, og da særlig de største, bruker det også for å fastsette framdrift i utbyggingen. Det er store lokale diskusjoner knyttet til avtaleinngåelsen. Det kan tyde på at omkostningen med å enes om avtalene er betydelige. Til tross for dette har kommunene få spesifikke innvendinger mot lovteksten. Det mest problematiske synes å være diskusjoner rundt forholdsmessighetskravet, dvs. hvor stor del av investeringene som grunneier skal bekoste og hvor mye kommunen selv skal bidra med. Relevanskravet, dvs. hva slags investeringer som er nødvendige for at utbyggingen skal finne sted, er det mindre diskusjoner rundt.

Når det gjelder kommunenes bruk av utbyggingsavtaleinstituttet til å fremme boligpolitiske målsettinger ser vi at det i noen grad gjøres når det gjelder utforming av boligene. Det gjøres i liten grad når det gjelder boligsosiale forhold, til tross for at det er et mulighetsrom for dette i loven.

Utbyggingsavtaler med flere grunneiere – en utfordring

I prosjekter som omfatter flere grunneiere og utbyggere bruker kommunene ulike tilnæringsmåter, men også innenfor samme kommune kan praksisen variere fra prosjekt til prosjekt. Det er mindre vanlig at kommunen engasjerer seg i hvordan kostnadene til infrastruktur skal fordeles mellom grunneiere. Nesten en av tre oppgir at de inntar bestemmelser om refusjon. En av fem kommuner oppgir at de forskutterer infrastrukturkostnadene og sikrer seg bidrag fra alle grunneiere gjennom tinglyste heftelser på eiendommer som skal utvikles på seinere tidspunkt. Noen flere forskutterer investeringen og tar inn bidrag gjennom tilknytningsavgift.

Anleggsbidrag og MVA-refusjon

Når kommunene investerer i infrastruktur kan de som et alternativ til å inngå utbyggingsavtale kreve et anleggsbidrag fra utbygger. En av tre kommuner krever et anleggsbidrag som dekker kommunens kostnader (eks MVA), 19 prosent sier bidraget er gjenstand for forhandlinger, mens 24 prosent sier at investeringen dekkes av kommunale avgifter.

Når private står for utbyggingen av kommunal infrastruktur kan kommunene sørge for at MVA blir refundert og tilbakeført til utbygger. En av fire kommuner praktiserer dette. Ytterligere like mange kommuner praktiserer dette uten å gi utbyggerne full kompensasjon.

4 Tilrettelegging i enkeltkommuner

4.1 Innledning

I dybdestudien ble det foretatt intervjuer i fire enkeltkommuner. Vi ønsket å belyse situasjoner der enten utbygger eller kommune har vært interessert i utbygging på en bestemt tomt eller utbyggingsområde, men der prosessen av ulike grunner har stoppet opp.

Med dette som utgangspunkt har vi satt opp en matrise med utbygger og kommune lang aksene, der skalaen på begge akser går fra å være lunken til utbygging til sterkt å ønske utbygging. Inne i matrisen skisseres ulike forklaringer på at utbygging kan stoppe opp i alle posisjoner.

Tabell 4.1 *Utbyggers (grunneier) og kommunens ulike posisjoner i et byggeprosjekt – og forklaringer knyttet til hvorfor prosjekter stopper opp*

Utbygger	Kommunen er lunken, passiv	Kommunen stiller (sterke) krav	Kommunen ønsker utbygging
Utbygger er lunken til utbygging på en bestemt tomt	Foreløpig ikke lønnsomt prosjekt for utbygger, og kommunen prioriterer andre områder først	Kommunen stiller for mange krav (utnyttelse, finansiering av infrastruktur) Utbygger vil først bygge på andre tomter som er mer lønnsomme Kommunen må først foreta store investeringer for at prosjektet skal bli lønnsomt	Reguleringsplanen kan bryte med etterspørselen i markedet eller den gir svak lønnsomhet i prosjektet Det lønner seg for grunneier å fortsette nåværende virksomhet på tomten, uansett hvordan tomten utnyttes Salgsprisene er for lave, gitt forventede byggekostnader og utbyggers bidrag til infrastruktur
Utbygger ønsker utbygging på en bestemt tomt	Kommunen ønsker ikke å legge til rette for boligbygging/ befolkningsvekst Kommunen ønsker utbygging andre steder i kommunen Kommunen mangler kompetanse og kapasitet Kommunen bidrar ikke til å løse opp i situasjoner med mange grunneiere	Kommunen stiller for høye krav i utbyggingsavtaler, som gir manglende lønnsomhet Kommunen eller andre oppfyller ikke rekkefølgekrav Kommunen vil se prosjektet i områdesammenheng. Krever områdeplan eller andre kommunale initiativer	For store oppstartskostnader for utbygger – kommer ikke i gang Utbygger vil utvide tomten/kjøpe ut naboeiendommer for å få til en mer effektiv utbygging Samarbeidsproblemer mellom kommune og utbygger

Spørreundersøkelsen viser at transformasjon og fortetting i de kommunene som har svart på undersøkelsen utgjør en mindre del av boligbyggingen, og vil også gjøre det i framtiden. Sterke signaler om en samordnet areal og transportplanlegging, med vekt på konsentrert utbygging rundet knutepunkter, vil trolig føre til større utfordringer framover enn kommunene i dag ser for seg.

Byomformingsprosjekter og fortetting utnytter til en viss grad eksisterende kapasitet både på teknisk og sosial infrastruktur.

Samtidig er dette kompliserte utbygginger som involverer avvikling av eksisterende virksomheter, mange grunneiere med ulike interesser for transformasjon og som krever betydelig kapital og kompetanse for gjennomføring.

Når enkelt grunneiere som ønsker utbygging foreslår detaljregulering, vil kommunen helst se området i en helhet, og ønsker en samordning av alle potensielle utbyggerinteresser i området. Ikke minst er dette viktig for å sikre at kostnader til infrastrukturtiltak dekkes av alle.

Andre ganger stopper prosjekter opp fordi rekkefølgekrav som kommunen har satt, ikke oppfylles. Mange rekkefølgekrav er det bare kommunen eller statlige/regionale etater som kan oppfylle. Dersom det ikke er laget klare investeringsplaner og utbyggingsstrategier i kommunen, som er samordnet med statlige og regionale myndigheter, vil mange prosjekt stoppe opp. Av ulike grunner er det praksis i mange kommuner at utbygging foregår mange steder i kommunen, inntil en støter på slike rekkefølgekrav som beskrevet ovenfor. Å prioritere mellom områder kan favorisere de utbyggerne som har posisjonert seg der kommunen først ønsker å bygge ut, noe som kan gi politiske reaksjoner fra utbyggere som må vente med å bygge ut. Spørreundersøkelsen viser at under en tredjedel bruker rekkefølgebestemmelser til å styre hvor i kommunen utbyggingen skal skje.

Spørreundersøkelsen viser at for kommunene i gjennomsnitt ble 18 prosent av de nye boligene bygd på tomteareal som ble solgt fra kommunen til en utbygger eller individuell tiltakshaver. Det er i slike tomtosalg kommunen har muligheter for å legge inn betingelser ut over det som er mulig gjennom planmyndigheten. I prinsippet kan kommunene ved salg av areal avtale med tomtekjøper hva slags pris sluttbruker skal betale for boligene og kriterier for hvem som skal få kjøpe. Det er også mulig å bestemme om det skal bygges utleieboliger og prinsippet for hvordan slike boliger skal forvaltes. Jo flere krav til utbygger som legges til grunn ved et tomtosalg, og som utbygger/kjøper oppfatter som en belastning i forhold til salg av ferdige boliger uten slike krav, jo lavere vil utbyggers betalingsvillighet for tomten være. "Tapte" kommunale inntekter på tomtosalg til utbyggere vil på denne måten være kommunens kostnader knyttet til å oppnå bestemte kvaliteter i prosjektene eller bygging for bestemte

målgrupper, og framstå som kostnader forbundet med en kommunal boligpolitikk.

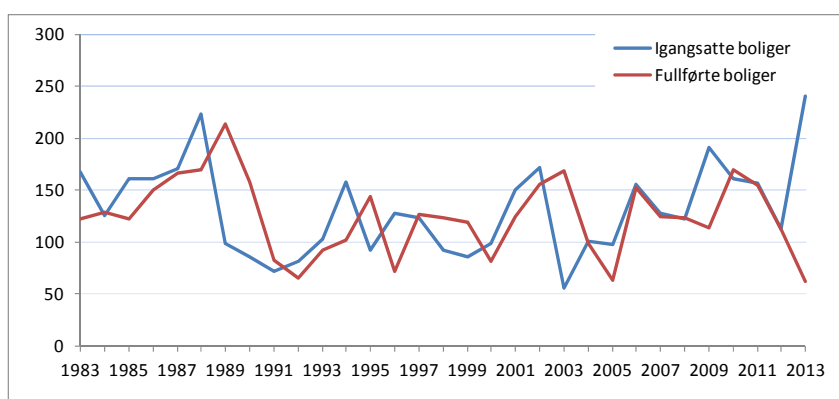
4.2 Molde

4.2.1 Om Molde kommune

Molde kommunes siste arealplan for sentrumsområdet ble laget i år 2000. Etter dette, i 2009, ble det laget en arealplan for andre deler av kommunen. Nå er det vedtatt en planstrategi for utarbeidelse av en ny kommuneplan med arealdel; Molde til 2040.

Siden år 2000 har kommunen holdt en stabil boligproduksjon, men oppgir i spørreundersøkelsen at de har bygget mindre enn planlagt. Dette har sammenheng med ambisiøse målsettinger om å vokse fra i dag rundt 26 000 innbyggere til 30 000 innbygger i 2020. SSBs framskrivninger viser et befolkningstall i 2020 på ca 27 700 innbyggere (Molde kommune 2013).

Figur 4.1 *Igangsatte og fullførte boliger i Molde kommune. 1983-2013*



Kilde: SSB

Fra begynnelsen på 1980-tallet og resten av tiåret ble det i gjennomsnitt bygget 153 boliger per år, på 1990-tallet 108 boliger og fra 2000 i gjennomsnitt 122 boliger per år. I spørreundersøkelsen oppgir kommunen at 70 prosent av boligbyggingen har kommet som feltutbygging de siste 7 årene. Det er en oppfatning i kommunens planadministrasjon at volumet på boligbyggingen har bidratt til å bremse den ønskede befolkningsveksten. Noen av nabokommunene har hatt betydelig

større vekst, for eksempel Fræna kommune. De nye byggeområdene i Fræna kommune ligger tidsmessig like nært sentrum i Molde kommune som Moldes egne utbyggingsområder. Mange av tomtene i Fræna kommune er rimelige og flere av Moldes innbyggere har flyttet fra en større blokkleilighet til en ny enebolig i nabokommunen uten å øke gjeldsopptaket.

Arealsituasjonen i Molde er begrenset av sjøen i syd og marka i nord. Ekspansjonen har delvis skjedd ved å benytte deler av marka nord/øst for byen, men ellers vokser byen både i øst og vest langs fjorden.

Molde har hatt lang tradisjon for å kjøpe opp arealer til boligbygging, bygge ut teknisk infrastruktur og selge relativt mange tomter til selvkost til individuelle utbyggere etter en tomtesøkerliste. I det siste har kommunen hatt ønsker om at deler av feltene skulle bygges ut med konsentrert bebyggelse. Også disse tomtene er i stor grad solgt til selvkost. Tildelingen skjer av formannskapet etter administrativ avklaring med rådmannen (K-sak 077/06 – Tomtetildelingsregler for Molde kommune). Utbyggerne av disse tomtene er ikke pålagt krav om å selge boligene rimelig til sluttbruker, men i administrasjonen var det delvis en oppfatning om at disse boligene ble solgt rimeligere enn sammenlignbare boliger fra utbyggere som bygde ut på egne anskaffede tomter. En alternativ nærliggende forklaring kan være at prisnivået i områdene av andre årsaker var forskjellig og at utbyggere uansett solgte boliger for det markedet var villig til å betale. Kan en forklaring også være at utbyggere som framskaffer ”rimelige” boliger på markedet i neste omgang blir favorisert av kommunen ved nye tildelinger av kommunale tomter, jmf. kommunens ønske om rotering mellom utbyggere ved salg av tomter, slik de svarer i spørreundersøkelsen?

Det er en oppfatning i kommunens planadministrasjon at grunneierne heller ønsker å selge til kommunen enn å inngå avtaler med private utbyggere. Kommunen gir oppgjør for tomten når den selges. Når private ønsker å kjøpe, inngås det prisavtaler der mesteparten av prisen betales når reguleringsplanen er godkjent, og dette kan ta tid.

For tomter som selges av kommunen kan en gå lenger i å stille krav til utbygger enn en kan gjøre gjennom reguleringsmyndigheten gitt av Plan- og bygningsloven. I tomtevedtektene

sies det at kommunen kan inngå avtale med utbygger om at kommunen har rett til å peke ut kjøpere eller selv forbeholde seg rett til å kjøpe seg inn i boligene.

4.2.2 Moldes besvarelse av spørreundersøkelsen

Molde har de siste 7 årene bygget færre boliger enn planlagt. I samme periode har 80 prosent av boligproduksjonen kommet som feltutbygging, 10 prosent som transformasjon/byomforming og 10 prosent som fortetting i eksisterende boligområder. Denne fordelingen venter kommunen skal fortsette de nærmeste sju årene, men uten byomformingsprosjekter. 70 prosent av boligproduksjonen skjer på tomter som er solgt av kommunen. Dette mønsteret venter kommunen fortsetter i årene framover. Tomtene selges til fast pris, der utbyggere som best oppfyller kommunens krav får kjøpe. De viktigste grunnene for at kommunen er aktiv på tomtemarkedet er at modellen bidrar til å øke byggingen av nye boliger, at tilførselen av nye boliger blir jevn og igjen bidrar til en gunstig prisutvikling på boliger. Modellen gir også kommunen større muligheter til å påvirke disposisjonsform i nye prosjekter. Kommunene ønsker å oppnå en rotering mellom ulike utbyggere ved salg av tomtene.

Når kommunen ønsker å kjøpe areal til boligformål er det vanlig at grunneier ønsker en høyere pris enn det kommunen er villig til å tilby. Kommunen viser til prisutviklingen i området, takster, hva en måtte regne med å betale i en ekspropriasjonssak og likebehandling av grunneiere når den kommer med et pristilbud. Det er sentraladministrasjonen som forestår forhandlingene etter fullmakt. Ofte brukes også makeskifter eller arealbytter.

Ved privat utbygging nevner kommunen flere eksempler på manglende enighet mellom grunneiere om fordeling av inntekter og kostnader som en grunn for at prosjekter utsettes. Det fins også enkeltstående eksempler på at manglende gjennomføringsevne hos utbygger, naboprotester og uavklarte veiforhold utsetter byggeprosjekter. Der det er flere grunneiere tar kommunen ansvar for å lage felles detaljregulering, andre ganger hjelpes grunneierne i gang med å lage felles detaljregulering.

Kommunen legger sjelden inn rekkefølgebestemmelser verken i områdeplaner eller detaljreguleringsplaner. Når kommunen gjør dette er det for å styre hvor i kommunen nybyggingen skal

komme. Både når det gjelder rekkefølgekrav og utbyggingsavtaler er kravenes innretning og oppfølging gjennom avtaler tilpasset hvert enkelt prosjekt.

I fordelingen av kostnader mellom kommune og utbygger gjennom utbyggingsavtaler legger kommunen vekt på rimelighet mht hvor mye de ulike grunneierne i samme område bidrar. Det ses også på rimelighet i forhold til prosjektets størrelse og inntjening. Det er sjelden saksbehandlingsreglene i forbindelse med inngåelse av utbyggingsavtaler skaper problemer eller utfordringer for kommunen. Kommunen oppgir som viktige grunner for bruk av utbyggingsavtaler at de gir utbyggere større forutsigbarhet om kommunens bidrag i forhold til å realisere utbyggingsprosjekter og at kommunen kan avtale kvaliteter som ikke kan oppnås på annen måte enn gjennom utbyggingsavtaler. Det mest problematiske for kommunen er større diskusjoner med utbyggere om forholdsmessighet.

Når kommunen selv står for investering i kommunal infrastruktur, krever kommunen et anleggsbidrag fra utbygger som tilsvarer kostnadene for infrastrukturen fratrukket MVA. I saker der utbygger selv står for investering i kommunal infrastruktur, søker kommunen staten om refusjon av MVA. Etter et generelt vedtak i kommunestyret får utbygger tilbakebetalt 40 prosent av MVA, mens resten går til kommune for framtidig drift og vedlikehold av anleggene. I kommunens vedtak gis formannskapet myndighet til å fravike denne fordelingen i særskilte tilfeller.

4.2.3 Sosiale målsettinger i utbyggingspolitikken

Molde kommune ønsker å integrere sosiale målsettinger i utbyggingspolitikken og har søkt og fått midler fra Husbanken til et prosjektarbeid som skal ledes av kommunen, men der kommunen skal trekke inn miljøer med markedskompetanse. Situasjonen på nybyggingsmarkedet med økende vanskeligheter med å selge nye boliger, har gjort utbyggere mer interessert i et samarbeid med kommunen. Å få til en avtale med kommunen om kjøp av en andel av de nye boligene, øker forhåndssalg, noe bankene i økende grad stiller som krav for å gi lån til byggeprosjektene. Krav om 50 prosent forhåndssalg er vanlig.

Molde kommune ønsker å tenke nytt omkring utbyggingsavtaler med hensyn på å oppnå mål i den boligsosiale politikken.

Kommunen har i dag 550 kommunalt disponerte boliger, og ønsker å anskaffe 60 nye (brutto). Noen av de eksisterende kan selges til beboerne.

4.2.4 Hvorfor bygges det ikke mer i oppgangstider?

I en periode var det få tomter til salgs, men med nye områder i øst ble tilbudet stort. Disse tomtene gikk imidlertid raskere unna enn kommunen hadde tenkt. Befolkningsveksten var relativt stor i 2010 og 2011. Mange arbeidsinnvandrere opptrer på boligmarkedet som kjøpere, og det har foregått større generasjonsutskiftninger i Nordbyen.

I følge kommunen ønsker ikke utbyggerne å øke kapasiteten når etterspørselen etter nye boliger øker og vegrer seg for å utvide arbeidsstokken. Det finnes imidlertid unntak fra dette mønsteret, og spesielt én utbygger har bygget mye de siste årene.

4.2.5 Ulike erfaringer med feltutbygginger

I Årølia/Røbekk, ca 6-7 km øst for sentrum langs fjorden, har grunneierne vært villig til å selge areal til kommunen. Prisen ble bestemt av et skjønn fra 2004 og to markedssalg til en utbygger i samme område. I underkant av 500 dekar ble solgt til kommunen som la til rette teknisk og sosial infrastruktur. Denne måten å gjøre det på har lang tradisjon i Molde, og en finner mer sjelden denne politikken i bykommuner på Moldes størrelse. Mye av arealet ble solgt som enkelttomter til individuelle utbyggere, men en stor andel ble solgt til utbyggere for konsentrert utbygging. Block Watne har kjøpt betydelige tomtearealer i dette området. En annen stor aktør er Solstrand bolig. På området Røbekk, øst for Årølia, var gjennomsnittlig salgspris på tomtene 810 kr per kvm.

I et prospekt fra Norbohus avretter firmaet byggeklare enkelttomter, der kjøper må forplikte seg til å kjøpe og bygge et hus produsert av Norbohus innen 5 år. Dette er tomteareal som Norbohus har kjøpt direkte fra grunneier. Tomteprisene avrettes fra 1490 000 kroner, men kjøper skal gi bud. Med en minste tomtestørrelse på 730 kvadratmeter gir dette en kvadratmeterpris på 2040 kroner. Beboerne overtar vedlikeholdsansvaret for de interne veiene i boligfeltet på 32 tomter.

Det står ca 600 personer på tomtesøkerlisten. Til 14 tomter søkte 27 personer. Etter at flere trakk seg underveis, var det kun 2 som ikke fikk tildelt tomt øst for sentrum. Mange tomtesøkere har en oppfatning om at det vil komme flere mer sentrumsnære tomter til salgs fra kommunen, og saksbehandlere i kommunen får stadige forespørsler om dette. Kommunen avviser at de vil kjøpe og legge ut mer sentrale tomter for eneboligbygging.

Nedenfor skal vi beskrive noen eksempler på prosjekter under utvikling. Noen prosjekter har vært under planlegging svært lenge, andre synes å ta kortere tid.

