samfunnsokonomisk-analyse.no

19.12.2018

Finansiering av offentlig infrastruktur i utbyggingsområder

Rapport 36-2018

Rapport nr. 36-2018 fra Samfunnsøkonomisk analyse AS

ISBN-nummer:	978-82-8395-027-4
Oppdragsgiver:	Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Forsidefoto:	Siarhei Plashchynski (Unsplash)
Tilgjengelighet:	Offentlig
Dato for ferdistilling:	19. desember 2018
Forfattere:	Bjørn Gran, Anders Evjenth, Fredrik Kostøl og Jon Vislie
Kvalitetssikrer:	Rolf Røtnes

Samfunnsøkonomisk analyse AS
Borggata 2B
N-0650 Oslo

Org.nr.: 911 737 752
post@samfunnsokonomisk-analyse.no

Forord

Problemstillingen i dette prosjektet er å «*vurdere hvordan offentlig infrastruktur i fremtiden kan finansieres på en samfunnsøkonomisk effektiv måte, uten å forsinke eller være til hinder for utvikling av utbyggingsområder*». Prosjektet er gjennomført av SØA, Advokatfirmaet Hjort DA og Jon Vislie (professor emeritus på Økonomisk institutt ved Universitetet i Oslo) på oppdrag for Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Denne rapporten drøfter problemstillingen reist i departementets opprinnelige utlysning, samt utvidelser gjennom innløsning av opsjon om tilleggsutredninger.

Vi vil benytte anledningen til å takke oppdragsgiver for et godt samarbeid i et svært interessant og lærerikt prosjekt. Vi håper resultater og refleksjoner i denne rapporten kan bidra inn i departementets videre arbeid med spørsmålet om finansiering av offentlig infrastruktur, og den tilhørende samfunnsdebatten.

Videre vil vi gjerne takke alle bidragsytere. Dette omfatter alle kommuner, utbyggere og andre som har deltatt i spørreundersøkelsen, regnskapskartlegging, dybdeintervjuer og på arbeidsverksted. En særlig takk rettes til Fredrik Holth ved NMBU, som har bistått prosjektteamet med kunnskap omkring tysk modell for prosjektplanlegging.

Prosjektet er gjennomført i perioden fra april til desember 2018. SØA er ansvarlig for rapportens innhold.

Oslo, 19. desember 2018

Fredrik Bakkemo Kostøl
Prosjektleder
Samfunnsøkonomisk analyse AS

Sammendrag

Utvikling av boligområder krever at det offentlige, og særlig kommunene, understøtter og tilrettelegger for utbygging gjennom investeringer i nødvendig teknisk og sosial infrastruktur. Utbyggingsprosjekter, og særlig boligutbygging, medfører i noen sammenhenger økt belastning på eksisterende infrastruktur, og i andre sammenhenger behov for etablering av ny infrastruktur i nye områder.

Plan og bygningsloven åpner for flere muligheter for private bidrag til drift og investeringer i kommunal infrastruktur. Flere virkemidler er mulige. Begrunnelsen for virkemidlene er å gjøre det mulig for kommuner å redusere de økonomiske forpliktelsene eiendomsutvikling kan medføre, og å sikre en hensiktsmessig utvikling og framdrift i eiendomsutviklingen.

Overordnet vil alternative modeller for finansiering av kommunal infrastruktur variere fra full offentlig til helt privat finansiering. Private bidrag kan igjen sikres gjennom ulike instrumenter, som spesifikke avgifter og fremforhandlede bidrag.

Ulike modeller har ulike egenskaper

Overordnet kan modeller for finansiering av infrastruktur deles inn i tre grupper:

1. Generell skattlegging
2. Brukergebyrer
3. Utviklingsbaserte instrumenter

Offentlig infrastruktur har karakter av å være et «kollektivt gode» eller et «fellesgode». Dette er en klasse av goder som er kjennetegnet ved at bruken er *ikke-rivaliserende,* i den forstand at én persons bruk av godet ikke vil begrense andre personers muligheter til å konsumere det samme godet. I et fritt marked vil det sjelden være mulig å hente ut privat fortjeneste av å investere i kollektive goder. Dermed oppstår et samfunnsøkonomisk behov for at et overordnet organ koordinerer tilbudet av slike goder.

