

# Sammenfatning og anbefalinger

---

## Virkemidler for bedre arealutnyttelse i byer og tettsteder

Bedre utnyttelse av bebygde arealer i byer og tettsteder har i flere år vært et viktig spørsmål i kommunene. Mange kommuner har lagt vekt på fortetting i kommuneplanene, med det har vært mindre fokus på hvilke spesielle utfordringer fortettingsstrategien gir i gjennomføringen. Omsatt til praksis er gjennomføring av fortetting med kvalitet en sammensatt og krevende oppgave både for offentlige og private aktører. Komplekse eiendomsforhold, interessekonflikter, høy arealverdi og tunge investeringer i infrastruktur gjør fortetting krevende å gjennomføre. Samtidig viser erfaringer fra gjennomførte eksempelområder at vellykket gjennomføring av fortetting med kvalitet kan gi en vinn-vinn situasjon med positiv samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

Ut fra hensiktsmessighet i vurderingene av virkemidler er det valgt å skille mellom tre fortettingskategorier:

- *"Villahagefortetting", innfylling og komplettering*
- *Omforming og gjenbruk*, eksempelvis omforming av et tidligere industriområde til et høyt utnyttet boligområde.
- *Nybygging*, det vil si når det tas i bruk nye arealer innenfor byggesonen, eksempelvis i tilknytning til viktige kollektivakser.

Overgangen mellom de ulike kategoriene vil være glidende, og inndelingen er først og fremst ment som en hjelp i systematiseringen av et stort tema. Det vesentlige av utbyggingspotensiale i de fleste byer og tettsteder er knyttet til omformingsområder og nybyggingsområder. I "villahageområdene" vil boligutbyggingen skje over tid tilpasset ønske hos de enkelte grunneierne, og det vil være stor forskjell mellom et teoretisk utbyggingspotensiale og hva som faktisk kan gjennomføres.

Erfaringene fra eksempelområdene i prosjektet viser at viktige utfordringer i gjennomføringen blant annet er knyttet til:

- Fordelingsproblemer blant annet omfordeling av verdier mellom grunneiere.
- Interesse- og målkonflikter mellom beboere, grunneiere og kommune/stat.
- Organisatoriske utfordringer både på offentlig og privat side.
- Verdsettingsproblemer med stor mulighet for ulik verdsetting på privat og offentlig side
- Finansieringsproblemer blant annet knyttet til infrastruktur.

Disse utfordringene danner et viktig grunnlag for forståelsen av behovet for, og bruk av virkemidler i gjennomføringen.

## Lønnsomhet ved fortetting

Lønnsomhet er en viktig forutsetning for gjennomføring av fortetting med nødvendig kvalitet, men vurderes forskjellig av ulike aktører. Forhold som påvirker lønnsomheten og sammenhengene mellom ulike lønnsomhetsmål er derfor grunnleggende for gjennomføringen. I prosjektet er det valgt å skille mellom prosjektlønnsomhet, kommunaløkonomisk lønnsomhet og samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

Uansett hvilket lønnsomhetskriterium som legges til grunn, vil lønnsomheten være avhengig av markedsverdien. I tillegg vil kostnadene ved fortetting være mer stabile enn de prosjektøkonomiske inntektene. Generelt kan fortetting være mer konjunkturfølsomt enn feltutbygging hvor den alternative arealanvendelsen ofte er lavere priset.

Terskelinvesteringer er investeringer som virker utløsende for ytterligere investerings- og utbyggingsaktivitet. I flere av eksempelområdene er fortetting utløst av terskelinvesteringer i offentlig infrastruktur. Spesielt har vei- og samferdselstiltak stor betydning. I andre sam-

menhenger kan det være private investeringer som er utløsende.