4.2.6 Kringstad – en feltutbygging vest for bykjernen

På Kringstad, ca 3 kilometer vest for byen har planprosessen strukket seg over 18 år (Molde kommune 2014b). Området var fram til begynnelsen av 2014 planlagt utbygget med 250 boliger og berører 15 grunneiere og rettighetshavere. Reguleringsplanen ble vedtatt 12. februar 2009. I vedtaket heter det at Molde kommune som utbygger av infrastruktur vil kreve refusjon for fellesutgifter for byggeområder i planen som blir bygget ut i privat regi. Molde kommune ønsket opprinnelig å erverve store deler av grunnen og startet forhandlinger om dette. Områdene skulle opparbeides og gjøres byggeklare. Dette er en vanlig praksis ved store utbygginger i Molde. Grunneierne har gitt melding om at de ikke klarer å bygge ut området i egen regi. Det skal også forhandles om erverv av grunn og rettigheter utenom byggeområdene, som for eksempel friområder. Reguleringsvedtaket innebar at grunnundersøkelser skulle foretas på et avgrenset område før utbygging kunne starte, og disse undersøkelsene resulterte i usikkerhet knyttet til utbygging av deler av området. Som et tillegg til reguleringsplanen ble det krevd dokumentasjon av tilstrekkelig sikkerhetsnivå før eventuell utbygging.

Molde kommune har som nevnt hatt to hovedstrategier for utbygging av større boligfelt:

1. Kommunen kjøper grunn, står for utbygging av infrastruktur og salg av tomtene
2. Private har stått for utbygging på egen grunn

I modell 2 er det brukt utbyggingsavtaler slik at kommunen ikke får kostnader til teknisk infrastruktur i noen av modellene. Når det gjelder Kringstad er det blitt valgt en tredje modell; Kommunen står for utbygging av teknisk infrastruktur, mens grunneierne selger tomtene til utbygger eller sluttbruker. Refusjonsbestemmelser brukes for at kommunen i størst mulig grad skal få dekket kostnadene til infrastruktur.

I de siste årene har det vært forhandlet med grunneierne om en utbyggingsavtale, uten at en har kommet til enighet. Et sentralt tema i forhandlingene mellom grunneiere og kommunen har vært bruken av tomtesøkerlisten. Kommunestyret vedtok 17. oktober 2013 i forbindelse med dette at tomtesøkerlisten ikke skulle benyttes i områder hvor kommunen ikke eier grunnen. Molde kommune bruker et selvkostprinsipp ved salg av tomter til personer på tomtesøkerlisten. Siden det eksisterer en tomtesøkerliste vil prisen på disse tomtene som regel ligge lavere enn markedsprisen. Grunneierne antar at de ved bruk av tomtesøkerlisten vil få lavere pris for tomtene enn ved egen utvikling av disse.

I utkastet til utbyggingsavtale 15. november 2013 går kommunen bort fra ønsket om å erverve grunn. Kommunen ønsker nå å bygge ut all infrastruktur og få dekket sine kostnader gjennom refusjonsordningen, mens grunneierne får selge tomtene. En formulering i avtalen forutsetter at alle grunneierne skriver under på avtalen. Et viktig diskusjonspunkt før avtalen ble utformet var om grunneierne skulle betale kontant når anlegget var ferdigstilt av kommunen eller om kravet skulle hvile som en heftelse på eiendommen inntil utbygging skjer. I forslaget ble det lagt opp til det siste.

Tre av de fire største grunneierne påpekte gjennom sin advokat at utkastet til refusjonsordning går lenger enn det Plan- og bygningsloven tillater, ved at flere av tiltakene tilgodeses en videre krets enn grunneierne enn dem som berøres av selve utbyggingen. Et punkt i avtalen sier at godtgjørelse for arealer som avsettes til offentlig veiareal skal avklares internt mellom grunneierne, mens kommunen skal overta arealene vederlagsfritt. Dette punktet er utfordrende for grunneierne og reaksjoner framkom. Grunneierne v/advokaten ønsket også at partene skulle forhandle om refusjonsgrunnlaget etter at kommunens arbeider var ferdige, og i

tilfelle uenighet skulle endelig refusjon fastsettes etter rettslig skjønn (avtaleskjønn). Kommunen ønsket forutsigbarhet for hvilke kostnadselementer som skulle inngå i refusjonsgrunnlaget, og at prinsippene for refusjon var klarlagt på forhånd. Grunneierne ønsket ikke å beholde formuleringen om at alle måtte skrive under avtalen. Dette gikk kommunen i mot fordi kommunen kunne risikere å måtte dekke kostnader for egne investeringer og at det kunne framtvinge ekspropriasjon ovenfor grunneiere som ikke ville skrive under. Kommunen pekte også på at det var grunneiere som ville nekte for at refusjonskrav ble tinglyst som en heftelse på deres eiendommer.

I prosjektet ble de totale infrastrukturkostnadene beregnet til 73 millioner kroner eks moms, i følge utkast til utbyggingsavtale i november 2013. Deler av kostnadene til et veikryss som Fylkeskommunen står for er ikke medtatt (kommunens andel er 15 millioner kroner). I avtalen framgår det at 63 millioner kroner skal dekkes av grunneierne (252 000 kroner per bolig). Her er det ingen MVA problematikk siden kommunen står for investeringen. I forhold til kommunens praksis ved private utbygginger (40/60 regelen) vil grunneierne få en fordel her. Kommunen har også lovet å dekke grunneiernes utgifter til advokat.

I en sak til Plan- og utviklingsutvalget 4.3.2014 (Molde kommune 2014b) synes det som om kommunen har gitt opp å få til frivillige avtaler med grunneierne. En konstaterer at det ikke er aktuelt å bygge ut feltet i regi av grunneierne, og at det er sprik mellom grunneierne om å bygge ut hele feltet nå. Rådmannen tilrår derfor å forberede sak om ekspropriasjon. På dette tidspunktet er det kostnadsført 7,5 millioner kroner utover det som kommunen må investere i egen regi i prosjektet. Kommune regner med å få refundert sine utgifter til utvikling av området gjennom tilstrekkelig høye salgspriser på tomtene.

Plan- og utviklingsutvalget fulgte ikke rådmannens forslag, men vedtok at kommunen skulle oppta nye forhandlinger med grunneierne basert på PBLs generelle bestemmelser og kommunens opprinnelige forslag til utbyggingsavtale, datert 22.05.2013. I et vedtak senere i 2013 vedtok kommunestyret at tomtesøkerlista ikke skulle inngå i avtalen. Dette vedtaket er et premiss i de videre forhandlingene. Forhandlingsresultatet skulle forelegges innen 2 måneder, og hvis forhandlingene ikke fører

fram anbefaler Plan og utviklingsutvalget at Molde kommune forbereder sak om ekspropriasjon av området.

Forhandlingene med grunneierne tok noe lenger tid enn 2 måneder og 3.06.2014 behandlet Plan- og utviklingsutvalget saken på nytt. I et nytt forslag til utbyggingsavtale er et delfelt tatt ut, som også innebærer at to interne veier er bortfalt. Dette innebærer at utbyggingen er redusert fra 250 til 200 boliger, men betyr ikke at det siste delområdet ikke kan bli bygget ut senere. I avtaleutkastet er det spesifisert hvor mye hver grunneier skal bidra med basert på bebyggbart areal og tillatt utnyttning skal telle med en halvpart hver. I tidligere utkast har kun bebyggbart areal vært lagt til grunn, uten en vurdering av hvor stor utnyttelsen av arealet kunne bli. Refusjonen begrenses i størrelse av den verdiøkningen som tiltaket antas å føre med seg for den enkelte eiendommen. Det sies samtidig at kostnadsdekningen skal være slik at det ikke får økonomiske konsekvenser for kommunen. Videre kan betalingen utstå inntil 5 år fra tidspunktet grunneierne kan starte og realisere utbyggingsområdet. Det kan søkes om å starte utbygging før all infrastruktur er opparbeidet. Det er heller ikke et krav fra kommunens side at det inngås avtale med alle grunneiere. Det åpnes for å forberede sak om ekspropriasjon av områder der grunneiere ikke underskriver avtalen. Det skal også tinglyses rettigheter for kommunen for å anlegge, drifte og vedlikeholde infrastruktur i områder som kommunen ikke eier. Som nedfelt i avtaleutkast av 25.05.2014 skal kommunen dekke 50 prosent av kostnadene til gruset gangvei og dekke grunneiernes utlegg til advokat. Dette er stipulert til 2,5-3 millioner kroner. Saken er per juni 2014 ikke behandlet i kommunestyret.

4.2.7 Bygging innenfor byggesonen

Enkelttomter innenfor byggesonen selges til markedspris, enten de eies av kommunen eller private. Noen slike sentrale tomter har blitt solgt for mellom 2 og 3 millioner, det vil si til en kvadratmeterpris betydelig større enn i feltene øst for byen.

I prosjekter innenfor byggesonen, som fortetting, er det alltid en diskusjon om utnyttelse av tomten, kvalitet i bebyggelse og utearealer. For tiden sliter utbyggere noe med å selge boliger i prosjekter på 6-8 boliger.

Kommunen kommer bare unntaksvis til å kjøpe areal i sentrum. Et slikt unntak er når kommunen eier en tomt, men der kjøp av for eksempel to nabotomter gir grunnlag for en god konsentrert utbygging. Vil en følge av dette være at når kommunen planlegger boligbygging og kjøper areal, så vil dette skje ved feltutbygging og byspredding, enn om kommunen ikke var så aktive i tomtekjøp, regulering og videresalg? Kunne de kommunale ressursene i større grad ha blitt brukt for å tilrettelegge for fortetting og byomforming innenfor byggesonen? I NIBRs spørreundersøkelse spurte vi om andel feltutbygging i nyproduksjonen og andel boliger som ble bygget på tomter solgt fra kommunen. Det var imidlertid ingen statistisk sammenheng mellom det å ha solgt mange kommunale tomter og en høy andel feltutbygging.

4.2.8 Grand Fjære – MVA-problematikk i et større byomformingsprosjekt

To eiergrupper (Oshaug og Molde Næringseiendom) har stiftet et felles utbyggingsselskap; Grand Fjære Utvikling AS. Grand Fjære vil gi 350 boliger i konsentrert blokkbebyggelse nær sentrum. I utviklingen av prosjektet ble det først utarbeidet en områdeplan for å legge et rammeverk for utvikling av området. Det er foretatt makebytte av areal mellom utbygger og kommunen.

Kommune har en regel om at utbygger som investerer i teknisk infrastruktur skal få tilbake 40 prosent av MVA, og at kommunen beholder 60 prosent til framtidig drift av anleggene. I enkeltprosjekter kan det forhandles om en annen fordeling. I et sentrumsnært større byomformingsprosjekt (Grand Fjære) vil utbygger få tilbake 90 prosent av MVA, med begrunnelse om at anleggene tilfører byen mer enn en kunne forvente. Bak slike beslutninger i kommunen ligger det forhandlinger mellom utbygger og kommune, der saken i siste instans avgjøres av politikerne/formannskapet. Kommunen er svært innstilt på at prosjektet kommer i gang, og har lyttet til argumenter knyttet utbyggers prosjektøkonomi.

Refusert MVA er 14 millioner, se beskrivelse av utbyggingsavtale i sak til kommunestyret 25. mars 2014 (Molde kommune, 2014a). De samlede investeringene er 56 millioner eks moms. Utbygger samlede kostnader til teknisk infrastruktur blir dermed 57,4

millioner. Per boligenhet vil kostnadene for utbygger til teknisk infrastruktur dermed beløpe seg til 161 000 kroner.

4.3 Tromsø

4.3.1 Om Tromsø kommune

Den siste arealdelen av kommuneplanen ble laget i 2011 for perioden 2011-2022 (Tromsø kommune 2011). Kommunenes strategi baseres på ønsket om en bærekraftig byutvikling gjennom konsentrert arealbruk, transportreduksjon og dermed forurensningsreduksjon. Strategien var å sikre areal for 5000 boliger innenfor fastsatt bygrense i perioden. En ønsket at ny utbygging skulle skje innenfra og ut, med optimal utnyttelse av eksisterende infrastruktur. Ut fra forventet befolkningsvekst ble det realistisk å forvente et byggebehov på 500 boliger årlig i programperioden. I planen ble potensialet for bygging av nye boliger fordelt på opptaksområder for barneskoler. Dette potensialet var til sammen på over 8000 boliger, langt større enn det beregnede behovet gitt av framtidig forventet befolkningsvekst.

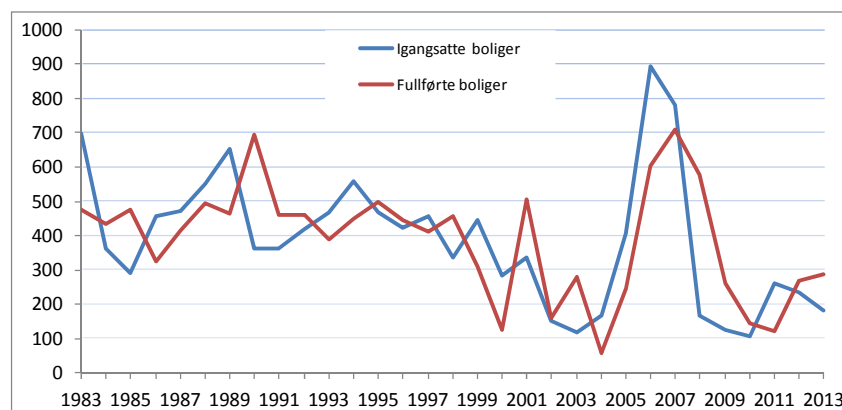
Kommunen er ikke bare opptatt av antall boliger, men ønsker også å få til en variert og god boligsammensetning. I områder med god skolekapasitet ønsker en for eksempel å bygge boliger tilpasset barnefamilier. Andre steder ønsker en å stimulere til generasjonsutveksling i boligmassen slik at barnetallet i skolene kan opprettholdes.

For å få til gode bomiljøer stilles det rekkefølgebestemmelser i reguleringsplaner om trafikk sikring, støyskjerming, etablering av lekeplasser m.m. En er også opptatt av hvordan barnehagers beliggenhet påvirker trafikkmønster og atferd, hvor nye barnehager skal legges og å utforme bestemmelser for estetikk og uterom. I mulige fortetningsområder er det laget nye bestemmelser som setter grenser for hva som kan tillates i form av høyder, utnyttelsesgrad og maksimalt antall boenheter på en tomt.

Det sies lite om det kommunale handlingsrommet i gjennomføringen av utbyggingspolitikken, bortsett fra de nevnte rekkefølgebestemmelsene. Imidlertid gjøres det en områdevis gjennomgang og konsekvensvurdering av nye utbyggingsområder

og en vurdering av de arealene som var tenkt brukt til et OL i 2018. Temaene som ble vurdert var landskap, friluftsliv, vann og avløp (VA), risiko og sårbarhetsanalyser (ROS), barn og unge, byvekst/bystruktur, transport og kollektivtilbud.

Figur 4.2 Igangsatte og fullførte boliger i Tromsø kommune. 1983-2013



Kilde: SSB

Fra begynnelsen på 1980-tallet og resten av tiåret ble det i gjennomsnitt bygget 451 boliger per år i Tromsø, på 1990-tallet 458 boliger og fra 2000 til og med 2013 ble det årlig bygget i snitt 310 boliger. Aktiviteten var svært høy i 2006 og 2007.

4.3.2 Tromsøs besvarelse av spørreundersøkelsen

Kommunen er usikker på om det de siste årene er blitt bygget like mange nye boliger som planlagt. I den siste kommuneplanen fra 2011 sies det at ut fra forventet befolkningsvekst er det behov for å bygge 500 boliger per år, mens det i løpet av de siste 7 årene er bygget 437 boliger årlig. Tatt i betraktning prisfallet og nedgangen i boligbyggingen gjennom finanskrisen er ikke byggetallet langt fra forventet nybygging basert på demografisk forventet utvikling. I de siste 7 årene er 70 prosent av boligene bygget som feltutbygging, resten er bygget som fortetting og transformasjon, hhv 15 prosent på hver. I de neste 7 årene forventes feltutbyggingen å ligge på 60 prosent, mens boliger framkommet gjennom transformasjon forventes å ligge på 30 prosent. Bare 2 prosent av de siste 7 årenes boligproduksjon kommer på areal solgt fra kommunen til utbyggere. Denne andelen forventes å øke til 15 prosent.

I de få tilfellene der tomter er solgt fra kommunen skjer dette for å skaffe kommunen inntekter og kjøperne konkurrerer på pris. Ved salg av større arealer stykkes disse opp slik at det muliggjør kjøp fra små utbyggere.

Kommunen kjøper ikke opp nytt areal fordi det ikke er politisk ønskelig. De viktigste begrunnelsene er at kommunen ikke ønsker å ta risiko og at kommunen mangler kapital. På et offentlig dialogmøte 20.05.2014 i Tromsø om bolig- og utbyggingspolitikk sa imidlertid Finansdirektøren at kommunen hadde kapital til å kjøpe, utvikle og avhende tomter, noe som gjør det enklere å sikre boligsosiale mål. Andre begrunnelser for ikke å kjøpe opp areal er at en har kompetanse i oppkjøp, men mangler kapasitet og at omkostningene ved en mer aktiv kjøpspolitikk med tilrettelegging for salg er store.

Manglende enighet med berørte grunneiere nevnes som et viktig hinder for nybygging. Det kan imidlertid være tilfeller der det kan være vanskelig å oppnå enighet der flere grunneiere er parter. Også enkeltstående eksempler på manglende enighet om kostnadsfordeling mellom grunneiere, manglende gjennomføringsevne hos utbygger, naboprotester og uavklarte spørsmål om veikapasitet kan representere hindringer for nybygging. I områder med flere grunneiere sier kommunen at den bistår grunneierne med å beregne og fordele kostnader til infrastruktur.

Kommunen legger inn rekkefølgekrav i alle typer planer, kommuneplanens arealdel, områdeplaner og detaljreguleringsplaner. Rekkefølgebestemmelser brukes for å ha et utgangspunkt for forhandlinger med grunneier for å sikre at utbyggerne bidrar til finansiering av teknisk infrastruktur. Rekkefølgekravenes innretning og oppfølging tilpasses hvert enkelt prosjekt.

Kommunen benytter utbyggingsavtaler. Relevanskravet i Plan og bygningslovens paragraf 17 sier at utbyggers bidrag skal være relevant for prosjektet. Utbyggere som får nytte av nødvendige investeringer, får tinglyst en heftelse på eiendommen. Det er ofte diskusjoner om hvor stor del av kostnadene som skal belastes utbygger i infrastrukturprosjektene. Det ses på prosjektet størrelse og inntjening når kostnadsfordelingen fastlegges.

Utbyggingsavtaler brukes for å gi større forutsigbarhet om utbyggers bidrag. Kommunen bruker ikke utbyggingsavtaler for å skaffe boliger (til markedspris) til økonomisk vanskeligstilte.

Kommunen krever ikke anleggsbidrag når den selv står for investering i kommunal infrastruktur, men får kostnaden dekket via generelle avgifter.

De følgende avsnittene baseres dels på intervjuer med kommunalt ansatte på Plankontoret (Byrådsavdeling for byutvikling), Eiendom (Byrådsavdeling for finans), en utbygger og synspunkter som framkom fra deltakerne på dialogmøtet 20.05.14.

4.3.3 Om boligmarkedet i Tromsø

Kommunen mener det er ulike interessegrupper i boligmarkedet. Eksisterende eiere har interesse av at boligprisene stiger. Dette bidrar til en økning i privat formue. Dermed fokuseres det ikke så mye på boligbygging som et virkemiddel for å få ned prisene. Politikerne støtter seg på flertallet og har interesse av at dette flertallet er fornøyd. Høye boligpriser rammer imidlertid førstegangskjøpere og legger et press på leiemarkedet. I Tromsø er dette presset så stort at leieprisene er svært høye, noe som også vanskeliggjør sparing for å ha tilstrekkelig egenkapital til et boligkjøp.

Vår informant blant utbyggerne framhevet det særegne ved Tromsøs boligmarked, som var svært geografisk avgrenset for dem som jobber i byen. I forhold til kostnadsnivået knyttet til oppføring av boliger mente utbyggeren at prisnivået faktisk var for lavt for at boligbyggingen skulle være lønnsom. Tomtekostnadene, inkludert tilrettelegging av tomtene, utgjorde kun 10-12 prosent av de totale kostnadene. Derfor hadde ikke tomtetilbudet eller kommunens krav i utbyggingsavtaler noen særlig betydning for lønnsomheten. Utbyggeren mente at Finanstilsynets egenkapitalkrav var den utløsende faktoren for at prisnivået var for lavt. Kostnadene ved å framstille boliger er i følge utbygger blitt så høye, dels som følge av statlige krav, at de prisene utbygger må ha for å få prosjektet til å gå rundt er for høye i forhold til prisnivået i bruktboligmarkedet. Dermed vil det være vanskelig å forhåndsselge nok boliger, og bankene blir ytterligere forsiktig med å gi tilsagn til nye boligprosjekter.

Det kan synes som om det er ulike oppfatninger mellom våre kommunale informanter og vår informant blant utbyggerne om hva som er problemet i Tromsøs boligmarked. I kommunen mente man at enkelte utbyggere hadde hatt høy fortjeneste på

gjennomførte prosjekter, og at enkelte utbyggere kunne holde tilbake areal i påvente av riktig tidspunkt for å bygge. De kunne også velge å bygge næringsbygg hvis lønnsomheten i boligbyggingen var for lav. Byen hadde imidlertid noen seriøse store utbyggere som til dels regulerte og la til rette for salg til mindre utbyggere. Kommunen la vekt på å framheve små utbyggingsselskapers atferd. Disse hadde ingen ansatte utenom utviklere, leide inn arkitekttjenester og kom til kommunen med nokså ufullstendige planer for hvordan tomter de disponerte kunne utnyttes og prosjekt gjennomføres.

Bankene ser på markedssituasjonen, egenkapital, soliditet, referanser og risiko knyttet til bruk av mange/få underleverandører. Totalentreprise synes å være foretrukket hos bankene. Kontrakten med entreprenør må være god i takling av kostnadsoverskridelser og forhåndssalg. Det hjelper at utbygger eier tomten (uten gjeld) og at mye av infrastrukturen i området er på plass. Særlig små utbyggere uten egen kapitalbase rammes av en strengere praksis i bankene. I prosjekter på mindre enn 10 boliger er det ikke uvanlig at utbygger setter opp boligene uten forhåndssalg. Dette gjelder utbyggere som er i stand til å finansiere slike prosjekter.

Spekulantene som i stor grad bidro til forhåndssalget før finanskrisen er borte. Spekulasjonen besto i å kjøpe boliger på prospekt, for å videreselge dem til en høyere pris like før hele den opprinnelige kjøpesummen forfalt. Dagens problemer med stort nok forhåndssalg synes å være en forklaring på at flere utbyggere er interessert i et samarbeid med kommunen om å kombinere bygging av boliger for vanskeligstilte med bygging for det ordinære markedet. Dermed vil det være lettere å oppnå tilstrekkelig forhåndssalg. Flere er åpne for å gå sammen med kommunen om ulike boligsosiale utbygginger, for eksempel leie til eie ordninger. Dette er også en erfaring som noen av de største byene har gjort (Barlindhaug m. fl. 2014). I dialogmøtet ble det etterspurt en Tromsømodell uten at det var klart hva dette skulle være. Poenget var større samarbeid mellom kommune og utbygger i prosjekter, men begrenset til bruk i boligprosjekter der kommunen kunne få tilskudd (omsorgsboliger og kommunale utleieboliger). Kommunen kunne bruke Husbankens tilskuddsordninger for å få tilpasset boligene til ønskede brukergrupper.

Flere store aktører har trukket seg ut av Tromsøs boligmarked, noe som styrker utbyggers argument om at Tromsø er et vanskelig marked der en ikke kan tjene mye. Også i følge utbygger, hadde mange små tomteeiere urealistiske forestillinger om hvor stort volum som kunne bygges på de enkelte tomtene. De hadde heller ikke tenkt gjennom at det kunne ta 8-10 år å bygge ut et stort prosjekt, siden samlet årlig boligbygging i byen ikke kunne bli for høy. Mange tomteeiere hadde heller ikke tenkt konsept når de henvendte seg til utbygger med et prosjektforslag. For mer profesjonelle utbyggere er det svært viktig å tenke gjennom hvilke befolkningsgrupper prosjektet skal rettes mot.

4.3.4 Om kommuneplanens arealdel

Kommunen informerte om det er satt av areal for 18000 boliger i Kommuneplanens arealdel. Prosjekter som omfatter 3000 boliger er ferdig regulert. Det demografiske byggebehovet basert på SSBs mellomalternativ og beregninger med modellen KOMPAS, viser et årlig byggebehov på ca. 600 boliger. Byrådslederen sa i dialogmøtet at 850 boliger per år var et ønsket nivå ut fra ambisjoner om befolkningsvekst. Nivået på boligbyggingen ligger nå på rundt 300 per år. Med dette som utgangspunkt var kommunen frustrert over at debatten mye dreiet seg om hvilke nye områder som skulle legges inn i arealdelen (for eksempel Kvaløya). Fra utbyggerhold ble det hevdet at kommunen mangler en kommuneplan som bedre synliggjør hvor utbyggingen skal skje og hvordan den skal gjennomføres. Et spørsmål vil da være om kommunen bruker de tilgjengelige virkemidlene i PBL på en hensiktsmessig måte. Burde rekkefølgebestemmelser også brukes for i større grad å styre hvor boligbyggingen bør skje, ikke bare for å sikre utbyggerbidrag til teknisk infrastruktur?

I dialogmøtet ble det hevdet at Tromsø mangler en utbyggingsstrategi – hvilke områder som skal komme først. Da vil kommunen lettere kunne oppfylle kravene om infrastruktur, som de ellers ikke kan, og prosjekter stopper opp. Det ble framholdt at det krever et politisk mot i Tromsø å prioritere rekkefølgen i utbyggingen – og at dette kunne forankres gjennom en tydeligere utbyggingsstrategi, som fortetting i knutepunkter osv.

Utbyggere har ofte fått gjennomslag for å bygge mange små boliger i prosjektene. Kommunen stiller ikke generelle krav til

størrelsesfordeling, noe som for eksempel skjer i Oslos mest sentrale områder. I følge kommunen hadde noen utbyggere imidlertid dårlige erfaringer med ensidig å bygge små boliger. Mange av boligene ble kjøpt for utleie og det utviklet seg et ”feste”-miljø i området. Dette påvirker områdets omdømme og det oppsto problemer med å få solgt de siste boligene i prosjektet.

Utbyggeren mener at det er rom for å tenke seg mer kompakt utbygging av Tromsø gjennom fortetting og transformasjon. Dette vil øke kollektivtilbudets attraktivitet, og lette presset på veinettet som følger av en mer perifer utbygging. I dialogmøtet ble det hevdet at mye areal har feil reguleringsbestemmelser i forhold til vedtatt fortettingsstrategi. Når arkitekter fremmer forslag på vegne av utbygger, opplever de at prosjektene ikke kan realiseres fordi det ikke passer med reguleringsbestemmelser som er svært gamle. I dialogmøtet ble det sagt at bare reguleringsplaner fra før 1986 overstyres av fortettingsstrategien.

Dersom utbygger har rett i at tomtebelastningen er lav i prosjektene, vil det være ekstra viktig å velge riktig profil i nye prosjekter. Å bomme på markedet eller ikke få tillatelse av kommunen til å skreddersy prosjektet mot de grupper som vil etterspørre boliger i området, vil gi lavere salgspriser og mindre lønnsomhet i prosjektene.

Tromsø bruker modellen KOMPAS for å kunne si noe om framtidig boligsammensetning. I hvilken grad er det samsvar mellom de beregningene som gjøres med KOMPAS og det markedet/utbyggere/meglere ser vil bli etterspurt i de lokale markedene? KOMPAS baseres i stor grad på dagens mønster for boligkonsum skal opprettholdes og tar ikke godt nok opp i seg eventuelle endringer i preferanser.

4.3.5 Kommunens eierrolle og gjennomføring av prosjekter

Politikerne har på grunnlag av hvordan de har tolket kommunens rolle og tap under boligkrisen på slutten av 1980-tallet ikke valgt å gå inn i totemarkedet. Mange av de tomtene som kommunen eier og som kunne vært benyttet også for å oppnå boligsosiale formål ble i 2013 lagt inn i et AS kalt Arnestedet, med formål å få maksimal avkastning på arealene. Det er imidlertid ikke avgjort om

kommunen vil bruke selskapet for å oppnå boligsosiale målsettinger.

4.3.6 Utleiemarkedet

Både kommunen og representanter for utbyggerne ønsker et mer profesjonelt leiemarked, men er usikre på hva som skal til. Skattefavoriseringen av eierboliger ble nevnt som et hinder. En løsning som kunne innebære en større likestilling mellom disposisjonsformer ville i følge vår representant for utbyggerne være å bedre MVA-reglementet for utleiery - ved å tillate fradrag for inngående moms. Betydningen av å bygge flere studentboliger for leiemarkedet ble understreket av kommunen. I dag ser en at studenter/familier til studenter også kjøper større boliger, der studenten leier ut deler av boligen til andre studenter. Profesjonell utleie gir ikke høy avkastning i dag. Boligbyggelaget Bonord har i det siste omgjort sine utleieboliger til borettslag. I dialogmøtet ble det hevdet at kommunen burde ta initiativ til å få bygget flere studentboliger for å dempe presset på leiemarkedet. Studenter velger nå Trondheim heller enn Tromsø pga leieprisnivået. Det ble også nevnt at en bestemmelse om å ikke la arbeidstakere lenger bo i brakker, ville få 800 flere til å møte opp i leiemarkedet – og at dette ville gjøre det vanskelig å få rekruttert arbeidskraft.

4.3.7 Utbyggers finansiering av teknisk infrastruktur

Utbygger mente at kommunen ikke hadde full forståelse for økonomien i byggeprosjekter. Oppfyllelse av rekkefølgebestemmelser i utbyggingsavtaler ble ofte krevd gjennomført før byggingen skulle ta til – det var vanskelig å få gjennomslag for en parallell utbygging av den tekniske infrastrukturen. Utbyggerne fikk finansieringsproblemer ved å måtte bekoste den tekniske infrastrukturen i sin helhet før utbyggingen og inntektene kunne komme inn.

4.4 Nedre Eiker

4.4.1 Om kommunen

Nedre Eiker kommune er en nabokommune til Drammen i vest og per 1. januar 2014 hadde kommunen en befolkning på 23 811

innbyggere og en boligmasse av bebodde og ubebodde boliger i 2013 på 9859. Befolkningen øker med ca 1 prosent årlig. Kommunen deles av Drammenselven, med åssider på begge sider av elven. Kommunesenteret ligger i Mjøndalen, i Nedre Eiker syd, og dette er sentrum for det som kan regnes som "sentrumsnære" boligprosjekter. I overkant av bebyggelsen både nord og syd for elven grenser bebyggelsen opp mot marka. Kommunen har ikke en vedtatt markagrense, men det har i begrenset grad vært politisk grunnlag for å bygge i marka. Ellers har kommunen også store områder med dyrket mark, på både nord og sydsiden av elven. Nedre Eiker har en meget variert bebyggelse, med både tradisjonell småbybebyggelse i tettstedet Mjøndalen, feltutbygginger med eneboliger og rekkehus, og blokkområder, eksempelvis Bommenfeltet nord i kommunen. Feltutbygging skjer i hovedsak oppe i åssidene, på begge sider av elven. På sydsiden av elven, i feltet Åsen, er det i hovedsak småboliger, mens på nordsiden av elven, ved Krokstadelva, er det også bygget ut med en rekke terrassehus, blokker og rekkehus.

Det har siste år ikke vært bygget på kommunal grunn i kommunen. Alt har funnet sted på privat grunn. Kommunen eier imidlertid noe grunn og er i gang med politisk å sondere mulighetene for at et 180 mål stort areal på nordsiden av elven, fra Solberg spinneri til kommunegrensen til Drammen, kan legges ut til boligareal. Dette er et ubebyggt areal i dag og har marka som grense i nord. Foreløpig ligger dette inne som et forslag fra rådmannen i den pågående rulleringen av kommuneplanens arealdel. Logikken er at kommunen har behov for å legge ut arealer til utbygging av eneboliger og småhus. Området er i dag et friområde, men ligger ikke innenfor markagrensen. Kommunen opplever at for å tiltrekke seg innbyggere er det et behov for å kunne tilby eneboliger og småhus. Her vil særlig barnefamilier være en målgruppe. En slik utbygging av området vil gjøre det attraktivt for barnefamilier å flytte til kommunen.

Behovet for leiligheter søkes dekket opp ved fortetting i Mjøndalen sentrum. Det planlegges fremover økt utbygging i bydelen Åsen, syd for elven, samt fortetting av tettstedene Mjøndalen og Krogstadelva (Nedre Eiker kommune 2012:7).

4.4.2 Boligstruktur og byggeaktivitet

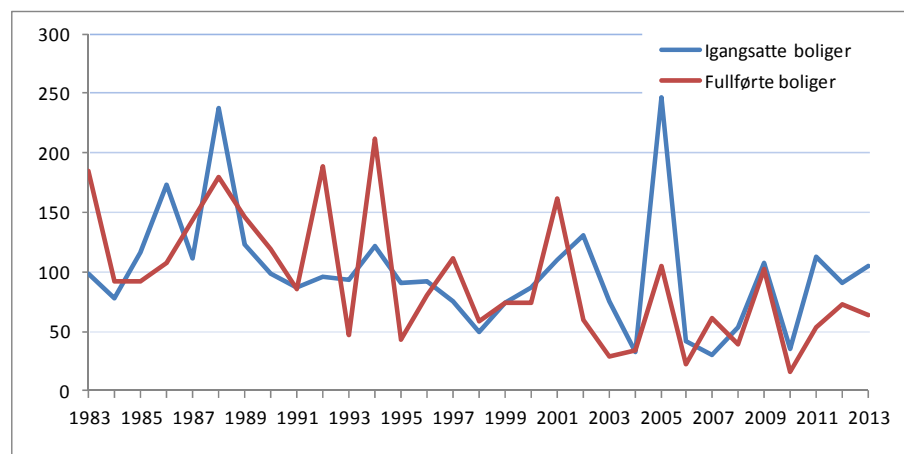
Nedre Eiker har en høyere andel eneboliger enn gjennomsnittet for landet. Dette fremgår av SSB's boligstatistikk 2011. Mens eneboliger utgjorde om lag 60 prosent av boligmassen i Nedre Eiker, var andelen for landet som helhet vel 52 prosent. I Buskerud som helhet er imidlertid eneboligandelen generelt høyere enn landsgjennomsnittet, med 59 prosent i 2011.

Lied m.fl. (2012) viser at om lag 12 prosent av boligmassen i Nedre Eiker er bygget i 2001 eller senere.

Andelen boliger eid gjennom borettslag eller boligaksjeselskaper er noe høyere i Nedre Eiker enn gjennomsnittet for landet som helhet, med 14,8 prosent i 2011. Disse boligene fordeler seg både på boligblokker og eneboliger, hus i kjede og annet.

Jevnt over er det fullført i underkant av 100 boenheter per år i tiden etter 2001, med store variasjoner fra år til år. Dette går frem av figuren nedenfor, som viser antallet igangsatte og fullførte boliger for årene 1983 til 2013 i Nedre Eiker kommune. Det synes som om byggeaktiviteten har hatt en fallende tendens i denne perioden. Kommunen synes i mindre grad enn større kommuner å ha blitt berørt av finanskrisen med en lavere byggeaktivitet.

Figur 4.3 *Byggeaktivitet, Nedre Eiker kommune 1983-2013*



Kilde SSB

4.4.3 Markedssituasjonen i Nedre Eiker

Etterspørselen etter boliger i Nedre Eiker har, i følge en sentral kilde i planavdelingen i kommunen, avtatt noe i forhold til situasjonen for bare et par år siden. Særlig gjelder dette leiligheter i Mjøndalen sentrum. Kommunen har imidlertid valgt å øke vekstraten i i boligmassen fra 1 prosent til 1.5 prosent i kommuneplanen. Kommunen har en sentrumsplan for Mjøndalen, hvor en opererer med minimum utnyttelse for å stimulere til fortetting. I tillegg legger kommunen visse føringer på utnyttelsesgrad i området rundt Steinberg jernbanestasjon vest i kommunen. Et aktuelt utbyggingsprosjekt i det området følges derfor tett av kommunen, for å se til at kommunens føringer følges opp. Dette er et område med hovedsakelig småhusbebyggelse, og kommunen vil sikre at utbygging av leilighetsanlegg tilpasses dette.

Kommunen har ikke gjort noen kartlegging av byggebehovene, men opplever at en langt på vei har oppfylt sine målsettinger så langt med hensyn til boligbygging, med et mulig unntak av sentrum i Mjøndalen, der fortetting er ønskelig. Her er imidlertid markedetsbehovet for boliger gått noe ned. Salget går tregere, i følge vår informant i kommunen, og skal kommunen lykkes i sitt ønske om fortetting må de tiltrekke seg nye kjøpergrupper. Kommunen har ønske om en differensiert befolkning i sentrum og særlig barnefamilier er ønsket. Så langt har det særlig vært gruppen 55 år eller eldre som har kjøpt de nyetablerte boligene i Mjøndalen sentrum. Etterspørselen fra denne aldergruppen synes i noen grad tilfredsstilt på kort sikt.

Nye prosjekter viser imidlertid at det fortsatt er en etterspørsel etter boliger i Mjøndalen sentrum, selv om den er noe lavere enn for et par år tilbake. Realiseringen av kommunens ønske om ytterligere fortetting på kort, forutsetter at etterspørselen opprettholdes. Kommunen har imidlertid ikke foretatt seg noen ekstraordinære grep for å realisere sine mål om 1 prosents befolkningsvekst, slik dette uttrykkes i gjeldende kommuneplan. Kommunen har mer en filosofi på at en skal løse oppgavene i fellesskap med de private aktørene.

Kommunen fremmer ikke forslag om omregulering av dyrket mark til bolig i kommuneplanens arealdel. Jordvern karakteriseres

imidlertid av en informant i kommunen som ”en evig problemstilling”, gitt at det innenfor kommunens grense befinner seg store jordbruksarealer som potensielt kunne benyttes til bolig. Utlegging av områder til boligutbygging skjer med bakgrunn i kommuneplanprosesser og er ikke spesielt konfliktfylt. Der det kan være konflikter er i forbindelse med næringsarealer. Disse må fortrinnsvis ligge nede i dalbunnen, nærme hovedveiene og elven, og dette er attraktive områder med stor arealknapphet.

4.4.4 Nedre Eikers besvarelse av spørreundersøkelsen?

Utbyggingstype og kommunal grunn

Nedenfor viser vi hva kommunen svarte på sentrale spørsmål i spørreundersøkelsen.

Kommunen har de siste 7 årene bygget ut omtrent så mange boliger som planlagt. 65 prosent av dette har vært i form av transformasjon, mens 25 prosent har vært feltutbygging. En antar i kommunen at det meste av utbyggingen også i den neste 7 års perioden vil finne sted i form av transformasjon.

De siste 7 års utbygging har funnet sted på privat grunn, noe som er forklaringen på at kommunen sier den ikke har solgt areal til boligbygging. Bygging på privat grunn forventes også for de neste 7 årene, med et mulig forbehold av et 180 mål stort kommunalt område nord i kommunen som vurderes for boligbygging. Det er i liten grad politisk kontroversielt å kjøpe opp areal til boligformål.

Kommunen benytter sjelden makeskifter eller arealbytter for å erverve arealer. Heller ikke andre former for natural- eller planrelaterte ytelser benyttes.

Selv om kommunen ikke har benyttet oppkjøp av tomtegrunn for å videreselge dette til boligutbyggingsformål de siste 7 årene, ville kommunen når det gjelder spørsmålet om prissetting se på prisutviklingen i området og takst. Kommunen ville imidlertid legge inn et forhandlingsrom, for å unngå kostnadene ved skjønn.

Kommunen har en egen etat med forhandlingsfullmakt, som kan vil kunne forestå et eventuelt tomteoppkjøp. Denne etaten vil også håndtere andre formål enn tomteerverv til boligformål

Hindringer for nybygging og incitament for å øke boligbyggingen i områder avmerket for nybygging

Kommunen har de siste 7 årene ingen kjente eksempler på at konkrete planer om utbyggingsprosjekter er utsatt med bakgrunn i manglende enighet mellom grunneiere om fordeling av kostnader og inntekter. Heller ikke manglende enighet mellom berørte grunneiere eller naboprotester og annen lokal motstand har gitt utsettelse av prosjekter.

En har imidlertid noen enkeltstående eksempler på at manglende gjennomføringsevne hos utbyggere, for eksempel knyttet til planlegging og finansiering har gitt utsettelse i konkrete utbyggingsplaner.

Kommunen har imidlertid flere eksempler på at støybestemmelser, veikapasitet og skolekapasitet har resultert i utsatte utbyggingsplaner. I forhold til støy er kommunen gjennomfartsåre både for E134 vestover, og fylkesvei 283, hvilket gir støybelastning i sentrale deler av kommunen. Kommunene har imidlertid investert i offentlige bygg, som skoler og kulturbygg etc. for å øke områders attraktivitet. Det samme gjelder når det kommer til allment tilgjengelige parker og grøntanlegg.