Prosjektlønnsomheten ved fortetting varierer sterkt, men ofte er terskelinvesteringer og finansieringsproblemer viktige faktorer for om fortettingsprosjekter i det hele tatt blir realisert. I mange fortettingssituasjoner vil offentlige krav til kvalitet, og balanse mellom utbyggingsvolum og kvalitet, gjøre at offentlige bidrag til infrastruktur vil være en forutsetning for å sikre gjennomføring. Isolert sett kan da "kommunekassa" komme negativt ut selv om den samfunnsøkonomiske lønnsomheten vil være positiv. Dette illustreres blant annet gjennom vurderingene av prosjektøkonomien i seks av prosjektets eksempelområder. Lønnsomheten i fortettingen påvirkes også av organisatoriske problemer både på offentlig og privat side.

Gjennomgangen av kritiske sider ved lønnsomheten ved fortetting understreker betydningen av stimulerende virkemidler og incentivordninger som kan stimulere fortetting med kvalitet, framfor offentlig styring og markedsregulering.

## Kommunens til retteleggingsrolle

Fortetting kjennetegnes ved høy kompleksitet med mange parter og interesser og tidkrevende plan- og gjennomføringsprosesser. Koordineringsbehovet er betydelig både på privat og offentlig side. I dette bildet spiller kommunene en nøkkelrolle. Erfaringene fra prosjektet viser at det er en klar sammenheng mellom kommunens tilrettelegging for gjennomføring og resultat i fortettingen.

Arealplanleggingen i Norge har over tid utviklet seg mot en praksis der private utbyggere i stadig større grad står for planlegging og gjennomføring av bolig- og næringsutbyggingen. Parallelt med dette har mange kommuner bygget ned sin gjennomføringskompetanse fra den tiden kommunen i stor grad sto for både planlegging og gjennomføring.

I en situasjon der en økende grad av boligbyggingen skal skje som fortetting, blir behovet for at kommunen er organisert og har en strategi

for tilrettelegging og gjennomføring, av vesentlig betydning. Fortetting krever andre virkemidler og et offentlig engasjement av en annen karakter enn ordinær feltutbygging i ubebygde områder. Dette tilretteleggingsansvaret må være klart plassert i kommunens organisasjon der det tas høyde for kommunens rolle som forhandler med parter (grunneiere, utbyggere), og som planmyndighet etter plan- og bygningsloven der alle interesser skal hensyntas. En slik plassering av tilretteleggingsansvaret vil etter prosjektets oppfatning være mulig innenfor kommunens ordinære organisasjon i de fleste kommuner der fortetting er en viktig problemstilling.

Behovet for forhandlingskompetanse og annen kompetanse knyttet til gjennomføringen vil være viktig. Forsterket bruk av flere sentrale virkemidler, som for eksempel utbyggingsavtale, krever nødvendig kompetanse hos alle partene - også hos kommunen. I motsatt fall kan resultatet bli uforutsigbare prosesser, manglende gjennomføring, eller dårlig kvalitet i resultatet. Prosjektet har lagt vekt på at organisatoriske og kompetansemessige problemer i kommunen kan gi negative effekter for prosjektøkonomien og gjennomføringen.

Erfaringene fra prosjektet viser at kommunal eiendom kan være et viktig virkemiddel for å stimulere gode gjennomføringsprosesser og utløse private investeringer ved fortetting. På denne bakgrunn foreslås det styrkede virkemidler for kommunenes muligheter til strategiske kjøp av fast eiendom.

## Statlige incentiver

Statens virkemidler overfor kommunene og direkte mot utbyggere er viktige ved fortetting. Virkemidlene omfatter restriktive virkemidler og reguleringer som innskrenker kommunenes handlefrihet, statlige investeringer i infrastruktur og annen fast eiendom, og incentiver for å påvirke kommunale avveininger. De aller fleste virkemidlene er i dag restriktive.

Det er også et betydelig behov for en bedre koordinering av statens virkemidler. Konsekvensen av manglende statlig koordinering er dels usikkerhet i plan- og gjennomføringspro-

sessene i kommunene, og dels at muligheter for effektive tiltak for fortetting med kvalitet ikke avdekkes og utnyttes. Det er blant annet behov for bedre samordning av statlige samferdselsinvesteringer og gjennomføring av by- og tettstedsutvikling. Eksempelområdene fra prosjektet viser at dette i mange situasjoner kan være avgjørende for gjennomføring av fortetting. I tillegg opptrer staten ukoordinert i plan- og gjennomføringsprosessene både i rollen som forvaltningsmyndighet med innsigelsesrett i plansaker, og som en betydelig eier av fast eiendom. Prosjektet vektlegger at dette koordineringsbehovet blir fulgt opp.