Bidrag i reguleringsprosesser

I tilfeller der det er mange grunneiere i et område, kan det oppstå problemer med å få i gang utbygging. Her oppgir kommunen at de hjelper grunneiere med å komme i gang med samarbeid om detaljregulering.

Kommunen oppgir at det ofte er de som både område- og detaljregulerer kommunal grunn. Det er imidlertid sjelden kommunen gjennomfører områderegulering på privat eid grunn og de gjennomfører aldri detaljregulering på privat eid grunn.

Kommunen legger sjelden inn forutsetninger om infrastruktur-utbygging for prosjektene i kommuneplanens arealdel. Likeledes legger de sjelden inn rekkefølgebestemmelser i områdereguleringer. Da legger kommunen oftere inn rekkefølgebestemmelser i detaljreguleringer.

Rekkefølgebestemmelser og utbyggingsavtaler

Kommunen benytter seg av rekkefølgebestemmelser dels for å styre hvor i kommunen nybygging skal komme, og dels for å sikre at utbyggere bidrar til å finansiere teknisk infrastruktur.

Rekkefølgebestemmelser er imidlertid ikke knyttet til sosial infrastruktur, som skoler og barnehager. Rekkefølgebestemmelser brukes også for å ha et utgangspunkt for forhandlinger med grunneiere og utbyggere.

Rekkefølgekravenes innretning og oppfølging gjennom avtaler tilpasses ofte hvert enkelt prosjekt og i områder med mange grunneiere får kommunen ofte første utbygger til å dekke rekkefølgekrav. Det er imidlertid mer sjelden at kommunen har normtall for kostnader og fordeling mellom kommune og utbygger til bruk i alle utbyggingsprosjektene.

Kommunen benytter utbyggingsavtaler etter Plan- og bygningsloven. Grunnerverv behandles i disse. Det er da kommunen, utbyggere og grunneiere i fellesskap som pålegges ansvaret for å forestå grunnervervet. Kommunen inntar bestemmelser om refusjon (jamfør kapittel 18 i PBL) for å sørge for at relevanskravet overholdes, jamfør PBL § 17.3.

Kommunen betinger seg sjelden forkjøpsrett for å sikre boliger til økonomisk vanskeligstilte, boliger som er spesielt tilrettelagte for eksempelvis funksjonshemmede, eller for å sikre boenheter som inngår i offentlige formål, slik som omsorgsboliger eller boliger benyttet i behandlingsøyemed for personer med vansker med rus eller psykiatri. Kommunen opplever sjelden at lovens krav om innhold i utbyggingsavtalene skaper utfordringer eller problemer for realisering av boligpolitikken når det gjelder hvilke krav som kan stilles til boligene (jamfør PBL § 17-3, 2. ledd). Kommunen opplever aldri at kravet om markedspris som prinsipp ved kjøp av kommunal forkjøpsrett (jamfør PBL § 17-3, 2. ledd), kravet om forholdsmessighet i utbyggers bidrag (jamfør PBL § 17-3,3. ledd) og forbud mot bidrag til sosial infrastruktur, skaper verken utfordringer eller problemer i realiseringen av boligpolitikken.

Når det gjelder forholdsmessighet ved belastning av utbygger og grunneier til tiltak, vurderer kommunen av og til rimelighet med hensyn til hvor mye de ulike utbyggere i samme område bidrar. Kommunen inngår også av og til privatrettslige avtaler uavhengig

av PBL. Kommunen vurderer derimot ofte rimelighet i forhold til utbygningsprosjektets størrelse og inntjening.

Kommunen opplever også ofte at saksbehandlingsreglene knyttet til inngåelsen av utbyggingsavtaler skaper utfordringer eller problemer for kommunen. Utfordringen er at formkravene, etter kommunens opplevelse, skaper økt byråkrati og forsinkelser.

Generelt benyttes utbyggingsavtaler i Nedre Eiker kommune av mange årsaker, blant annet for å avtale tidsperspektivet i en utbygging, for å avtale konkret kostnadsfordeling mellom kommune og utbygger for å oppfylle rekkefølgekravet og for å avtale utbyggerbidrag på andre måter enn det som er regulert gjennom rekkefølgekravet. Utbyggingsavtaler brukes også for å øke forutsigbarheten om utbyggers og kommuner bidrag, i forhold til å realisere et utbyggingsprosjekt. Det problematiske ved bruk av utbyggingsavtaler fra kommunens side er først og fremst knyttet til kommunens kompetanse eller kapasitet til å håndtere slike avanserte forhandlinger.

Merverdiavgift og utbyggingspolitikk: Kommunen krever et anleggsbidrag når kommunen selv står for investering i kommunal infrastruktur i forbindelse med et boligutbyggingsprosjekt, men størrelsen på bidraget er gjenstand for forhandlinger. Kommunen søker på vegne av utbygger staten om tilbakebetaling av merverdiavgiften, og beholder noe av beløpet selv, der merverdiavgiften påløper som følge av at en utbygger bekoster kommunal infrastruktur, i forbindelse med et boligutbyggingsprosjekt.

4.4.5 Utgangspunkt for og virkemidler i utbyggingspolitikken

Målsettinger i kommuneplanens arealdel

Kommuneplanens arealdel er kommunens strategiske utgangspunkt i all arealpolitikk. Dette legger føringer på hvilke bolig- og utbyggingspolitiske disposisjoner som tillates. Dette er også ment å gi forutsigbarhet for de private aktørene. Gjennom denne søker kommunen å sikre en helhetlig bolig- og utbyggingspolitikk. Dette oppfattes av vår informant i administrasjonen som viktig, gitt at de private aktørene lanserer egne konsepter i tett

rekkefølge. Da blir det kommunens ansvar å legge noen føringer på prosjektene som sikrer den nødvendige helhet.

Hvorvidt kommunens forventninger til nybyggingstakten i kommunen er progressive nok til å virke som inspirasjonskilde og stimulator for utbyggere, har vi for lite grunnlag for å si noe entydig om. Generelt er det imidlertid viktig for kommunen å ha et måltall for eksempel knyttet til vekst i befolkningen per år, noe som sender viktige signaler om hvilket nivå kommunen ønsker å legge seg på også innenfor andre relevante områder som infrastruktur, skole og tjenesteutvikling. Et for defensivt måltall kan sende signaler om begrensede forventninger om vekst, noe som kan virke selvforsterkende i den grad dette påvirker private investorers motivasjon for å satse i en gitt kommune. At Nedre Eiker kommunes forventninger til nybyggingstakt kan oppleves som noe konservativt, kommer til uttrykk hos en informant i et større utbyggingselskap. Vedkommende anser potensialet for utbygging å være større enn det kommunen selv skisserer. Ambisiøse måltall kan være et viktig psykologisk virkemiddel innenfor en tilretteleggingsstrategi for boligutvikling, nettopp i det at det signaliserer en proaktiv holdning til utvikling. På den andre siden skal ikke måltallene være urealistisk ambisiøse. Her blir det snakk om en avveining.

Dialog – tett på prosessene for å sikre også andre kommunalpolitiske mål

Selv om ansøkte prosjekter tar utgangspunkt i kommuneplanens bestemmelser, vil det alltid være behov for en dialog mellom kommune og utbygger om en rekke forhold knyttet til utbyggingen. Her er imidlertid Nedre Eiker kommune som planmyndighet aktive i reguleringsprosessen og arrangerer som regel et oppstartsmøte med en potensiell utbygger. En utbygger støtter dette og forteller om en svært tett dialog mellom kommune og utbygger, uten at kommunen oppleves som for styrende på prosjektet. Hensikten med dette fra kommunens side er å sikre at prosjektet i størst mulig grad er tilpasset idealer i kommunens utbyggingspolitikk. Sentralt her er både forventninger til utbyggingsmønster i Nedre Eiker, hvor fortetting i sentrum av Mjøndalen er et ønske, men også hensyn til å utvikle Nedre Eiker som et godt sted å bo med gode bomiljøkvaliteter. Også kvalitet,

herunder estetiske krav, er noe kommunen har forventninger om, og som de søker ivaretatt gjennom dialog med utbyggere.

Et eksempel på dette kan være det såkalte *Buskerud Park*, som ligger nord for elven, like nedenfor kjøpesenteret Buskerud Storsenter, i Krokstadelva. Området ligger vakkert til ved Drammenselven. Dette gjør det attraktivt for ulike grupper og kan således være relevant for kommunens ønske om en variert befolknings sammensetning. Da er det viktig å sikre at området har kvaliteter som etterspørres av de ønskede befolkningsgruppene. Slik kan et prosjekt ta opp i seg og tilpasses kommunens mer helhetlige strategier. For å få dette til, vil det å være tett på prosjektene og ha en god dialog med utbygger være meget sentralt.

Prosjektet har sterke utbyggere som i følge kommunen, går for kvalitet. I forbindelse med prosjektet planlegges også diverse sportslige aktiviteter, knyttet til badeland, treningssenter etc. Dette gjør prosjektet attraktivt også for yngre aldergrupper og tiltakene kan bidra til å fremme etterspørselen i ønsket retning.

På denne måten trekker kommunen utbyggerne med i en bevisst strategi for å gjøre Nedre Eiker til et mer attraktivt sted å bo, gjennom en bevisst områdeutvikling. Utformingen av utbyggingsavtalene må leses i et slikt perspektiv. Dette ser vi nærmere på nedenfor.

Utvikling av nærmiljø og fellesarealer

Kommunen ser det som sitt ansvar å utvikle fellesarealer. Fra kommunens side oppleves det slik at fellesarealtiltak kun mer unntaksvis legges inn i en utbyggingsavtale, og da først og fremst i de tilfellene fellesarealet ligger i et utbyggingsprosjekt. Kommunen vil da vanligvis gå for en deling av kostnadene, hvor den private utbyggeren og kommunen betaler 50 prosent av kostnadene hver. En kilde i kommunen fremhever at de ikke krever privat delfinansiering ved fellesarealtiltak som de hadde kommet til å realisere uansett, selv om dette må forskutteres noe i forbindelse med en gitt utbygging.

Utbyggingsavtaler og refusjonsbestemmelser

Kommunen benytter utbyggingsavtaler både til infrastrukturtiltak, som vei, overvannsavløp, lekeplasser, oppgraderinger av gang- og sykkelvei etc. Som oftest ligger det altså en kostnadsdeling i dette

mellom kommune og utbygger. Utbyggingsavtaler er et allment akseptert og egnet virkemiddel, slik kommunen opplever det, både for å tilrettelegge for at utbygging skal komme i stand på et til alle parter passende tidspunkt, men også for å sikre at utbyggingsprosjekter gis en ønsket profil og standard.

Kommunen benytter seg av refusjonsbestemmelsene i Plan- og bygningsloven. Disse benyttes blant annet i forbindelse med veiutbygging. Dette er blant annet benyttet ved en utbygging i bydelen Solbergelva, hvor en utbygging nødvendiggjorde en ny vei. Her stilte kommunen grunn til disposisjon, og hvor veien ble overført til kommunen etter ferdigstillelse. Her kan det også være aktuelt med momsrefusjon.

God dialog mellom kommune og utbygger viktig

Generelt forløper samarbeidet mellom private aktører og kommunen stort sett i henhold til intensjonene i kommuneplanen, i tillegg til at dialogen under reguleringsplanprosessen i alminnelighet er meget god, både slik kommunen opplever det, og slik en informant blant utbyggerne gir uttrykk for. I følge vår informant i kommunens planadministrasjon kan det imidlertid komme til uenigheter i etterkant av at en reguleringsplan er vedtatt og prosjektet er godt i gang. Dette kan knytte seg til enkeltheter i prosjektet som utforming av rekkverk, parkeringsplasser, etc., som kan være knyttet opp mot kvalitetsmessige vilkår som kommunen har satt. Her kan de private entreprenørene ønske å gjøre forandringer etter at prosjektet er satt i gang, og søke dispensasjon. Slike privatrettslige konflikter har kommunen en del av, men kommunen og de private utbyggerne er stort sett enige i hovedintensjonene til grunn for et prosjekt.

4.4.6 Politisk - administrativ dynamikk som en betingelse for tilstrekkelig tilrettelegging for private utbyggere – tilfellet Nedre Eiker

Tilrettelegging for utbygging i privat regi handler ikke bare om hvilke rammer som ligger i kommuneplanens arealdel eller bruk av utbyggingsavtaler, refusjonsordninger eller opsjoner, men også om det politisk mulige og ikke minst dynamikken mellom planadministrasjonen og politikerne. Dette vil være særlig viktig for de private utbyggerne. I mange tilfeller forholder de private

aktørene seg først og fremst til planadministrasjonen i utarbeidelsen av en reguleringsplan og forberedelser av et prosjekt. Mange tar riktignok direkte kontakt med politikere og gjør et strategisk forarbeid i forhold til å luften ideer, for slik å få noen brohoder inn i det politiske miljøet som kan være nyttig når prosjektene skal endelig godkjennes politisk, men uansett må utbygger forberede planen med administrasjonen som drøftingspart.

I denne prosessen er det viktig at de administrative saksbehandlerne mestrer å forankre prosessen og ikke minst resultatet, politisk. Dette handler dels om at saksbehandlerne evner å se og formidle det politisk mulige inn i dialogen med utbyggerne, men også at de evner å formidle prosjektet videre til politikerne på en måte som blant annet underbygger prosjektenes politiske legitimitet. I dette er nettopp saksbehandlerne forståelse av de politiske målsettingene og preferansene viktige. Her vil ulike dimensjoner ved et gitt utbyggingsprosjekt i et større utbyggings- og stedsutviklingsperspektiv være aktuelt. For Nedre Eiker kommune kan dette illustreres med et eksempel.

Sentralt i Mjøndalen sentrum, men i utgangspunktet utenfor Sentrumsplanens areal ligger Mjøndalen stadion. Denne eies i utgangspunktet av Nedre Eiker kommune. Ved opprustning av stadion flyttes selve idrettsarenaen noe, slik at et område frigjøres. Dette var egentlig regulert til næring, men siden dette både ligger tett på sentrum og det i tillegg var et ønske om å fortette i sentrum, ble området omregulert til bolig. Området ble også lagt inn under sentrumsplanen, som en del av den reguleringsbaserte tilretteleggingen for boligutbygging.

Fra utbyggers side er det vist til meget god dialog med kommunen rundt utviklingen av dette prosjektet, hvor vår kilde hos utbyggeren opplever at de administrative saksbehandlerne på en god måte, har lyktes i å forankre prosjektutviklingen politisk. For å forstå bakgrunnen for dette, må vi se til hvordan prosjektet posisjonerer seg i forhold til de verdier og strategier Nedre Eiker kommune har utviklet, ikke minst når det gjelder stedsutvikling og vekst. Kommunen opererer med minimumsutnyttelse innenfor sentrumsplanens område, og har et ønske om fortetting. Prosjektet faller godt inn i en slik profil. Dernest har det vært et ønske om at prosjektet skal kunne profilere nrområdet rundt nye Mjøndalen

stadion på en god måte. Dette har utbyggeren tatt hensyn til ved blant annet å være bevisst hvordan prosjektet markedsføres. En har lansert prosjektet som barnevennlig, egnet for unge i en etableringsfase, men også for voksne. Prosjektet ligger også tett på Mjøndalen jernbanestasjon, med tilgjengelighet til et stort arbeidsmarked i retning østover mot Drammen og Oslo. Dette gir i sum større planadministrativ og politisk dynamikk i prosjektutarbeidelsen.

Dette kommer også til uttrykk i utbyggingsavtalen som er utarbeidet for prosjektet. Her har kommunen og utbygger blitt enige om at utbygger delfinansierer en lekeplass like ved, som vil gavne hele nærmiljøet og gi det økt attraktivitet, både for kommunen og utbygger. Lekeplassen skal utarbeides i tilknytning til en park, og er i utgangspunktet et spleiselag mellom utbygger av dette prosjektet og kommunen. Kommer andre utbyggeraktører inn i nærmiljøet vil imidlertid disse få tilsvarende utbyggingsavtaler, der kommunen sikrer at de bidrar inn med eventuell videreutvikling av nærmiljøtiltaket. I tillegg bidrar utbygger av Stadionkvartalet inn i opparbeidelsen av en miljøgate mellom dette kvartalet og Mjøndalen stadion. Utbygger bygger gatelykter, mens kommunen legger vann og kloakk. Også dette tiltaket gir viktig profilering av både prosjektet, nærmiljøet og ikke minst kommunen. Utbyggingsavtalen innebærer også bidrag til infrastrukturtiltak, som veier, rundkjøring og overvannsavløp. Veier er i dette tilfellet ikke bare veier inne i utbyggingsområdet, men også veier rundt prosjekt, inkludert gang og sykkelstier.

I et tilretteleggingsperspektiv er imidlertid poenget her ikke avtalens omfang, men at kommunen har gått inn i en avtale med utbygger om suksessiv implementering av avtalen, slik at utbygger innfrir den gradvis. Dette reduserer risikoen ved utbyggingen for utbygger og utbygger slipper å ta kostnadene ved utbyggingsavtalens totale omfang ved prosjektets oppstart. I samarbeid med kommunen har utbyggeren kommet frem til en faseoppdeling i reguleringsplanen, hvor infrastrukturtiltakene bygges opp etter hvert. Slik vil kostnadene med implementering av utbyggingsavtalen mer stå i forhold til prosjektets utvikling og realisering. Slik opplever vår kilde hos utbygger at de har vunnet gehør for at marginene også kan være knappe for utbygger, og at en må redusere den risiko som ligger i tregere salgsmarked. Samtidig har kommunen lagt til rette for at prosjektet kan realiseres uten at

kostnadene knyttet til utbyggingsavtalen representerer en uforholdsmessig risiko for utbygger.

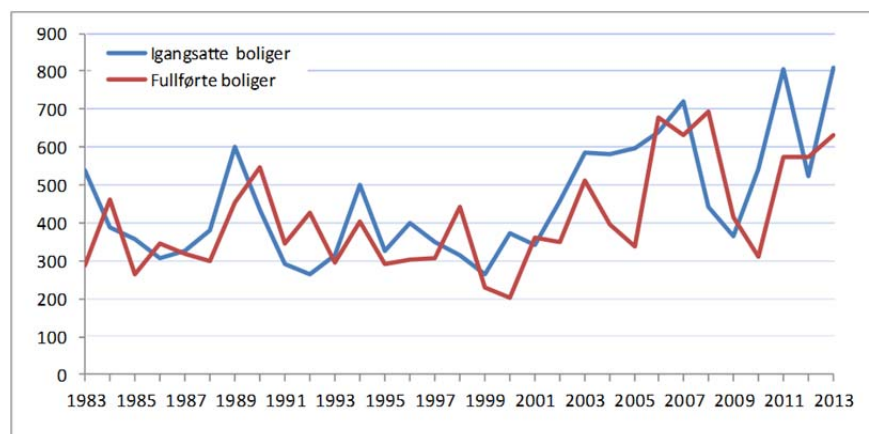
Tilrettelegging for utbygging har mange dimensjoner, hvor planadministrativ og politisk dynamikk og tilpasningsevne er viktig. Dette gjelder også når det kommer til implementering av utbyggingsavtalene. Det samme er å sikre prosjektet en politisk forankring, som handler om å gi kommunale saksbehandlere troverdighet, legitimitet og ikke minst handlingsevne i møte med private utbyggere.

4.5 Kristiansand

4.5.1 Nybygging i Kristiansand

Kristiansand kommune har en god utbyggingsreserve for nye boliger. I 2010 mente de å ha en reserve på omtrent 14 000 boliger. Nybyggingen lå på rundt 350 boliger i året på 1980 og 1990-tallet, og har økt til et gjennomsnitt på 475 boliger årlig på 2000-tallet. Figur 4.4 viser et kortvarig fall i nybyggingen som følge av finanskrisen. I kommuneplanen fram til 2020 legger kommunen opp til høyt tempo med en årlig nybygging på 700-800 boliger (Kristiansand kommune 2013).

Figur 4.4 *Byggeaktivitet boliger. Kristiansand. 1983 - 2013*



Kilde: SSB

Kommuneplanen legger til rette for et stort antall nye boliger og det framkommer at kommunens reserver vil styrkes med mellom

4000 og 4500 boliger i perioden (ibid). Kommunen vektlegger transformasjon og fortetting. Det er utarbeidet egne retningslinjer for fortetting som differensierer mellom områder. En del villaområder fra 1950 - 1985 skal ikke fortettes, mens andre områder med lav utnyttning og beliggende nær kollektivtransport kan fortettes betydelig. Ved fortetting vektlegges en vid reguleringsgrense, trolig for å sikre en helhet.

Reguleringsplangrensen skal settes slik at den omfatter hele strøket den aktuelle utbyggingen er en del av, inklusiv nødvendige arealer for grønn, teknisk og sosial infrastruktur. Områdets kapasitet og konsekvenser av tiltaket skal vurderes. Reguleringsplanen kan fastsette krav knyttet til gjennomføring av tiltaket (...) (ibid:56).

Kristiansand kommune er opptatt av at boligbehovet for personer med særlige utfordringer skal fordeles i hele kommunen, men nær områder med god tjenestetilbud. Dette innebærer blant annet at flere av boenhetene som kommunen disponerer legges øst i byen.

4.5.2 Kristiansands besvarelse av spørreundersøkelsen

Utbyggingsform og tomtepolitikk

I spørreskjemaet rapporterer Kristiansand at andel transformasjon var 40 prosent de siste 7 årene, og gir et foreløpig anslag for neste 7 års periode på ca. 25 prosent³. I samtale utdyper de dette og forteller at 7 år er svært kort for å anslå andelen. Det bygges mange store prosjekter (mange boenheter) slik at opptelling av enkelte prosjekter kan gi et feil bilde. De mener at 40 % er riktig fordeling – sett i et lengre tidsperspektiv. Fortetting utgjør en betydelig tilvekst, anslagsvis ca 1/4 del av nybyggingen. I intervju utdyper kommunen tallene for felt versus transformasjon og fortelling at i snitt over tid er ca. 50 prosent av boligbyggingen transformasjon av arealer som ligger innenfor byggesonen og som er i bruk og 50 prosent felt/fortetting. Kommunen har mye sentral grunn og et tydelig fokus på by og transformasjon. Også i framtiden skal mye av nybyggingen skje i form av transformasjon og fortetting.

³ Tallene fra spørreskjemaundersøkelsen ble kommentert i intervjuene. Det ble da antydnet at anslaget på andel nye boliger som transformasjon var satt noe for lavt, sett ut fra oppdaterte planer.

Kommunen har utarbeidet egne føringer for fortetting i områder nær kollektivtransport og servicesentre (Kristiansand kommune 2013)

Kommunen er aktiv på tomtemarkedet og anslår at hver 5 bolig er bygget på tomter som er solgt fra kommunen, med anslag på en liten økning de neste 7 år til 25 prosent.

Når kommunen selger tomter for boligbygging bruker de konkurranse og anbud der kommunen har stilt spesifikke betingelser. De selger tomter først og fremst for å bidra til å øke omfanget av nyboligproduksjonen, redusere prisstigning, sikre jevn tilførsel av boliger – samt sikre at reguleringsgevinst forblir i kommunen.

Når kommunen kjøper tomter for allmenn boligbygging, møter de ofte på arealer som er disponert av kommersielle utbyggere gjennom opsjonsavtaler, eller en grunneier som ikke vil selge eller som ønsker høyere pris. Å bruke ekspropriasjon er ut fra dagens politikk ikke noe alternativ, verken direkte eller indirekte som et ”ris bak speilet”. Generelt er det en oppfatning at omfanget av tomtekjøp begrenses gjennom mangel på kapital og mangel på kapasitet. I tillegg vil kommunen ikke utsette seg for ”for stor” risiko. Tilsvarende er det ikke fordi kommunen har tilstrekkelig med arealer, eller mangel på kompetanse og støtte til oppkjøp. Kommunen benytter seg først og fremst av markedspris når de kjøper arealer. Kombinasjon av markedspris og prosjektets rammer er utgangspunkt for forhandlingen.

Kommunen som planmyndighet

Når det gjelder engasjement i regulering oppgir kommunen følgende: De detaljregulerer egen grunn, de driver ikke mye med områderegulering og oppgir å aldri ta det fulle reguleringsansvaret for privat eid grunn. Kommunen detaljregulerer ikke privat eid grunn og det gjennomføres sjelden områderegulering på privat eid grunn. I situasjoner der et privat område har mange grunneiere og de har vanskeligheter med å samles om felles planforslag hjelper kommunen dem i gang. Kommunen lager *ikke* felles planforslag, men bistår ved dem i gang og ved å fordele kostnader til infrastruktur. Felles verdistigning i området bryr de seg ikke om og de har ikke brukt urbant jordskifte.

På spørsmålene om hvordan kommunen brukes rekkefølgebestemmelsene i reguleringsplanene for å styre utbyggingspolitikken har vi skilt mellom politikk som kan fremme ”en sosial profil” i nybyggingen fra tiltak som retter seg mot utbyggingsøkonomi.

Utbyggingsøkonomi og utbyggingsavtaler

Kristiansand bruker utbyggingsavtaler for å avtale framdriften i en utbygging og for å avtale fordeling av kostnader for infrastruktur. De bruker avtalene fordi det gir større forutsigbarhet for utbygger, både om hva som vil påfalle dem av krav og hva kommunen vil bidra med.

Kristiansand svarer at de ikke bruker *kommuneplanens arealdel* til å varsle at de vil kreve bidrag til infrastruktur. De bruker først og fremst sin autoritet i forhold til dette ved områderegulering og detaljregulering.

Kristiansand kommune svarer at de bidrar til å fordele kostnader til infrastruktur mellom flere grunneiere innenfor ett og samme område. Når utbyggingen skjer trinnvis, tinglyser de heftelser på de øvrige eiendommene innenfor området for å få dette til. Dette er mer vanlig enn at kommunen forskutterer og henter inn bidrag gjennom avgiftene. Kommunen bruker ikke bestemmelser om refusjon, logisk nok – se ovenfor.

Kommunen bruker utbyggingsavtaler for å sikre at utbygger skal bidra til å finansiere teknisk infrastruktur. De gjør *ikke* bruk av ”mal” for å beregne utbyggerbidrag, *men tilpasser kravene etter prosjektet*, og de oppgir at de sjelden lar første utbygger bære kostnadene (som en kunne gjort, sammen med refusjonsvedtak i planen). Kristiansand kommune bruker sjelden utbyggingsavtaler for å skaffe boliger for vanskeligstilte, bortsett fra i enkelte tilfeller og da ved spesialtilpassede boliger. En sjelden gang bes det om psykiatri/rusomsorgsboliger.

Kristiansand inkluderer krav om grunnerverv i utbyggingsavtalene og det er primært utbygger som forestår dette – der det er nødvendig for å få utbyggingen realisert.

Kommunens syn på vanskeligheter i utbyggingsavtaleinstituttet er i hovedsak knyttet til forholdsmessighet. Dette gjelder for det første til å vurdere hva som er rimelig å kreve, gitt utbyggingsprosjektets

økonomi og inntjeningsmuligheter. Det gjelder i mindre grad for å vurdere fordeling mellom grunneiere innenfor ett og samme område.

Det andre vanskelige forholdet er knyttet til statlige og fylkeskommunale investeringer: På spørsmål om det er forhold ved (bolig)utbygging som kommunen ønsker mulighet til å regulere eller finansiere, men som kommunen per i dag ikke kan påvirke på grunn av lovbestemmelser, svarer Kristiansand kommune: Vi ønsker en mulighet for å avklare, regulere, forskuttere, finansiere statlige og fylkeskommunale tiltak. Kommunen ønsker mulighet til å forskuttere statlige investeringer slik at tempoet på investeringene kan tilpasses lokale utbyggingsplaner. Risikoen og kostnaden ved en slik forskuttering kan kommunen vanskelig ta selv, men den ser for seg muligheten for et fond der midler tas ut i henhold til kommunale utbyggingsplaner. Slik situasjonen er i dag er statlige sektors investeringsplaner ikke tilpasset lokale utbyggingsplaner. Dermed blir utbyggingsprosjekter som krever statlige investeringer (eksempelvis knyttet til riks- og fylkesvei) liggende i påvente av at prosjektet ”rykker opp” i statsetatenes prioriteringer.

4.5.3 Regulering som redskap for tilrettelegging

Kristiansand kommune har ikke en strategisk arealplan, slik Oslo har, og bruker sjelden planer som ikke er juridisk bindende. Fra Kristiansand Eiendoms side ser de at strategisk, ikke juridisk bindende planer har noen fordeler. Blant annet gir slike planer mer åpninger når det gjelder konkretisering av prosjektet. De mener at vektlegging av juridiske bestemmelser i områdeplan fort kan føre til at områdeplanarbeidet gjør at diskusjonene om planen i for stor grad handler om formål og utnytting, og i mindre grad ser på de økonomiske forutsetningene for utvikling.

Et eksempel på dette finnes i området Marvikssletta. I tråd med PBL ville kommunen starte en diskusjon om utbyggingsavtale samtidig som reguleringsplanen var under utarbeidelse. Det var mange synspunkter på hva som var riktig utnyttingsgrad. Internt i kommunen var det ulike syn, og utbygger hadde sin oppfatning. Når utnyttingsgraden ikke er fastsatt, er det vanskelig å starte diskusjon om hvordan rekkefølgebestemmelsene i planen skal følges opp og hvordan finansiering av tiltakene skal fordeles.

Da blir alt bevegelig (...) Vi sendte planen tilbake til politikerne, formelt som annengangs behandling, men vi bad om mer styringssignaler.

Utbyggingsavtalene som avtales skal tradisjonelt ha god forankring i planene, men diskusjonen ble svært spesifikk. Diskusjoner om butikk eller ei, hvor høy første etasje skal være etc. er eksempler som ikke hører hjemme i områdeplaner, men som fort melder seg, fordi planene er juridisk bindende. Plan- og bygningsmyndighetene ser fordeler ved at dette er ”på plass”, for å sikre at området ikke får dårlig utforming, men det er vanskelig å vedta detaljer som dette i en områdeplan. Kommunen har arbeidet med å finne gode størrelser i områdeplanen for Marviksletta. Kommunen framhever at partene trenger å enes om noen faste parametere før forhandlinger om utbyggingsavtaler kan starte. Etaten arbeider med å trekke denne type vurderinger inn i områdereguleringen.

4.5.4 Kostnadsfordeling og bruken av utbyggingsavtaleinstituttet

Kommunen har et prinsippvedtak om utbyggingsavtaler. I boligprogrammet har de kategorisert de ulike utbyggingsområdene ut fra hvor store tilretteleggingskostnader som må påregnes. I alle disse områdene vil kommunen gjøre bruk av utbyggingsavtaler for å regulere utbyggeres bidrag. Områdene har fargekoder (grønt, rødt, gult), der rødt indikerer store kostnader og gult mindre.

I ”røde” områder vil kommunen måtte påregne å gi vesentlige bidrag. For eksempel er Marviksletta avmerket som ”rødt” område. Ved utarbeidelse av kommunens boligprogram er utbygger invitert til å gi tilbakemelding på hvor mye utbygger forventer må ytes av bidrag i forbindelse med en realisering av et prosjekt. Foreløpig har tilbakemeldingene vært mangelfulle/ fraværende. Kommunen har da selv gjort forenklete vurderer og ut fra dette laget en anbefalt rekkefølge for utbygging av de røde områdene. Rekkefølgen er justert i forhold til politiske signaler.

Politikerne har nylig diskutert at dersom markedet vil åpne opp slike områder og kommunens kostnader er beskjedne, er det ok å starte. Kommunen mener at kravene til annonsering og ettersyn etc. av utbyggingsavtaler som loven krever, er bortkastet. Avtalene har ingen ting med offentlig høring å gjøre, de som er parter blir

parter, de som er berørt blir informert etc. Det er en unødvendig øvelse som ikke fører noe med seg og får bare uttalelser om ”ingen kommentarer”. De mener den offentlige dimensjonen er ivaretatt gjennom offentlighetsloven og avtaleloven i forhold til rimelighets/fordelingshensyn.

4.5.5 Praksis knyttet til MVA

Kommunen har avklart rammene for hvordan de skal håndtere utbyggerbidrag til infrastruktur som kommunen skal ta over. De bruker vanligvis en justeringsmodell for beløp mellom 0,5 millioner og 15 millioner, og bruker en anleggsbidragsmodell hvis kostnadene overstiger 15 millioner. Hvordan kommunen skal kompenseres for dette er avklart. Kommunen ”tar av”/ krever 25 prosent av momsen i justeringsmodellen, og 2-6 prosent ved anleggsbidragsmodellen, for å dekke kommunens kostnader ved organiseringen av dette. En avklaring er også foretatt i forhold til om denne praksisen er akseptabel i forhold til EUs regelverk for innkjøp. Kommunen har fått en avklaring fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet om at så lenge kommunen tar et bidrag så er det akseptabelt.

Kommunen har vurdert om bidragene skal hentes inn gjennom avgifter i stedet, men politikerne ønsket ikke dette, da det vanskelig lar seg koble til prinsippet om selvkost.

4.5.6 Vanskeligheter ved kostnadsfordeling

Kristiansand eiendom peker på at infrastrukturkostnader og spesielt initialkostnadene størrelse må ses i sammenheng med utbyggingspotensialet. Dersom kostnadene knyttet til veianlegg og mange andre store infrastrukturiltak er høye og planen tilsier begrenset utnytting, har de en situasjon der rammene for utbyggingen ikke bærer kostnadene. Kostnadene kan en vanskelig renonsere på, slik at det blir spørsmål om inntekspotensialet kan økes – da i betydning av at tillat utnytting økes – eller om kostnadsfordelingen mellom offentlige myndigheter og utbygger forskyves slik at myndighetene bærer en større del av kostnadene. Å avklare dette er krevende og medvirkende til at store og kompliserte utbyggingsprosjekter ikke kommer i gang.

4.5.7 Urbant jordskifte

Kommunen bruker ikke urbant jordskifte i dag, men er kjent med muligheten. En orientering fra jordskifteretten om at dette kan tas inn i bestemmelser er kommet, men kommunen oppfatter at det er usikkerhet knyttet til dette. Kommunen mener det vil være behov for å forenkle loven før dette kan tas i bruk, og at urbant jordskifte kan eliminere bruken av ekspropriasjon.

I tilfelle Marviksletta var områdereguleringen initiert av partene i fellesskap. Informasjon/avklaringsmaterialet var mer krevende enn kommunen trodde og dette er enn ny form for plan. Det er en utfordring å koble utbyggingsøkonomi på arbeidet med områdeplanen, men samtidig helt nødvendig så lenge grunneiere/utbyggere skal være med på å finansiere infrastrukturkostnadene. I slike tilfeller må utgiftene og fordelingen av dem ses i sammenheng med inntekspotensialet i området. Det er for eksempel nødvendig å avklare fylkesmyndighetens rolle i forbindelse med utarbeidelse av ny fylkesvei. I tillegg kreves nytt renseanlegg, og tillatt utnytting vil ha betydning for dimensjoneringen for dette anlegget.

4.5.8 Kommunens rolle i tomtemarkedet

Kristiansand kommune har som politikk at de skal være aktive i tomtemarkedet. De lange linjene er slik: Kommunen ”trekker” i dag på politikken som ble utøvd på 1980-tallet og første del av 1990-tallet. Kommunen var bevisst på oppkjøp med tanke på sentrumsutvikling, hadde en sterk byutviklingsvisjon og en strategi som kommunen fulgte i mange år. Dette har betydning for dagens situasjon. Den til tids harde bruken av offentlige virkemidler i forhold til erverv av byggegrunn fra 1970- og 1980-tallet har imidlertid gitt slitasje på politikerne med hensyn på tvangsmessige oppkjøp og bruk av ekspropriasjon.

Kommunens boligstrategi viser et godt mandat for å drive en aktiv politikk. De skal søke grunneierposisjon for å tilrettelegge for boligformål og har et tydelig fokus på kjøp av arealer for boligformål. Kristiansand Eiendom (KE) har en øremerket ramme på 200 millioner som de kan ta i lån som de kan ta opp til kjøp av arealer og til investering i infrastruktur. Beslutning om hva de skal kjøpe er politisk, i betydning av at hvert kjøp har vært til politisk behandling. Kristiansand kommune har pålagt seg selv et lånetak,

som kommunen nå nærmer seg. En konsekvens er at det diskuteres grundig hva som er nødvendig å kjøpe. Men siden boligpolitikk er langt fremme i bevisstheten politisk har dette prioritet.

Kristiansand Eiendom lager et forslag til oppkjøp og melder dette inn i handlingsprogrammet. Kjøpene lånefinansieres gjennom ordinært lån, ved at regnskapssjefens finansielle stab vurderer hvor de skal ta opp lånet. De strategiske midlene er en ramme. Kristiansand Eiendom låner det de trenger og må selv sørge for at det er balanse mellom hva de kjøper og hva de avvikler/selger.

Kommunen har utarbeidet et prinsipp for hva slags takster som skal legges til grunn når kommunen kjøper tomter. Kjøpet blir sett i et tiårsperspektiv der det tas hensyn til kommunale investeringer før videresalg. Det gjennomføres ofte flere takser på en og samme eiendom. Når kommunen kjøper grunn utenfor byggesonen, er dette prinsippet mindre framtreddende. Kommunen oppgir at det er vanskelig å fastslå hva som er *rett verdi* fordi denne er sterkt påvirket av tilretteleggingskostnadene. I enkelte tilfeller kjøper kommunen områder utenfor byggesonen, ”oppe i åsene”, og regulerer områdene til grøntarealer. Grunneiere selger omkringliggende områder til boligutbyggere og tar ut gevinsten. Ifølge informantene fra kommunen framstår ikke dette som god bruk av offentlige midler:

Hvorfor vi som samfunn velger å sprøyte kapital opp i åssidene (...) Kommune og stat sprøyter inn kapital og grunneier tar gevinsten.

Kommunen selger primært regulerte tomter og regulerer de tomter som er klare for salg og som ligger i områder der det bør bygges mer. Infrastruktur bygges før salg. Kommunen er sjelden tiltakshaver for boligene. Salget av tomtene kan rette seg mot ulike kjøpere. Hvem kommunen retter seg mot avgjøres av tomtesammensetningen.

Kommunen bytter grunn med andre grunneiere, men mener at dette først og fremst er aktuelt ved mindre tiltak som sikring av grøntstruktur. Hovedbildet er at dersom grunneier ikke vil bytte, er årsaken *ikke* økonomisk begrunnet, grunneier trenger eiendommen. Dette er politisk akseptert og det skal veldig mye til

før kommunen går inn med ekspropriasjon. I det store og hele mener de at grunneier har ”gode kort”.

4.5.9 Sosiale målsettinger

Kristiansand Eiendom har en stående arbeidsordre om å sjekke ut de boligsosiale behovene ved salg, men hovedbildet er at de ikke legger inn sosiale aspekter når de selger – fordi det ikke har vært behov. Når Kristiansand Eiendom legger tomter ut for salg sjekker de med kommunens boligselskaper/stiftelser (tre ulike enheter) om de har behov for boliger til ”sine” klienter. Dersom det er tilfelle blir det lagt inn som en forutsetning i salget.

Salget skjer dessuten alltid etter en reguleringsplan. I prosessen med å lage reguleringen inviteres blant annet helse og skole inn i prosessen og dermed er det rom for å sondre mellom Kristiansand eiendoms egne formål og boligsosiale formål. Det avklares i forkant om kommunen ønsker å beholde eierskap til deler av eiendommen, eller om det skal legges inn føringer for en del av tomten. Kommunen har med dette flere ”looper” der kommunens egne behov meldes inn: En ved reguleringen, en i forbindelse til årsbudsjettet, hvor alle inviteres til å melde inn behov, samt løpende dialoger med etater med potensielle behov. I de fleste tilfellene vil det ikke være slike behov i forbindelse med nybyggingsprosjekter.

Kommunen ved boligselskapet/ stiftelsen eier over 2000 boliger slik at det er gode muligheter for å få tilgang til en sosial bolig gjennom kommunen. Kommunens boligstiftelse⁴ og Kristiansand boligselskap⁵ dekker mye av sine behov i bruktmarkedet.

Kommunen har ikke engasjert seg i seniorsegmentet. Politikken har vært å overlate ”senior” og ”bolig pluss” etc. til de private, men kommunen er nå i en prosess hvor de har dette oppe til revurdering. Kommunen er usikker på konsekvensene av UU – kravene: En mulig variant er et klasseskille der de med midler

⁴Se <http://www.kristiansand.kommune.no/no/Om-Kristiansand/Kommunens-eierskap/Stiftelser/Kristiansand-Boligstiftelse/> for beskrivelse av stiftelsen

⁵ Se <http://www.kristiansand.kommune.no/no/Om-Kristiansand/Kommunens-eierskap/Kommunale-foretak/Kristiansand-Boligselskap-KF/> for beskrivelse av foretaket

kjøper seg inn i senior pluss boliger og får pleie der, mens andre "må" inn på sykehjem og aldersboliger. En annen mulighet er krav om økt bruk av hjemmetjeneste i byggene som er egnet for beboere med lav førlighet. Kommunen vil se nærmere på hvordan de skal innrette seg i forhold til dette, og har selv satt i gang en liten intervjuundersøkelse om temaet. Kristiansand kommune ved By- og samfunnsenheten er prosjektleder i KS for et prosjekt knyttet til seniorboliger.