For å stimulere gjennomføring av fortetting med kvalitet må det legges vekt på å utvikle stimulerende virkemidler som ikke regulerer tilpasningen i detalj. I denne sammenheng anbefales det at det vurderes en statlig ordning med områdestøtte til fortetting i områder som er prioritert av kommunene. Det bør også vurderes statlig støtte og tilrettelegging for strategiske eiendomstransaksjoner i kommunene som ledd i by- og tettstedsutvikling.

Prosjektet har ikke gjennomført en bred drøfting og undersøkelse av hvordan kommunale vann- og avløpsgebyrer påvirker arealbruken. Mye tyder på at dette er et komplekst bilde kommunene sett under ett. Dette henger blant annet sammen med om kommunen dekker inn kostnader til utbygging av vann- og avløpsnett gjennom utbyggingsavtaler eller gjennom gebyrsystemet. Det er derfor ønskelig at gebyrutformingen kartlegges og regelverket vurderes for å se om gebyrene kan gi effekter som stimulerer fortetting og bedre arealutnyttelse.

Eiendomsskatt framstår som et mulig virkemiddel og incentiv for fortetting i bymessige strøk, men er lite benyttet. Rammene for bruk av eiendomsskatt som virkemiddel for å fremme fortetting kontra spedt utbygging bør utredes nærmere.

## Organisering av parter

Organisering av parter (grunneiere, rettighetshavere, utbyggere) er en betydelig utfordring i mange fortettingsområder fordi områdene ofte består av mange eiendommer og rettighetshavere. Gode og gjennomførbare løsninger kre-

ver ofte at områder sees i sammenheng med hensyn til samlet utbyggingsløsning, verdsetting og fordeling av fellesinvesteringer. For å få til dette må partene på eget initiativ eller gjennom medvirkning fra kommunen, organiseres på en hensiktsmessig måte. Viktige modeller for organisering av parter er områdevis aksjeselskap og avtalefestet samarbeid. I tillegg har prosjektet spesielt sett på partsorganisering ut fra jordskifteverkets arbeidsmetodikk.

Både områdevis aksjeselskap og avtalefestet samarbeid er velprøvde organisasjonsmodeller for større og mindre utbyggingsprosjekter. Områdevis aksjeselskap er egnet for omformingsområder med mange eiere og i nybyggingsområder, men vil være vanskelig å bruke i villahagefortettingen. Dersom partene ikke er enige om å etablere et felles selskap for å realisere en utbygging, kan de alternativt organisere seg gjennom avtaler. Det er behov for en bredere drøfting av selskapsmodeller som belyser kritiske faktorer ved etablering, og anvendbarheten i ulike fortettingssituasjoner.

I prosjektet er det spesielt sett på bruk av jordskifteverkets organisatoriske grep og arbeidsmetodikk overfor partene i fortettingsprosesser. I "villahageområdene" er det vanskelig å få til gjennomføringsorienterte områdeløsninger med tradisjonell planlegging etter plan- og bygningsloven. Jordskifteverkets forhandlingskompetanse og arbeidsmetodikk kan i denne sammenheng gi et viktig bidrag til disse prosessene, men vil først fullt ut være virksomme om også øvrige virkemidler i jordskifteloven blir gjort tilgjengelig. Her finnes en rekke virkemidler som er relevante for organisering av parter i ulike fortettingssituasjoner.

## Urbant jordskifte

Virkemidlene i plan- og bygningsloven har klare begrensninger i forhold til å håndtere forholdet mellom grunneiere og rettighetshavere. Erfaringene fra prosjektet viser et klart behov for styrkede virkemidler på dette området.