Kommunen får for øvrig mange invitasjoner i forhold til offentlig/privat samarbeid, men der kommunen eventuelt går inn er det for løse kommunens behov for fasiliteter, ikke for å bygge boliger for eldre for salg.

5 Tilrettelegging for boligbygging

5.1 Innledning

I dette avslutningskapitlet vil vi oppsummere og drøfte funn både fra breddekartleggingen og den mer detaljerte gjennomgangen vi har gjort i de fire casekommunene. Vi vender tilbake til problemstillingene vi skisserte innledningsvis, resultatene fra kartleggingen og utdypningen av temaene som var sentrale i caseundersøkelsen.

I Norge i dag kan de statlige virkemidlene primært oppfattes som rammebetingelser for kommunene, og de er først og fremst å finne i Plan- og bygningsloven. Også tilgrensende lovverk, som konsesjonsloven, jordskifteloven og den praksis som følger av EØS-avtalens lovverk er med på å sette rammer for kommunene.

Statlige låne- og støtteordninger har mindre direkte betydning i utbyggingspolitikken, slik situasjonen er i dag. Statlige og fylkeskommunale investeringer i kollektivtransport og veibygging er imidlertid av stor indirekte betydning

Kommunal virkemiddelbruk i tilrettelegging for boligbygging er dermed dels en respons på det mulighetsrommet som det statlige lovverket gir kommunene og dels et spørsmål om kommunene bruker egne ressurser på tilrettelegging for boligutbygging, inkludert den rollen de velger å ta i tomteforsyningen.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet ønsket en kartlegging og analyse av kommunal virkemiddelbruk for tilrettelegging for utbygging av boliger i områder med press i boligmarkedet og knapphet på areal. Et mål med analysen skulle være å vurdere kostnads- og prosesseffektivitet ved de aktuelle

virkemidlene. Temaene som skulle omhandles var kommunale tomtekjøp, utbyggingsavtaler, rekkefølgekrav samt eiendomsskatt og kommunale avgifter.

I prosjektets første del ble det foretatt en breddekartlegging gjennom en spørreundersøkelse til 179 kommuner som enten hadde mange innbyggere eller sterk befolkningsvekst. Svarene som 69 kommuner ga i spørreundersøkelsen ble brukt som underlag for prosjektets andre del, der oppdragsgiver og utfører i samarbeid valgte en fordypning i enkelte problemstillinger gjennom å oppsøke et lite antall av kommunene som hadde svart på spørreundersøkelsen. Kommunene vi oppsøkte hadde bygget mindre enn planlagt de siste 7 årene, og erfart at enten utbygger eller kommune hadde vært interessert i utbygging på en bestemt tomt eller utbyggingsområde, men at prosessen hadde stoppet opp på grunn av samarbeidsproblemer mellom grunneiere i utviklingsområdet.

I tillegg var det ønskelig å få fram erfaringskunnskap fra kommuner som hadde bygget boliger som planlagt, men der en betydelig del av boligene var bygget *innenfor eksisterende* byggesone. Dybdestudien i prosjektets andre del er i hovedsak et dypdykk i kommuner med særlige utfordringer knyttet til at prosjekter har stoppet opp. Den praksisen vi finner i disse enkeltkommunene vil derfor ikke være dekkende for totalbildet som spørreundersøkelsen gir, men gir innsikt i utfordringer som kommunene trolig vil møte mer av framover, når flere boliger skal bygges gjennom transformasjon og innenfor eksisterende byggeområder.

I avsnittene som følger diskuterer vi først kommunenes rolle som reguleringsmyndighet. Det fokuseres på erfaringer med rekkefølgebestemmelser, utbyggingsavtaler og ulike plantyper, basert på funn i breddekartleggingen og informasjon fra kommunestudiene. Innenfor diskusjonen rundt bruk av rekkefølgebestemmelser, fokuserer vi på i hvilken grad kommunen gjennom sine investeringsbeslutninger kan styre hvor i kommunen boligbyggingen skal komme og i hvilken grad rekkefølgekrav som må oppfylles av regionale og statlige etater har stoppet eller utsatt prosjekter som er ønskelige både fra kommunens og utbyggers side.

I et eget avsnitt tar vi opp kommunenes rolle som aktører i tomtemarkedet. Avslutningsvis ser vi på betydningen av et godt

forhold mellom politikere og planadministrasjon som en forutsetning for måloppnåelse i utbyggingspolitikken.

5.2 De fleste kommunene bygger like mye eller mer enn planlagt

5.2.1 Byggeaktivitet i forhold til planer

Planlagt boligbygging kan enten være dimensjonert etter SSBs befolkningsframskrivninger eller ut fra kommunalt ønsket befolkningsvekst. Seks av ti kommuner sier de har bygget omtrent like mange eller flere boliger enn det de har planlagt de siste 7 årene, til tross for nedgangen i byggeaktiviteten under finanskrisen. En av ti kommuner har bygget færre boliger enn planlagt. Det er kommuner i kategorien 10-19 000 innbyggere som oftest sier de har bygget færre boliger enn planlagt.

Det er en tendens til at kommuner med høy befolkningsvekst har bygget flere boliger enn planlagt. Høy vedvarende befolkningsvekst kan ha bidratt til å bevisstgjøre kommunene om nødvendigheten av å legge til rette for boligbygging, og når først fokus rettes mot dette, har kommunene tilrettelagt og utbyggerne bygget. En supplerende forklaring er at de har planlagt å bygge for en mindre befolkningsvekst enn den faktiske, og at den faktiske befolkningsveksten dermed har initiert mer boligbygging enn planlagt.

5.2.2 Lite fortetting og transformasjon

De siste sju årene har hele 65 prosent av boligbyggingen i de kommunene som har svart på undersøkelsen foregått som *feltutbygging*. Nybygging som *transformasjon* skjer mest i kommuner med over 20 000 innbyggere, men utgjør likevel bare 18-20 prosent av boligproduksjonen i disse kommunene. Vi finner ingen klar sammenheng i datamaterialet mellom det å tilrettelegge for fortetting og transformasjon og det å innfri planlagt utbygging.

Transformasjonsandelen øker fra 11 prosent de siste 7 årene til et anslag på 15 prosent for de neste 7. Dermed vil boligbygging som fortetting og transformasjon fortsatt utgjøre en beskjeden andel av nybyggingen i disse vekstkommunene de neste 7 årene.

Med utgangspunkt i statlige målsettinger for jordvern kan andelen nybygging gjennom felt synes overraskende høy. Staten ved fylkesmannen skal godkjenne kommuneplanen. Funnene fra spørreundersøkelsen antyder et behov for å se nærmere på hvorvidt regionale og statlige myndigheters innsigelser retter seg mot lokale forslag til utbyggingsmønster og hvordan disse harmonerer med statlige målsettinger. Et annet tydelig funn er at transformasjon generelt og spesielt omdanning av arealer med mange grunneiere er komplisert for kommunene. I avsnittene nedenfor oppsummeres hvorfor dette er komplisert og hva kommunene gjør for å få i gang utbygging som ”ikke sklir av seg selv”.

Plan- og bygningsloven av 2008 gir kommunene rett til å kreve at utbyggere innenfor ett og samme utbyggingsområde samler seg om ett felles forslag. Spørreundersøkelsen viser at dette gjøres, men også at det er krevende for kommunene. Mange bruker store ressurser på å bistå grunneiere og forhandle fram omforente forslag. Ett av forholdene som vanskeliggjør enighet er grunneiernes ulike planer og tidshorisonter for omdanning av egen grunn.

Fra kommunestudien vises det hvordan kommunene bruker egen tomteportefølje for å tilby grunneiere erstatningstomter, og på den måten bidrar til at utbygging kommer i gang. Spørreundersøkelsen viser også at kommunene kjøper tomter for å tilrettelegge for boligbygging. Mange ser behovet for et større omfang, men det er i dag ingen statlige fond eller andre ordninger som kan gjøre det enklere for kommunene å kjøpe tomter. Det synes ikke urimelig å konkludere med at statens hjemling av krav om mer grunneiersamarbeid brukes av kommunene, men at de savner bedre tilrettelegging fra statens side.

Fra flere av kommunestudiene blir det fortalt at det kan ta tid før alle grunneiere i et område blir enige om å fremme et felles reguleringsforslag. Siden et utbyggingsområde ofte krever grøntareal, veier og sosial infrastruktur og signaler om samlet utnyttelsesmulighet, vil det kreve en kommunal avklaring av slike forhold før utbyggere/grunneiere kan bli enige seg i mellom.

I byomformingsprosjekter kan noen eksisterende virksomheter være interessert i å flytte eller utnytte eiendommen på en annen måte, mens andre gjerne vil fortsette med den eksisterende

virksomheten. Grand Fjære i Molde er et eksempel på dette. Det tok flere år før begge grunneierne i området ble enige om å bygge ut, et område som det ikke ville være mulig å bygge ut uten at begge ble enig om utbygging. Kommunenes framgangsmåte i slike områder er i hovedsak dialog med frivillighet som prinsipp. Norske kommuner atskiller seg her ved at de sjelden tar i bruk tvangsmidler som ekspropriasjon.

Mange av casekommunene har et ønske om å *unngå* byspredning og å bygge innenfor byggesonen, enten som fortetting eller som transformasjon fra andre formål til boligformål. I noen tilfeller kommer byomformingsprosjekter opp som følge av at næringsarealer ikke lenger passer til virksomheten eller at bedrifter nedlegges. I andre tilfeller forutsetter byomforming at enkelte eksisterende virksomheter i området tilbys en mer hensiktsmessig lokalisering, ofte lenger fra sentrum der arealet er rimeligere. For å få til ønsket utvikling, er det en fordel at kommunene også har planer for utvikling av næringsvirksomhet. Der det er næringsaktivitet på tomter som kommunen ønsker skal bygges ut til boligformål, vil det for grunneieren være en avveining av å fortsette aktiviteten eller utvikle tomten til boliger. Jones m.fl. (2009) peker på at grunneieres lønnsomhet knyttet til nåværende aktivitet er en viktig barriere for økt boligtilbud i engelske storbyer. Det samme ser vi tendenser til i Norge: Byomformingsprosjekter utsettes fordi enkelte av grunneierne ikke finner alternative arealer eller rett og slett ikke *vil* flytte (Nordahl m.fl. 2009 og 2011).

5.3 Rekkefølgebestemmelser

5.3.1 Kommunens bruk av rekkefølgebestemmelser

Under Plan- og bygningslovens generelle bestemmelser til kommuneplanens areal (§ 11-9) brukes rekkefølgekrav

for å sikre etablering av samfunnsservice, teknisk infrastruktur, grønnstruktur før områder tas i bruk og tidspunkt for når områder kan tas i bruk til bygge- og anleggsformål, herunder rekkefølgen på utbyggingen.

I § 12-7 om bestemmelser i reguleringsplan kan det gis bestemmelser om

krav om særskilt rekkefølge for gjennomføring av tiltak etter planen, og at utbygging av et område ikke kan finne sted før tekniske anlegg og samfunnstjenester som energiforsyning, transport og vegnett, sosiale tjenester, helse- og omsorgstjenester, barnehager, friområder, skoler mv. er tilstrekkelig etablert.

Rekkefølgebestemmelser brukes systematisk av kommunene og legges inn både i kommuneplanens arealdel, i områdeplaner og i detaljreguleringsplaner. Det vanligste er å legge inn rekkefølgekrav i detaljreguleringsplaner. Mer enn 90 prosent av kommunene sier de bruker utbyggingsavtaler for å sikre at utbyggerne bidrar til finansiering av teknisk infrastruktur. De statlige rammebetingelsene i lovverket for bruk av rekkefølgebestemmelser synes å fungere og er et godt utgangspunkt for forhandlinger om utbyggingsavtaler.

5.3.2 Planlegging av kommunale investeringer

Kommuneplanens arealdel gir i liten grad føringer på hvordan utbygging er tenkt *gjennomført*. Den viser som regel til hvor mange boliger kommunen har ønske om å bygge i en framtidig periode som følge av forventet eller ønsket befolkningsvekst, samt hvilke tilretteleggingstiltak kommunen skal gjøre for å bidra til at tjenester og infrastruktur dimensjoneres i henhold til befolkningsutviklingen i lokalområdene. I sum vil disse arealene dekke en like stor eller større boligproduksjon enn det kommunen forventer i framskrivningsperioden.

I planene vises hvor kommunene ønsker fortetting og byomforming samt lokalisering og omfang av nye felt. Bak disse planene kan det ligge mål om mindre byspredning, flere boliger for å gjøre sentrum mer attraktivt, ivaretagelse av ulike befolkningsgruppers boligetterpørsel osv. For en kommune med knappe ressurser kan det være hensiktsmessig å lage et dynamisk investeringsbudsjett der investeringene fordeles på planområder i kommunen, for eksempel skolekretser. Kapasitet i skole, barnehage, transport og andre kommunale tjenester må ses i sammenheng. Det er vanskelig å få aksept for boligprosjekter som overbelaster infrastruktur og forverrer situasjonen for eksisterende beboere i området, blant annet på forhold som transport, skole og

barnehage. Noen områder kan som følge av dette peke seg ut som steder der kommunen ønsker at hovedtyngden av boligbyggingen skal skje.

Kommunen kan velge å styre utbyggingen til de deler av kommunen der det er ledig kapasitet mht. til både teknisk og sosial infrastruktur, før det gjøres investeringer i nye områder. En betydelig andel av kommunene bruker rekkefølgebestemmelser for å styre *hvor i kommunen utbyggingen skal skje* og for å *sikre at sosial infrastruktur* kommer på plass. Rekkefølgekrav om sosial infrastruktur (som skole og barnehage) og manglede kommunal oppfølging er et eksempel på negativ styring: Kommunen sikrer seg da mot at det kommer utbygging i det aktuelle området.

En innvending fra utbyggere kan være at det ikke må bygges for mye på samme tid i ett enkelt område, fordi dette vil gi et for stort boligtilbud i forhold til hva markedet lokalt kan avta. Derimot vil en spredning av nyboligtilbudet gjøre at markedet lettere vil avta dette, og det samlede volumet kan bli større. For kommunene kan en spredning av nyboligtilbudet imidlertid bli kostbart dersom konsekvensen er at det vil bli foretatt nye infrastrukturinvesteringer i enkelte områder, samtidig som det er ledig kapasitet på infrastrukturen i andre områder.

Hensikten med å hente fram dette poenget er at vekst krever infrastrukturutbygging, og den utbyggingstakten som kan være mest lønnsom for kommunen vil (kunne) kollidere med markedshensyn fordi absorpsjonsraten i et lokalt område er begrenset selv om "behovet" i kommunen som helhet er stort. Dette gjør at markedsbasert nybygging er mer krevende mht. infrastrukturtilrettelegging for kommunene enn for eksempel feltutbygging med ventende boligsøkere "på liste" var.

5.3.3 Kompliserte sammenhenger og statlige krav - et hinder for boligutvikling?

Spørreundersøkelsen og kommunestudiene er samstemte på to ting; (i) statlig infrastrukturutbygging er ofte et hinder for utbyggingsprosjekter og (ii) kommunal aktivitet på tomtemarkedet er en nødvendig del av tilrettelegging for boligbyggingen.

Når det gjelder statlig investering i infrastruktur svarte nesten halvparten av kommunene at de hadde eksempler på at

veikapasitet var årsak til utsettelse av boligprosjekter. I kommunestudiene har vi sett at infrastruktur utover egen tomt bekostes av utbyggere, i et spleiselag med offentlige etater. I de tilfeller det er fylkesveier eller riksveier som må oppgraderes, er det vanskelig å få veietatene til å bidra med sin andel av finansieringen. Når utbyggingen er avhengig av at alle parter bidrar og kan stille sikkerhet, synes det åpenbart at bindende prioriteringer fra regionale og statlige etater er viktig. Kommunene i studien er tydelige på at de ikke kan forskuttere regionale og statlige investeringer når disse ikke er sikret.

I et kommentarfelt i spørreundersøkelsen ble det nevnt at prosjekter stopper opp fordi rekkefølgekrav som kommunen har satt, ikke oppfylles og at det bare er kommunen eller statlige/regionale etater som kan oppfylle mange av rekkefølgekravene. Videre sies det at dersom det ikke er laget klare investeringsplaner og utbyggingsstrategier i kommunen, som er samordnet med statlige og regionale myndigheter, vil mange prosjekt stoppe opp. Det er praksis i mange kommuner at utbygging foregår mange steder i kommunen, inntil en støter på slike rekkefølgekrav som beskrevet ovenfor.

Kristiansand kommune ønsker en mulighet for å avklare, regulere, forskuttere eller finansiere statlige og fylkeskommunale tiltak. Kommunen ønsker spesielt mulighet til å forskuttere statlige investeringer slik at tempoet på investeringene kan tilpasses lokale utbyggingsplaner. Risikoen og kostnaden ved en slik forskuttering kan kommunen vanskelig ta selv, men den ser for seg muligheten for et fond der midler tas ut i henhold til kommunale utbyggingsplaner. Slik situasjonen er i dag er statlige sektors investeringsplaner ikke tilpasset lokale utbyggingsplaner. Dermed blir utbyggingsprosjekter som krever statlige investeringer liggende i påvente av at prosjektet ”rykker opp” i statsetatenes prioriteringer.

5.4 Utbyggingsavtaler

5.4.1 Et viktig redskap

Utbyggingsavtaler er knyttet til gjennomføringen av arealplaner og er et viktig redskap for å sikre at infrastrukturtiltak etableres og

bekostes. Grunnlaget for å få i stand utbyggingsavtaler ligger ofte i vedtatte rekkefølgebestemmelser og at avtalene utarbeides parallelt med detaljreguleringsplanen. Rekkefølgekravene i seg selv sier ikke noe om hvem som skal bekoste tiltakene. Dette fastlegges ofte i utbyggingsavtalene. Rekkefølgekrav vil være en forhandlingsressurs for kommunen også etter at reguleringsplanen er vedtatt.

Nesten alle kommuner praktiserer utbyggingsavtaler etter Plan- og bygningsloven, og svært få sier at lovens krav til innhold i avtalene skaper problemer eller utfordringer i realisering av boligpolitikken. Hovedinntrykket er heller ikke at saksbehandlingen skaper utfordringer eller problemer for kommunene. I casestudien kom det imidlertid fram at bestemmelsene om offentlig ettersyn synes irrelevante, siden offentlig innsyn ivaretas på andre måter. Kristiansand mener for eksempel at kravene til annonsering og ettersyn av utbyggingsavtaler som loven krever, er bortkastet. Kommunen mener den offentlige dimensjonen uansett er ivarettatt gjennom offentlighetsloven.

Blant de som kunne svare på om kommunen behandlet grunnverv i utbyggingsavtaler, svarte litt over halvparten at dette var tilfelle. De fleste bruker utbyggingsavtaler for å gi større forutsigbarhet om utbyggers og kommunens bidrag i finansieringen av teknisk infrastruktur, og for å få til en konkret fordeling av kostnader mellom kommune og utbygger. Nær seks av ti kommuner avtaler tidsperspektivet i en utbygging.

Kommunen kan i utbyggingsavtaler sikre seg forkjøpsrett til de ferdige boligene til markedspris. Svært få kommuner bruker denne forkjøpsretten for å sikre boliger til økonomisk vanskeligstilte, spesielt tilrettelagte boliger eller boenheter som inngår som offentlige formål. Erfaringen med utbyggingsavtaler ble også belyst i caseundersøkelsene. Molde kommune ønsker for eksempel å tenke nytt omkring utbyggingsavtaler med hensyn på å oppnå mål i den boligsosiale politikken.

Det mest problematiske med utbyggingsavtalene er diskusjoner rundt størrelsen på utbyggers bidrag til de samlede kostnadene, forholdsmessighetskravet. Kommunene er tydelige på at diskusjonene mellom dem og utbyggerne om hva som er nødvendige investeringer, og hvordan kostnadene skal fordeles er utfordrende. En av tre kommuner peker på at kommunens

kompetanse i forhandlingssituasjoner er et problem, særlig er dette tilfelle for de minste kommunene.

Praksis knyttet til å innhente utbyggerbidrag og hvor stor andel kommunen skal dekke, synes å variere både mellom kommuner og mellom prosjekter i samme kommune. Kommunene bruker ulike redskap (refusjon eller utbyggingsavtale) alt etter hva som er best egnet for området. De fleste kommunene skiller mellom interne og eksterne kostnader. Interne kostnader er alle private fellesområder og infrastruktur innenfor eiendommen, eksterne er infrastruktur utenfor eiendommen som må etableres, oppgraderes eller ombygges som følge av utbyggingen. Intern infrastruktur dekkes i sin helhet av utbyggere, mens kostnadsfordeling av ekstern infrastruktur er gjenstand for forhandling og tilpasning til prosjektet.

I en by som Tromsø mente for eksempel utbyggeren som ble intervjuet at tilrettelegging av tomtene utgjorde kun 10-12 prosent av de totale kostnadene. Derfor hadde ikke tomtetilbudet eller kommunens krav i utbyggingsavtaler noen særlig betydning for lønnsomheten i prosjektene.

Når grunneierne vil utvikle tomtene i eget tempo, kan det være et problem å sikre at alle bidrar til å bekoste infrastrukturtiltakene. I utbyggingsområder med flere grunneiere sier om lag en tredjedel at de inntar bestemmelser i § 18 i Plan- og bygningsloven om refusjonsbestemmelser. En like stor andel sier de ikke engasjerer seg i fordeling av kostnader mellom ulike utbyggere. En av fire kommuner sier de forskutterer investeringskostnadene og bruker tilknytningsavgift for å sikre innbetaling fra eiendommer som vil ha nytte av tiltaket i framtiden. Ca. 20 prosent sikrer seg gjennom å tinglyse heftelser på eiendommer som vil ha nytte av nødvendige investeringer.

En erfaring som kan trekkes fram fra Molde kommune er vanskeligheten med å inngå utbyggingsavtaler med grunneiere/utbyggere som ikke er samordnet, og der bare noen av grunneierne er interessert i utbygging på tidspunktet der avtalen forsøkes inngått. Kommunen kunne ha brukt andre tilnærminger, for eksempel kunne kommunen ha fått raskere framdrift dersom de hadde brukt ekspropriasjon. De kunne også ha forsøkt å få grunneierne til å etablere et felles utbyggingssselskap som kunne være avtalepart og gjennomfører. Det synes ikke å være noen

hindringer i lovverket, men det ser ut til at kommunen legger stor vekt på frivillighet.

Også i Nedre Eiker brukes utbyggingsavtaler for å øke forutsigbarheten om utbyggers og kommunens bidrag til felles infrastrukturiltak. Det problematiske ved bruk av utbyggingsavtaler fra kommunens side er først og fremst knyttet til kommunens kompetanse eller kapasitet til å håndtere slike avanserte forhandlinger.

Kristiansand mener at vanskelighetene i utbyggingsavtaleinstituttet i hovedsak er knyttet til forholdsmessighet. Dette gjelder først og fremst vurderingen av hva som er rimelig å kreve, gitt utbyggingsprosjektets økonomi og inntjeningsmuligheter. Det gjelder i mindre grad for å vurdere fordeling mellom grunneiere innenfor ett og samme område.

Utbyggingsavtalene kan utformes slik at de tar høyde for de usikkerhetsmomentene som utbygger står ovenfor i sine lønnsomhetskalkyler. I en situasjon hvor salget går tregt, representerer dette en usikkerhet for utbygger. Prosjektet deles kanskje inn i byggetrinn, og utbygger velger å selge unna boliger trinnvis i stedet for å sette i gang et stort prosjekt i ett byggetrinn. I slike situasjoner er det viktig at utbyggingsavtalen tilpasses framdriften i prosjektet. En måte å løse dette på er å avtale suksessiv implementering av utbyggingsavtalen etter hvert som ulike trinn i utbyggingen ferdigstilles. For utbygger er det viktig å slippe å ta kostnadene ved utbyggingsavtalens totale omfang ved prosjektets oppstart.

Til tross for at kommunene viser en forståelse for dette, ser det annerledes ut fra utbyggerens ståsted. De viste til situasjoner der det var vanskelig å få gjennomslag for en parallell utbygging av den tekniske infrastrukturen. Det ble også rapportert om tilfeller der utbyggerne, som følge av dette, fikk finansieringsproblemer. Undersøkelsen gir ikke full oversikt over hvor utbredt dette er. Kartleggingen viser at 7 av 10 kommuner har opplevd at prosjekter stopper opp på grunn av manglende gjennomføringsevne hos utbygger. Årsakene til dette kan være mange, poenget her er at markedsbasert boligbygging fordrer at kommunene har innsikt i og forståelse for økonomien i utbyggingsprosjekter.

Vårt bilde er at utbyggingsavtaler er et bredt brukt redskap i kommuner som inngår i denne undersøkelsen, i likhet med studien i de fem største byene (Barlindhaug m.fl. 2014). Redskapet fungerer greit i situasjoner med én utbygger/grunneier da det bare er to parter inne i bildet. Når det er flere parter og disse utvikler tomtene i eget tempo blir fordelingen vanskelig og forhandlingene krevende. I slike situasjoner blir også avtaledokumentene kompliserte. Det er påfallende at avtalene i liten grad kombineres med tvangsmidler verken direkte eller indirekte.

5.5 Kommunenes bruk av ulike plantyper og som pådriver

Kommunene fikk i 2008 områdeplan i Plan- og bygningsloven som et nytt redskap. Områdeplaner er reguleringsplaner som dekker et større område enn detaljreguleringer, men er lik detaljregulering mht. arealformål og bestemmelser. Arealbruken i områdeplaner er juridisk bindende når planen er vedtatt, slik det også er i detaljreguleringer. En viktig forskjell er at detaljreguleringer kan foreslås av utbyggere, mens områdeplaner bare kan fremmes av kommunen.

I samtale med kommunene kom det fram at områdereguleringer foreslått av kommunen kan vanskeliggjøre samarbeid mellom grunneiere. Når kommunen lager juridisk bindende arealbrukskart i et område med mange grunneiere, er det sannsynlig at ulike grunneieres områder får ulik utnyttingsmulighet og ulike ”belastninger” i betydning av å bli regulert til formål som ikke gir avkastning for grunneier. En bestemmelse i Plan- og bygningsloven (§ 15-3) skal sikre at en grunneier i slike tilfeller kan søke erstatning;

Når en eiendom bebygges i henhold til reguleringsplan som gir den en vesentlig bedre utnytting enn andre eiendommer i området, og verdien av disse som følge av dette er blitt betydelig forringet, kan deres eiere eller festere ved skjønn tilkjennes erstatning hos eieren av den førstnevnte eiendom.

Ved utbygging i tette byområder kan gevinstene ved bedre utnytting bli svært høye. Der en områdeplan gir svært ulik verdiforøkelse for grunneierne i området, går kommunen sjelden

inn i diskusjoner mellom grunneierne. Plan- og bygningslovens henvisning til Jordskifteloven for urbane områder er lite brukt. Kristiansand kommune målbærer et ønske om en betydelig forenkling av loven før de vil ta dette redskapet i bruk.

På områder med mange grunneiere og mange interesser kan det være vanskelig å enes om alle detaljer og dermed få tilstrekkelig sikkerhet for *andres* bidrag eller *egne muligheter* som må til for at en utbyggingsavtale kan undertegnes. Prosessen med å lage juridisk bindende områdeplaner i områder med mange grunneiere medfører ofte et stort og krevende koordineringsarbeid for kommunen. Planen for Marviksletta i Kristiansand er et eksempel på dette, det samme er Kringstad i Molde.

Kommunene kan på ulike måter være en pådriver i prosjekter med mange grunneiere der et samarbeid om utbygging ikke kommer i stand, men der kommunen ønsker at utbygging skal skje.

5.6 Kommunalt kjøp og salg av areal

5.6.1 Hvorfor er kommunene aktive i tomtemarkedet?

Det kan være flere grunner til at kommunene opptrer som aktører i tomtemarkedet. En opplagt grunn er at kommunen historisk eier det meste av det arealet som egner seg for boligbygging i kommunen. Siden kommunene bare unntaksvis selv inntar utbyggerrollen, vil disse arealene bli solgt, enten til profesjonelle utbyggere eller individuelle tiltakshavere. I slike kommuner trenger ikke salg av tomter være begrunnet med at bestemte boligpolitiske målsetninger skal oppnås utover å dekke etterspørselen. Slike kommuner har imidlertid større muligheter til å styre hvor boligbyggingen skal komme i kommunen. Det er også vanlig at slike kommuner står for reguleringen av arealet før det blir solgt til private.

En viktig begrunnelse for å være aktør på tomtemarkedet er i følge kommunene i undersøkelsen å sikre en jevn og høy boligproduksjon i kommunen. Andre svarer at de gjennom oppkjøp og salg av areal vil forbedre konkurransesituasjonen mellom utbyggere, oftest gjennom å selge arealer som gjør at utbygging kan være aktuelt også for de mindre aktørene i det lokale byggemarkedet. Å invitere små utbyggere inn, øker den lokale

kapasiteten i bransjen, og muliggjør høyere boligbygging og kanskje rimeligere boliger.

Kommuner som selger areal til boligbygging kan også gjøre dette for å oppnå noe som de ikke kan oppnå gjennom sin rolle som reguleringsmyndighet. Slike kommuner kan derfor ønske å kjøpe opp nytt areal for senere videresalg til private.

Noen kommuner bruker arealeierskapet til å legge inn krav til disposisjonsform eller krav til hva sluttbruker skal betale for boligene. Hensikten med dette er ofte å oppfylle mål knyttet til befolkningssammensetningen i kommunens delområder.

Andre kommuner kan kjøpe opp areal for å bidra til at privat boligbygging utløses, enten ved å ta initiativ til selskapsdannelser eller for å få til samarbeid mellom grunneiere, men der kommunen trekker seg ut som utvikler når prosessen er kommet i ønskelig retning.

5.6.2 En stor del av boligbyggingen skjer på areal som kommunen har solgt

Blant de kommunene som selger areal til boligbygging er det 14 prosent som sier at salg av tomter skjer til fast pris, mens kjøperne konkurrerer på pris til sluttbruker. I en undersøkelse av utbyggingspolitikken i storbykommunene inkludert Stavangers nabokommuner, er det kun Sandnes som har denne praksisen (Barlindhaug m.fl. 2013).

Fra spørreundersøkelsen så vi at nesten en av tre kommuner lodder ut tomter til selvbyggere, noe som innebærer at tomtene selges til en pris lavere enn markedspris.

I Molde synes produsenter av typiske trehusboliger i følge kommunen å være fornøyd med å få tilbudt ferdig regulerte tomter, der de kan sette opp sine hustyper for salg. I økende grad stiller kommune krav om konsentrert utbygging, og dette kravet kan tilfredsstilles gjennom konsentrert trehusbebyggelse. Ved å bruke selvkost som prinsipp påstår kommunen at tomtene blir betydelig rimeligere enn tilsvarende tomter som selges på markedet, og at også de ferdig produserte boligene blir solgt rimeligere enn de som blir bygget på areal som ikke er solgt fra kommunen. I små kommuner er det ikke usannsynlig at et en

utbygger kan dra fordel av et godt rykte mht. rimelig prising på boliger bygget på tomter vedkommende firma har kjøpt fra kommunen. Det er mer usikkert om dette også gjelder for store bykommuner.

For å ha tomter å selge, må kommunene enten allerede eie betydelig areal eller de må skaffe seg tomtegrunn som senere videreselges. Mer enn 40 prosent, og enda flere av de største kommunene, har kjøpt areal til boligformål de siste 7 årene. En mindre andel, 12 prosent ønsker å kjøpe, men har ikke kjøpt. I underkant av 40 prosent sier at dette ikke er ønsket politikk i kommunen. Det siste kommer tydeligst til uttrykk i de minste kommunene. De som ikke ønsker å kjøpe areal til boligbygging bygger like ofte som andre kommuner like mange eller flere boliger enn planlagt.

Nesten en tredjedel av kommunene, og hele to tredjedeler av de største kommunene, sier at mye tomteareal allerede er disponert av utbyggere gjennom rådighetsavtaler. Ofte dreier dette seg om areal i randsonen av pressområdene, typisk egnet for feltutbygging. I slike kommuner kan det være vanskelig for kommunen å skaffe seg areal på markedsbetingelser, og i verste fall virke prisdrivende på tomter dersom kommunen er like aktive som private utbyggere.

I Stavanger blir kommunen kontaktet av grunneieres advokater med spørsmål om kommunen ønsker å være med i budrunder. For ikke å presse prisene i totemarkedet takker kommunen nei (Manifest 2014). Kommunene har imidlertid flere muligheter for å sikre råderett over tomter og eiendom i sentrumsområder, blant annet gjennom praksis ved avhending av statlig eiendom eller ved byttehandel.

I overkant av 20 prosent opplever at grunneier ikke vil selge, mens 70 prosent sier at grunneier vil ha en høyere pris enn hva kommunen er villig til, eller har hjemmel til å kjøpe for. Kommunen regner med å måtte betale en pris som tilsvarer takst (markedsprisen i området).

En undersøkelse blant utbyggere i UK viste at utbyggere forsøkte å unngå å anskaffe tomter i priskonkurransen med andre kjøpere (Adams m.fl. 2014). De mener at en slik konkurranse fører til at prisene presses opp. Oppkjøp av tomter baseres i større grad på nettverk, dels fordi flere tomter kun tilbys en avgrenset

kjøpergruppe og dels fordi det foregår et omfattende tomtsalg mellom utbyggere (Needham & De Kam 2004). Det ble understreket som viktig å bruke nettverket til å sikre tilgang på tomter *før* de ble lagt ut på et marked. Flere agenter opererer i dette markedet som et mellomledd mellom aktuelle grunneiere og utbyggere. Noen utbyggere får tilbud om tomter basert på det ryktet de har opparbeidet seg i byggemarkedet. Tomtetilbud kunne for eksempel komme fra næringssselskaper som vil utnytte deler av sitt utbyggingsareal til boliger.

Utover problemer med at tomter ikke er tilgjengelig, eller har for høy pris, fins det en rekke ulike andre grunner til at kommunen begrenser sitt oppkjøp av arealer til boligformål. Mangel på kapital nevnes av 36 prosent. Liten vilje til å ta risiko, manglende kapasitet og politisk vilje nevnes av omkring 20 prosent av kommunene, mens 16 prosent sier de allerede har tilstrekkelig med areal. Det er ingen dominerende praksis på om en egen etat, sentraladministrasjonen eller andre forestår kommunale tomtekjøp.

5.6.3 Kommunalt tomtekjøp som virkemiddel for å få i gang utbygging

Enkelte kommuner i vår undersøkelse har en aktiv oppkjøpspolitikk av tomteareal *i randsonen*, men baserer seg på private initiativ til boligbygging *i sentrale utbyggingsområder*. Dermed vil kommunene i neste omgang bruke betydelige ressurser i en mer spredt utbygging. Alternativet ville være å fokusere mer på nybygging innenfor byggesonen.

Situasjonen synes imidlertid å være ulik mellom kommunene. Molde som er en mindre by er svært aktiv i oppkjøp, tilrettelegging og salg av tomteareal. Kommunen kjøper opp areal i randsonen og selger dette til selvkost etter at den kommunale infrastrukturen er på plass. I denne kommunen er det en innarbeidet praksis for grunneiere heller å selge areal til kommunen enn å binde seg til én utbygger gjennom en intensjonsavtale. Det er viktig for kommunen at ulike utbyggere skal kunne kjøpe regulerte tomter.

Kristiansand kommune kjøper tomter både i randsonen og i sentrumsområder, etter som hva som er aktuelt. Kommunen har vært bevisst på oppkjøp med tanke på sentrumsutvikling, hatt en sterk byutviklingsvisjon og en strategi som kommunen har fulgt i

mange år. Dette flyter de på i dag. Den til tider harde bruken av offentlige virkemidler i forhold til erverv av byggegrunn fra 1970- og 1980-tallet har imidlertid gitt slitasje på politikerne mht. tvangsmessige oppkjøp og bruk av ekspropriasjon.

Tomteporteføljen til kommunen består av tomter som har vært i kommunalt eie i over 100 år og tomter/eiendommer som kjøpes som ledd i transformasjon og hvor eiendommen avhendes så fort utviklingen er i gang. Kommunen kjøper seg inn i deler av et område og bruker sin eierposisjon som et utgangspunkt for å få i gang et samarbeid. Etter at samarbeidet er kommet i stand, kan kommunen selge seg ut. I Kristiansand finner vi eksempler på dette i Tangenområdet.

Det kan se ut til at kommunene bruker tomteoppkjøpspolitikken for å få bedre balanse i markedet. Dels er det konkurranse-situasjonen blant tilbydere de søker å påvirke, dels er det samarbeid mellom grunneiere de søker å oppnå. Det er ingen en-til-en sammenheng mellom kjøp og hvordan eiendommen brukes. Kommunalt eierskap brukes for å få i gang bygging og eiendommene brukes på den mest optimale måten gitt områdets utfordringer.

5.7 Politisk forankring og dialog som strategi for tilrettelegging for boligutvikling

Kommunal tilrettelegging for utbygging i privat regi vil ikke bare handle om rammer lagt i kommuneplanen, men også om det politisk mulige og ikke minst dynamikken mellom planadministrasjonen og politikerne. Gitt at mange av de private aktørene først og fremst forholder seg til planadministrasjonen i utarbeidelsen av en reguleringsplan og forberedelser av et prosjekt, er det viktig at de administrative saksbehandlerne mestrer å forankre prosessen og ikke minst resultatet av den, politisk. Saksbehandlerens evner til å se og formidle det politisk mulige inn i dialogen med utbyggerne, kan være avgjørende for at prosjekter faktisk lar seg realisere. Dette handler om planadministrasjonens troverdighet og legitimitet som forhandlingspart med utbyggere, på vegne av kommunen.

Planadministrasjonen er både forhandlingspart i forhold til de private aktørene og forbereder saker til den politiske behandlingen

av saker. Det er viktig at planadministrasjonens mandat og rolle inn i forhandlingene i overveiende grad er forpliktende, i betydningen at de bør ha forståelse for og videreformidle politiske preferanser overfor de private aktørene, som er iverksettere av selve byggingen.

Dårlig kommunikasjon mellom planadministrasjon og det politiske nivået kan skape uforutsigbarhet i beslutningsprosessen og gi dialogen med administrasjonen et uforpliktende preg. Dette kan helt konkret få større utbyggere til å velge bort kommuner med et uavklart forhold mellom politikere og administrasjon, og prioritere kommuner der administrasjonens arbeid og innspill i større grad synes forankret i det politiske miljøet.

Dette handler også om at utbyggere i noen tilfeller savner en politisk forståelse for kostnadene ved utsettelser og endringer i større utbyggingsprosjekter, og derav et behov om å innarbeide dette på et tidligst mulig tidspunkt i prosessen.

Dette berører også et utbyggingsprosjekts profil og politiske legitimitet. Noen utbyggingsprosjekter passer bedre inn i den overordnede politiske profilen enn andre. Prosjekter som passer godt inn, som tilfredsstillende de politiske forventningene for eksempel til beliggenhet, utnyttelsesgrad, størrelse og profil generelt, vil nok lettere la seg forankre politisk på et tidlig stadium i prosessen enn et prosjekt som ligger mer i ytterkanten av de forventninger og prioriteringer kommunen har til boligutvikling. En kommune som for eksempel ønsker en mer differensiert befolkningsutvikling, vil være mer offensiv i forhold til utbyggingsprosjekter som har en nyansert boligprofil, enn prosjekter som retter seg mot mer veletablerte voksne kjøpergrupper.

Dette handler om å gi kommunale saksbehandlere troverdighet, legitimitet og ikke minst handlingsevne i møte med private utbyggere, gjennom politisk forankring og dialog.