Jordskifterettene har lang erfaring med å omforme eiendommer som er vanskelig å utnytte på en hensiktsmessig måte, og samordne interesser mellom flere eiendommer. Til nå har disse virkemidlene hovedsakelig vært brukt i

landbruksområder. Problemstillingene jordskifterettene håndterer er likevel mange av de samme man finner igjen i byer og tettsteder. I flere andre land er lignende systemer tatt i bruk i denne typen områder.

Bruk av jordskifte koblet til planprosesser etter plan- og bygningsloven vil kunne bidra til at prosessene blir mer gjennomføringsorienterte og at partene (grunneiere, rettighetshavere) sikres en sterkere medvirkning. Dette vil blant annet bidra til at kvalitetsaspekter (for eksempel viktige deler av grøntstruktur, leikeområder med mer ) blir bedre ivarettatt i gjennomføringen fordi vedtatte planløsninger og fordeling av inntekter og kostnader sees i sammenheng. Flere av virkemidlene i jordskifteloven vil følgelig kunne være et alternativ som kan møte de betydelige omfordelingsproblemene som oppstår i mange fortettingssituasjoner.

Virkemidlene i jordskifteloven kan komme inn på flere stadier i plan- og gjennomføringsprosessene og kan litt forenklet knyttes til følgende hovedområder:

- Etablering av hensiktsmessige eiendomsforhold som grunnlag for planlegging og gjennomføring.
- Samordning av eiendommer og rettighetshavere før utarbeiding av reguleringsplan.
- Fordeling av utbyggingsverdier og kostnader ved gjennomføring av vedtatt reguleringsplan.
- Etablering av samarbeidsordninger for drift av gjennomførte utbyggingsområder.

## Utbyggingsavtale som virkemiddel for gjennomføring

Utbyggingsavtale er et av de mest sentrale virkemidlene for å sikre gjennomføring av fortetting med kvalitet. Parallelt med at en stadig større del av planlegging og gjennomføring gjøres av private, har også bruk av utbyggingsavtaler utviklet seg. Det finnes i dag ingen entydig definisjon av utbyggingsavtale, og denne type avtaler er heller ikke omtalt i lovverket. Kommunenes bruk av og praktisering av utbyggingsavtaler er svært varierende.

I prosjektet er utbyggingsavtale definert som avtale mellom eiendomsbesitter, utbygger og kommune om privat utbygging og gjennomføring av vedtatt plan. Utbyggingsavtalen pålegger partene like store, eller større, forpliktelser og rettigheter som plan- og bygningsloven og øvrig regelverk ellers ville tillate.

Utbyggingsavtalen kan ikke utformes eller inngås på en slik måte at den binder planmyndigheten i plansaken. Det er viktig å skille mellom kommunen som reguleringsmyndighet, som ikke kan bindes i avtalen, og kommunen som avtalepart/forhandlingspart.

Kommunenes bruk av virkemidler for å komme i posisjon til å kunne kreve at utbygger inngår avtale varierer. Spesielt er det forskjell mellom kommuner som driver en aktiv eiendomspolitikk koblet til by- og tettstedsutviklingen, strategiske eiendomskjøp og eventuell bruk av ekspropriasjon, og kommuner som gjennomfører forhandlinger og inngåelse av avtale sett i sammenheng med vedtak av reguleringsplan.

I fortettingen vil utbyggingsavtale være et viktig situasjonstilpasset virkemiddel som litt forenklet kan ivareta to roller når kommunen kobler bruken til planutforming:

- Forutsetning for en bestemt utforming av reguleringsplanen – utbygger undertegner avtalen før kommunen vedtar planen, kommunen etter.
- Oppfølging og gjennomføring av vedtatt reguleringsplan – utbygger og kommune undertegner avtalen etter at reguleringsplanen er vedtatt.

Kommunen får gjennom bruk av utbyggingsavtale som forutsetning for en bestemt utforming av reguleringsplan en sterk styring på inngåelse av utbyggingsavtalen, innholdet i den og de økonomiske realitetene i reguleringsplanen. Dette krever nødvendig kompetanse hos partene og oppmerksomhet om utilsiktede virkninger som "uformell binding" av planmyndigheten, manglende forutsigbarhet og myndighetsmisbruk overfor utbygger. Overveltning av kostnader på utbygger, og utilsiktede virkninger på både gjennomføring og boligkostnader, er tatt opp som et generelt problem blant annet av utbyggere i prosjektets referansegruppe.