Litteratur

- Adams, David, Chris Leishman og Craig Watkins (2014) Housebuilder networks and residential land markets. *Urban studies* 2012, 49(4) 705-720
- Adams, D og S. Tiesdell (2010) Planners as Market Actors: Rethinking State–Market Relations in Land and Property i *Planning Theory & Practice* Vol. 11, No. 2, 187–207
- Barlindhaug, Rolf, Arne Holm, Berit Nordahl og Helge Renå (2014) *Boligbygging i storbyene – virkemidler og handlingsrom*. NIBR-rapport 2014:8
- Barlindhaug, R, Bayer, Stian B. og K. R. Tronstad (2013) *Boligpolitisk analyse Jæren*. Rapport IRIS 2013/168
- Barlindhaug, Rolf og Berit Nordahl (2005) *Markedsstyrt boligproduksjon i Osloregionen*. Byggforsk skriftserie nr 9 2005
- Barlindhaug, R. og Nordahl, B. (2011) *Boligbyggingens prisrespons: for mange hensyn eller for lite tilrettelegging?* NIBR rapport 31, Oslo
- Caldera Sánchez, A. og Å. Johansson (2011) *The Price Responsiveness of Housing Supply in OECD Countries*. OECD
- Jones, Colin, Chris Leishman og Charlotte MacDonald (2009) Sustainable urban form and residential development viability. *Environment and Planning A* 2009, volum 41 pages 1667-1690
- Manifest (2014) *Kommunane bygger landet. Handlingsrommet for ein aktiv lokal budstadpolitikk*. Manifest senter for samfunnsanalyse. Rapport nr. 2/2014
- Kristiansand kommune (2013) *Styrke i muligheter. Kommuneplanens arealdel 2011-2020*

- Lied, Camilla, Helge Renå og Per Medby (2012) *Boligsosialt arbeid i Nedre Eiker kommune. Foranalyse*. NIBR-rapport 2012:5
- Molde kommune (2013) *Kommuneplanens samfunnsdel 2013-2022. Utfordringsdokument*. Januar 2013
- Molde kommune (2014a) *Grand Fjære utvikling AS – utbyggingsavtale. Saksframlegg 24.01.14*
- Molde kommune (2014b) *Sakspapirer til møte i Plan- og utviklingsutvalget. Realisering av utbyggingsområde Meekelva - Djupdalen. 3.06.2014*
- Needham, B og G. de Kam (2004) Understanding How Land Is Exchanged: Co-ordination Mechanisms and Transaction Costs in *Urban Studies* vol 41, no 10 pp 2061 – 2076. Carfax Publishing
- Nedre Eiker kommune (2012) *Årsrapport 2011. Mjøndalen: Nedre Eiker kommune*
- Nordahl, Berit (2006) Deciding on Development. Collaboration between markets and local governments. Doctoral thesis at NTNU 2006:96
- Nordahl, Berit, Kjell A. Harvold, Ragnhild Skogheim (2009) *Forhandlingsbasert byutvikling: Evaluering av Oslo kommunes arbeid med å utvikle Ensjo fra bilby til boligby*. NIBR-rapport 2009:20
- Nordahl, Berit, Rolf Barlindhaug, Eli Havnen og Siri Nørve (2011) *Utbyggerstyrt Byutvikling?* NIBR rapport 21, Oslo
- Plathe, E. og A. Jørgensen (2009) *Undersøkelse om, og evaluering av lov, forskrift og veiledning om utbyggingsavtaler*. Asplan Viak
- Røsnes, A (2005) Kommunenes bruk av utbyggingsavtaler. I *Kart og Plan*, nr 3/2005, (pp 146 -157) Fagbokforlaget, Oslo
- Steien, K (2012): *Etterprøving av bestemmelser om forutsigbarhet knyttet til utbyggingsavtaler*. Masteroppgave, UMB
- Tromsø kommune (2011) *Kommuneplan Tromsø kommune – arealdelen 2011-2022. Planbeskrivelse – Planbestemmelser – Plankart*

Vedlegg 1

Spørreskjema



Planlegging og faktisk boligbygging

1. Har det de siste 7 årene blitt bygget like mange nye boliger som planlagt?

- Omtrentlig like mange nye boliger som planlagt
- Bygget færre enn planlagt
- Bygget flere enn planlagt
- Vet ikke

2. Hvordan er de siste 7 års boligbygging gjennomført? Angi omtrentlig prosentfordeling på antall boenheter - sum skal være 100 %

- Prosentandel bygget som feltbygging
- Prosentandel bygget som transformasjon
- Prosentandel bygget som individuell forfetting
- Prosentandel bygget på annen måte

Side 1

Side 2

3. Hvordan antar du de neste 7 års nybygging (antall boenheter) vil bli gjennomført? Angi omtrentlig prosentfordeling - sum skal være 100 %

- Prosentandel bygget som feltbygging
- Prosentandel bygget som transformasjon
- Prosentandel bygget som individuell forfetting
- Prosentandel bygget på annen måte

Kommunens rolle i tomteforsyningen

4. Hvor stor andel av de siste 7 årenes boligbygging er oppført på grunn som ble solgt fra kommunen til en utbygger/boligbyggelag/individuell tiltakshaver? Omtrentlig prosent.

5. Hvor stor andel av de nye boligene som forventes bygget de neste 7 årene antas å bli oppført på grunn som blir solgt fra kommunen til en utbygger/boligbyggelag/individuell tiltakshaver? Omtrentlig prosent.

6. Har kommunen solgt arealer til boligbygging?

- Ja
- Nei
- Vet ikke

Hvis du svarer nei eller vet ikke går du automatisk til spm 10

Side 2

Side 3

7. Hvilken framgangsmåte blir brukt ved salget? Flere svar mulig.

- Auksjon av areal der kjøpere kun konkurrerer på pris
- Anbud der prisen ses i sammenheng kommunens krav til prosjektet
- Fast pris der kjøperne konkurrerer på løsninger på kommunens krav til prosjekt
- Fast pris der kjøperne konkurrerer på salgpris til sluttbruker/ boligkjøper

- Lodder ut tomter til selvbyggere
- Annen framgangsmåte

8. Hvor viktig er følgende begrunnelser for å selge tomter til boligformål?

	Viktig	Ikke viktig	Vet ikke
Bidrar til å øke omfanget av nyboligproduksjonen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sikrer jevn tilførsel av boliger	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sikrer boliger med bestemte byggetekniske kvaliteter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Påvirker fordeling av disposisjonsform (eie/leie/boerett)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Påvirker sammensetningen av kjøpere/beboere	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Bidrar til forsøksbygging og innovasjon	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sikrer at reguleringsgevinsten forblir i kommunen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Bidrar til å redusere boligprisvekst	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Skaffer inntekter til kommunen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Side 3

Side 4

9. Dersom kommunen har solgt større arealer for boligformål til eiendomsutviklere/profesjonelle boligbyggere, hvilke framgangsmåter brukes?

	Brukes	Brukes ikke	Vet ikke
Rotering mellom ulike utbyggere/kjøpere	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Oppstyrking av arealet for å muliggjøre kjøp fra små utbyggere	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tiltak for å sikre lokale utbyggere	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Side 4

Side 5

Kommunalt arealoppkjøp: Kompetanse og organisering

10. Har kommunen de siste 7 årene kjøpt arealer som skal brukes til boligformål?

- Ja
- Nei, men vi ønsker å kjøpe
- Nei, dette er ikke ønsket politikk hos oss
- Vet ikke

Hvis kommunen ikke ønsker å kjøpe areal for boligformål eller du svarer vet ikke, hopper du automatisk til spm 14

Side 5

Side 6

11. Hvor typiske er situasjonene nedenfor når kommunen ønsker å kjøpe areal til boligformål?

	Oft	Sjelden	Aldri	Vet ikke
Arealene er disponert av en utbygger gjennom rådgivningsavtaler/opsjonsavtaler	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Grunneier ikke vil selge	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Grunneier vil ha høyere pris enn det kommunen er villig til/har hjemmel for å tilby	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Andre er villige til å betale mer enn kommunen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

12. Har kommunen de siste 7 årene gjennomført ekspropriasjon for å frigi areal til boligformål?

- Ja, ofte
- Noen ganger
- Nei

- Ikke relevant hos oss
 Vet ikke

13. Skjer forhandling om kjøp av arealer til boligformål under en felles forståelse av at ervervet alternativt vil ende med ekspropriasjon?

- Nesten alltid
 Noen ganger
 Så godt som aldri
 Vet ikke

Side 6
 Side 7

14. Nedenfor har vi listet opp grunner som begrenser kommunens aktivitet for å kjøpe tomter til allmenne boligformål. Hva er viktig hos dere?

	Betyr mye	Betyr noe	Ikke viktig begrunnelse	Vet ikke
Kommunen ønsker ikke å ta risiko	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunen mangler kapital	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunen mangler kompetanse	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunen har kompetanse, men mangler kapasitet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunen ønsker av politiske grunner ikke å kjøpe opp tomteareal til boligbygging	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunen vil unngå å komme opp i vanskelige verdsettings spørsmål	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunen ser i liten grad gevinsten ved en mer aktiv oppkjøp- og salgspolitikk	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Omkostningene ved en mer aktiv kjøp/tilrettelegging og salgspolitikk er for store	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunen har tilstrekkelig med arealer	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

15. Hvilke andre former enn kjøp/ervert av arealer bruker kommunen?

	Ofte	Sjelden	Aldri	Vet ikke
Makeskifter / arealbytter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Andre former for natural- eller planrelaterte ytelser (eksempelvis fri avståelse mot byggerett m.v.).	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ved å bruke eksisterende eiendomsportefølje	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Side 7
 Side 8

Neste spørsmål handler om prinsipper for pristilbud, uavhengig av om kommunen kjøper areal til boligformål eller ei

16. Hva er kommunens praksis for prissetting når kommunen kjøper arealer? Flere svar mulig.

- Ut fra hva man måtte regne med dersom saken går til ekspropriasjonskjønn
 Ut fra prisutvikling i området
 Ut fra prinsipp om likebehandling av grunneiere
 Ut fra etats-/prosjektets budjetmessige rammer
 Det gis et forhandlingsrom eller tillegg for å unngå kostnadene ved kjønn
 Ut fra takst

17. Har kommunen en egen person eller etat til å forstå tomteoppkjøp (til ulike formål)

- Nei, vi har ingen stilling/etat med definert ansvar for dette formålet
 Ja, sentraladministrasjonen forestår forhandlingene om kjøp etter fullmakt
 Ja, egen person med forhandlingsfullmakt
 Ja, egen etat med forhandlingsfullmakt

Hvis ja, egen person eller etat med forhandlingsfullmakt, hvilken etat er dette?

Side 8

Side 9

Håndtering av hindringer for nybygging og incitamentter for å øke boligbygging i områder avmerket for nybygging

18. I de siste 7 årene - hvor utbredt er det at konkrete planer om utbyggingsprosjekter er utsatt i påvente av ...

	Flere eksempler	Flere enkeltstående eksempler	Kjenner ingen eksempler	Vet ikke
Manglende enighet mellom grunneiere om fordeling av kostnader og inntekter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Manglende enighet med berørte grunneiere om prosjektet (eksempelvis utvidelse av vegggrunn, tilhørende grønne områder osv.)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Manglende gjennomføringsevne hos utbygger (planlegging, finansiering osv.)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Naboprotester og annen lokal motstand	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Avklaring om støybestemmelser	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Avklaring om veikapasitet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Avklaring om skolekapasitet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

19. I en del tilfeller må kommunen bistå grunneiere/utbyggere i et område for å få i gang utbygging. Har din kommune erfaring fra å bruke ulike incitamentter for å utløse privat boligbygging (der grunnen er privat eid)? Flere svar mulig

- Kommunen investerer i offentlige bygg som øker områdets attraktivitet (kulturbygg, skole etc.)
- Kommunen anlegger allment tilgjengelige park/grøntområder bevisst, for å øke områdets attraktivitet
- Kommunen tar en stor andel av grunnlaginvesteringene (teknisk infrastruktur) i området
- Kommunen kjøper seg inn i prosjektet

Side 9

Side 10

20. Dersom et utviklingsområde har mange ulike grunneiere og grunneiere har problemer med å komme i gang med nybygging, bistår kommunen grunneiere med påarbeid for å få i gang bygging? Flere svar mulig

- Kommunen tar ansvaret for å lage felles detaljregulering
- Kommunen hjelper grunneiere i gang med å samarbeide om detaljregulering
- Kommunen beregner og fordeler kostnader til infrastruktur
- Kommunen beregner og fordeler verdstigningen mellom grunneiere i området

21. Har kommunen brukt bestemmelsen i plan- og bygningslovens § 12.7, punkt 13 (krav om at jordskifteretten skal fordere arealverdier og kostnader ved ulike felles tiltak innenfor planområdet i hht jordskiftelovens § 2 h)?

- Bestemmelsen brukes ofte
- Bestemmelsen brukes sjelden
- Kjenner ikke til at bestemmelsen har vært brukt
- Vet ikke

Side 10

Side 11

22. Hvordan er arbeidsdelingen mellom kommunen og private når det gjelder område-regulering og detaljregulering?

	Ofte	Sjelden	Åldri	Vet ikke	Uaktuelt hos oss
Kommunen område-regulerer kommunal grunn	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunen detaljregulerer kommunal grunn	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunen gjennomfører område-regulering på privat eid grunn	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunen gjennomfører detaljregulering på privat eid grunn	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Kommunen inngår avtale om områderegulering

De neste spørsmålene retter seg mot kommunen sin rolle som reguleringsautoritet

Om bruk av rekkefølgebestemmelser

23. Hvordan bruker kommunen rekkefølgebestemmelser i tilknytning til boligbygging (Plan og bygningslovens paragraf § 11-9, punkt 4 og § 12-7, punkt 13)?

	Ofta	Sjelden	Aldri	Vet ikke
Kommunen legger inn forutsetninger om infrastrukturbygging for prosjektene i kommuneplanens arealdel	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunen legger inn rekkefølgebestemmelser i områdereguleringer	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunen legger inn rekkefølgebestemmelser i detaljreguleringer	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Side 11

Side 12

24. Hvorfor bruker din kommune rekkefølgebestemmelser? Flere svar mulig.

- For å styre hvor i kommunen nybygging skal komme
- For å sikre at utbyggere bidrar til finansiering av teknisk infrastruktur
- For å sikre at også øvrige infrastrukturer (skole, barnehage mv.) kommer på plass
- For å ha et utgangspunkt for forhandlinger med grunneiere/utbyggere
- Andre begrunnelser

25. Rekkefølgekrav og utbyggingsavtaler kan brukes generelt eller spisset i forhold til realisering av konkrete byggeprosjekter. Hvs er mest vanlig bruk i din kommune?

	Ofta	Sjelden	Aldri	Vet ikke
Rekkefølgekravenes innretning og oppfølging gjennom avtaler tilpasses hvert enkelt prosjekt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunen har normtall for kostnader og fordeling mellom kommune og utbygger som brukes i alle utbyggingsprosjekt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
I områder med mange grunneiere får kommunen første utbygger til å dekke rekkefølgekrav	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Side 12

Side 13

Nærmere om utbyggingsavtaler i hht. Plan og bygningsloven

26. Bruker kommunen utbyggingsavtaler etter Plan- og bygningsloven (pbl. § 17-1)?

- Ja
- Nei
- Vet ikke

Hvis kommunen ikke bruker utbyggingsavtaler etter lovens definisjon eller svarer vet ikke, går du automatisk til spm 36

Side 13

Side 14

27. Behandles grunneier i utbyggingsavtaler?

- Ja
- Nei
- Vet ikke

28. Hvis ja på spm. 27; Hvem pålegges ansvaret for å forestå grunneieret?

- Kommunen
- Utbygger/grunneler
- Kommune og utbygger/grunneler i fellesskap
- Vet ikke

29. §17. 3 i plan og bygningsloven krever at utbyggers bidrag skal være relevant for utbyggingsprosjektet. Hvordan serger kommunen for at dette overholdes? Flere svar mulig

- Kommunen fordeler kostnader mellom flere utbyggere/eiere som har nytte av nødvendige investeringer ved å tinglyse hetteiser på disse eiendommene
- Kommunen forskutterer og bruker tilknytningavgift for å sikre innbetaling fra ubebygde eiendommer som vil ha nytte av tiltaket
- Kommunen engasjerer seg ikke i fordeling mellom ulike utbyggere
- Kommunen inntrar bestemmelser om refusjon (Kapittel 18 i PBL)
- På andre måter

Side 14

Side 15

30. Betingelser kommunen seg forskjøpsrett i utbyggingsavtaler til følgende formål?

- | | Ofta | Sjelden | Aldri | Vet ikke |
|--|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| For å sikre boliger til økonomisk vanskeligstilte | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| For å sikre boliger som er spesielt tilrettelagt (for eksempel tilpassning til funksjonshemmede) | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| For å sikre boenheter som inngår som offentlig formål (omsorgsboliger, boliger knyttet behandling av rus og psykisk, mm) | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

31. Opplever kommunen at lovens krav om innhold i utbyggingsavtalene (§17-3) skaper utfordringer/problemer for realisering av boligpolitikken?

- | | Ofta | Sjelden | Aldri | Vet ikke |
|--|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Begrensningene i hvilke krav som kan stilles til boligene (§17-3, 2. ledd) | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Kravet om til markedspris som prinsipp ved bruk av kommunal forskjøpsrett (§17-3, 2. ledd) | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Kravet om forholdsmessighet i utbyggers bidrag (§17-3, 3. ledd) | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Forbud mot bidrag til sosial infrastruktur | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

Side 15

Side 16

32. Hvordan håndterer kommunen bestemmelsene om forholdsmessighet ved belastning av utbygger/grunneler til tiltak?

- | | Ofta | Av og til | Sjelden | Vet ikke |
|---|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Vi vurderer rimelighet mht. hvor mye de ulike utbyggere i samme område bidrar | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Vi vurderer rimelighet i forhold til utbyggingsprosjektets størrelse og innføring | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Vi inngår privatrettslige avtaler uavhengig av PBL | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

33. Opplever kommunen at saksbehandlingsreglene knyttet til inngåelse av utbyggingsavtaler (pbl. § 17-4) skaper utfordringer/problemer for kommunen?

- Ja, ofte
- I enkelte tilfeller
- Nei, sjelden
- Vet ikke

Hvis ja, ofte, hva er vanskelig?

Side 16
Side 17

34. Hvordan brukes utbyggingsavtaler i din kommune? Flere svar mulig

- Brukes for å avtale tidsperspektivet i en utbygging
- Brukes for å avtale konkret kostnadsfordeling mellom kommune og utbygger(e) for å oppfylle et rekkefølgekrav
- Brukes for å avtale utbyggerbidrag på andre områder enn det som er regulert gjennom rekkefølgekravet
- Brukes for å gi større forutsigbarhet om utbyggers bidrag
- Brukes for å gi utbygger større forutsigbarhet om kommunens bidrag i forhold til å realisere et utbyggingsprosjekt
- Brukes for å oppnå kvaliteter i prosjektene som ikke kan avtales på andre måter enn uten utbyggingsavtaler
- Brukes for å avtale fordeling av ulike disposisjonformer i utbyggingsprosjektet (selveie/borettslag/utleieboliger etc)

35. Hva er problematisk for kommunen ved bruk av utbyggingsavtaler? Flere kryss mulig

- Store diskusjoner omkring relevanskravet
- Store diskusjoner rundt forholdsmessighetskravet
- Kommunens kompetanse eller kapasitet til å håndtere slike avanserte forhandlinger
- Uklare roller mellom administrasjon og politikere ved forhandlinger om utbyggingsavtaler
- Politiske diskusjoner om rimelighet
- Annet: ut i boksen nedenfor

Side 17
Side 18

36. Bruker kommunen utbyggingsavtale om andre avtaler enn etter definisjonen i pbl. § 17-17

- Ja
- Nei
- Vet ikke

Om merverdiavgift og utbyggingspolitikk

37. Krever kommunen et anleggskostbidrag fra utbygger når kommunen selv står for investering i kommunal infrastruktur i forbindelse med et boligutbyggingsprosjekt?

- Ja, bidraget tilsvarende kostnadene for infrastrukturen minus MVA
- Ja, bidraget tilsvarende kostnadene for infrastrukturen inkludert MVA
- Ja, størrelsen på bidraget er gjenstand for forhandlinger
- Nei, kommunen bekoster og får kostnader dekket via generelle avgifter
- Vet ikke

Side 18
Side 19

38. Hva skjer med merverdiavgiften når en utbygger bekoster kommunal infrastruktur i forbindelse med et boligutbyggingsprosjekt?

- Kommunen søker staten på vegne av utbygger (eller som formell offentlig byggherre for prosjektet) om tilbakebetaling av merverdiavgiften og overfører det til utbygger
- Kommunen søker på vegne av utbygger (eller som formell offentlig byggherre for aktuelt prosjekt) staten om tilbakebetaling av merverdiavgiften, og beholder noe av beløpet selv
- Kommunen søker om tilbakebetaling av merverdiavgiften og beholder hele beløpet selv
- Kommunen søker ikke om motstilbetaling fra staten i slike tilfeller
- Vet ikke

39. Loven gir muligheter for å fritta nye boligprosjekter for eiendomsskatt i 20 år. Benytter kommunen denne muligheten?

- Kommunen har ikke eiendomsskatt
- Ja, generelt, for å fremme boligpolitiske mål
- Ja, knyttet til enkeltprosjekt, er tema for utbyggingsavtale.
- Nei
- Vet ikke

Side 19

Side 20

40. Er det forhold ved (bolig)utbygging som kommunen ønsker mulighet for å regulere eller finansiere, men som kommunen pr. i dag ikke kan påvirke på grunn av lovbestemmelser? (Fyll ut)

Alternativer
Foreninger