## Tilpasninger i lovverket

Prosjektet har lagt hovedvekt på å identifisere behovet for tilpasninger i *plan- og bygningsloven*, *jordskifteloven* og *konsesjonsloven*. Planlovutvalget har vært en viktig adressat for prosjektet, men det er etter prosjektets anbefalinger også nødvendig å igangsette prosesser for endringer i jordskifteloven. I tillegg er det satt søkelys på eventuelle endringer i *kulturminnelovens* regler om at utbygger må bekoste utgraving av arkeologiske funn. Spørsmålet er om storsamfunnet bør ta et større kostnadsansvar enn det som er situasjonen i dag.

Behovet for endringer i plan- og bygningsloven kan ikke sees isolert, men må sees i sammenheng med utviklet praksis i plan- og gjennomføringsprossene og andre relevante virkemidler utenfor lovverket. De viktigste forslagene til endringer i plan- og bygningsloven er knyttet til:

- Det er et behov for å styrke gjennomføringsperspektivet i planleggingen, og etablere et klarere skille mellom planer som skal legge rammer for senere gjennomføring, og planer som er en del av en gjennomføringsprosess. Hensynet til økonomi og gjennomføring må generelt styrkes i planprosessene. Prosjektet konkluderer med at det både vil være nødvendig med revisjon av planveiledere og justeringer i loven for å få styrket gjennomføringsperspektivet.
- "Fortettingsområde" anbefales som eget planformål dersom dette kobles til andre stimulerende virkemidler av juridisk, økonomisk og organisatorisk karakter. Av slike virkemidler er det blant annet drøftet områdestøtte til fortetting koblet til et nytt planformål, eventuell kommunal forkjøpsrett i henhold til konsesjonsloven dersom forkjøpsretten tas ut av denne (se nærmere omtale om konsesjonsloven), ekspropriasjonsadgang uavhengig av reguleringsplan og krav til koordinering av statlige interesser. Alle disse temaene vil kreve nærmere utredning.
- Utbyggingsavtale framstår som et av de mest sentrale virkemidlene i fortettingen. Prosjektet drøfter, og er delt i spørsmålet, om adgangen til å inngå utbyggingsavtale

bør innarbeides i plan- og bygningsloven. Uavhengig av dette vil en forsterket innsats for å fremme en riktig bruk av utbyggingsavtaler være viktig.

- Urbant jordskifte framstår som et interessant supplerende virkemiddel i fortettingen. Prosjektet anbefaler at jordskiftelovens virkemidler tilpasses og gjøres fullt ut tilgjengelig i byer og tettsteder gjennom nødvendige endringer i jordskifteloven. Dette bør følges av samtidige justeringer i plan- og bygningsloven. Aktuelle tema er synliggjøring av jordskifte som virkemiddel, krav om privat reguleringsplan for flere eiendommer koblet til mulig bistand fra jordskifteverket, samt krav om utjevning av utbyggingsverdier mellom eiendommer.
- Refusjonssystemet er tungvint i praktisk bruk og har flere svakheter i fortettings-situasjoner - spesielt i omformingsområder. Prosjektet har konkludert med at det bør erkjennes at løsningene for å håndtere økonomi og kostnadsfordeling ved fortetting i det alt vesentlig bør løses gjennom andre virkemidler eksempelvis utbyggingsavtaler og eventuelt urbant jordskifte. Refusjonssystemet kan likevel være viktig som "trussel" for å stimulere bruk av andre virkemidler.
- Frikjøpsordninger til andre formål enn parkering anbefales ikke. Det samme gjelder en utvidelse av kommunenes hjemmel til å overta områder regulert til offentlige friområder vederlagsfritt fra utbygger, når forholdet til grunneier er gjort opp.
- Forholdet mellom plansystemet og vedtekter bør klarlegges. Det bør klarlegges i loven om man gjennom planvedtak kan fravike vedtektsbestemmelser. Prosjektet har ikke drøftet om vedtektshjemmelen bør avgrenses eller fjernes helt.

For å iverksette urbant jordskifte som aktivt virkemiddel i urbane områder må jordskifteloven endres med hensyn til geografisk virkeområde, justering av formålsparagrafen og endring av lovens fokus fra eiendom til eier. I tillegg må jordskifteverkets kompetanse og kapasitet utvikles.

Konsesjonsloven inneholder i dag regler om kommunal forkjøpsrett til grunn som er foreslått fjernet (St. meld. nr. 19. 1999-2000). Kommunal eiendom er fremhevet som et viktig virkemiddel i gjennomføringen for kommuner som ønsker å bruke eiendom som virkemiddel i by- og tettstedsutviklingen. Dersom forkjøpsretten tas ut av konsesjonsloven bør det vurderes om tilsvarende bestemmelser, så langt de passer, kan innarbeides i plan- og bygningsloven. Konsesjonslovens bestemmelser om forkjøpsrett vil derved få karakter av å være rettet inn mot behovet for å sikre eiendom til by- og tettstedsutvikling og bedre utnyttelse av arealer i urbane strøk.

## Utviklingsoppgaver

Prosjektet har pekt på en rekke forhold knyttet til virkemiddelutforming som vil kreve nærmere utredning. Dette omfatter blant annet flere større og mindre deltema knyttet til utvikling av verktøy og lovgrunnlag som er omtalt i det foregående. I tillegg pekes det på noen områder der det er behov for å utvikle kunnskapsgrunnlaget. Dette gjelder:

### *Samspill mellom samferdselspolitiske tiltak og arealforvaltning;*

Samferdselstiltak påvirker arealbruken direkte, ved at samferdselen legger beslag på betydelige arealer, og indirekte ved at samferdselstiltakene påvirker preferansene for ulik arealbruk. Prosjektet har vist eksempler på hvordan større infrastrukturprosjekter påvirker fortetningsmuligheter og arealbruk generelt. Sammenhengen bør derfor kartlegges og tiltak for bedre samordning av samferdsels- og arealforvaltningen vurderes.

### *Kommunal forhandlingspraksis;*

Kommunenes forhandlingsevne er nettopp avhengig av evnen til å kombinere ulike virke-

midler og avtaleelementer. Planpraksis, bruk av krav etter plan- og bygningsloven, eiendomstransaksjoner og frivillige avtaler må fortrinnsvis vurderes som en helhet. En gjennomgang av kommunal forhandlingspraksis bør kunne klarlegge faktorer som påvirker kommunenes forhandlingsresultater.

### *Utvidet kunnskap om samlet plan- og gjennomføringsprosess;*

Som en videreutvikling av underlaget og erfaringene fra eksempelområdene i prosjektet, vil det være behov for å gjøre studier med sikte på å videreutvikle erfaringer for styrket kobling mellom plan- og gjennomføring.

### *Videreutvikling av kunnskap om egnede selskapsdannelser;*

Det har i prosjektet ikke vært anledning til å gå inn på ulike varianter av selskapsmodeller, med situasjonsbetingete tilpasninger. Dette er et tema det bør arbeides videre med for å klarlegge metoder for etablering og anvendelse av selskapsmodeller for forskjellige kategorier fortettingsområder. Det bør også analyseres nærmere om utenlandske modeller kan tilpasses og nyttiggjøres hos oss.

### *Verdsetting av fast eiendom;*

Verdsetting av fast eiendom er en viktig utfordring i mange fortettingsprosesser, spesielt i områder med mange eiere. Det bør samles erfaring fra ulike metoder for verdsetting i praksis, med sikte på forbedring av metodene.

### *Kommunale gebyrers og eiendomsskattens betydning for arealanvendelser;*

Begge inntektsformer brukes først og fremst for finansiering av kommunal virksomhet, og i liten grad som incentiver for bestemt atferd. En gjennomgang av praksis bør avdekke mulighetene for slike incentiveeffekter.