Når det offentlige tar på seg hele finansieringsansvaret for en infrastrukturinvestering, vil finansieringen normalt skje gjennom generell skattlegging. Under en finansieringsmodell basert på generell skattlegging, vil forsyning av infrastruktur og finansiering av utgifter være to adskilte spørsmål. Infrastrukturen dimensjoneres etter nytteprisnippet, mens skattleggingen innrettes etter evneprinsippet. Full offentlig skattefinansiering gjør at investeringsbeslutninger kan baseres på en ren vurdering av samfunnsøkonomisk effektivitet – både når det gjelder dimensjoneringen av infrastrukturen og ved utformingen av skatte- og avgiftssystemet.

Ved en finansieringsmodell basert på brukergebyrer vil finansieringen og forsyningen av infrastrukturen henge tettere sammen, ved at betaling er en forutsetning for å ta infrastrukturen i bruk. I henhold til samfunnsøkonomisk teori om finansiering av kollektive goder, bør brukergebyrer kun knyttes til drift og vedlikehold, og ikke investerings*utgifter*. Brukergebyrene skal dekke slitasje, trengsel eller andre samfunnsøkonomiske kostnader. Dersom brukerbetalingen settes slik at den også skal dekke en andel av investeringsutgiftene, vil prisen vil være høyere enn den samfunnsøkonomiske kostnaden av marginal bruk, som er null.

En viktig egenskap ved brukergebyrer er at de gir myndighetene som har ansvar for dimensjoneringen av infrastrukturen signaler om markedets betalingsvilje for infrastrukturen, noe som er viktige styringssignaler.

Med generell skattlegging, der alle skattebetalerne nyter godt av infrastrukturen vederlagsfritt, kan slike signaler være vanskeligere å fange opp. Dette er imidlertid et argument for gebyrbelagt *bruk* av offentlig infrastruktur, og ikke finansiering av investeringsutgifter med brukergebyrer.

Den siste modellen omfatter en rekke ulike utviklingsbaserte instrumenter. Felles for instrumentene er at de søker dekning for investeringsutgifter til offentlig infrastruktur fra utviklerne i eiendomsmarkedet. Bruken av utviklingsbaserte instrumenter kan være motivert av et ønske om raskere eiendomsutvikling og/eller et inntektsbehov hos kommunene. I tillegg springer flere av instrumentene utfra en rettferdighetstanke, om at de som får inntekter som følge av offentlig infrastrukturutvikling også bør delta i finansieringen av infrastrukturen. Utviklingsbaserte instrumenter kan både være avgiftsbaserte eller avtalebaserte.

Forutberegnelighet i finansieringsmodellen sikrer effektiv kostnadsoverveltning

Ved at de ulike modellene retter seg mot ulike aktører i samfunnet, vil valg av modell naturligvis påvirke byrdefordelingen mellom utbyggere og det offentlige. Byrdefordelingen vil i stor grad avhenge av hvilke muligheter som finnes for kostnadsoverveltning. For eksempel kan en utbygger velte deler av kostnadene gjennom en utbyggingsavtale over i lavere tomtepris og høyere salgspris for eiendommen. Mulighetene for kostnadsoverveltning vil imidlertid avhenge av finansieringsmodellens forutberegnelighet. Graden av forutberegnelighet vil nesten alltid være høyest ved finansiering gjennom den generelle skattleggingen, og generelt være lavere for utviklingsbaserte instrumenter. Graden av forutberegnelighet vil imidlertid variere mellom instrumenter, og vil trolig være høyere blant avgiftsbaserte instrumenter enn forhandlingsbaserte.

Privat finansiering av offentlig infrastruktur kan påvirke tempoet i eiendomsutviklingen

Grunnlaget for alle finansieringsmodeller vil være at det er mulig å oppnå vinn-vinn-situasjoner i samspillet mellom eiendoms- og infrastrukturutviklingen. Infrastruktur er en nødvendig forutsetning for eiendomsutvikling, og arealregulering som forutsetter infrastrukturtiltak kan gi opphav til betydelige inntekter for berørte grunneiere. Så fremt krav om bidrag eller skattlegging ikke overstiger disse inntektene, vil insentivene for eiendomsutvikling i utgangpunktet ikke være påvirket av at deler av disse inntektene avkreves – det være seg gjennom skattlegging eller krav om bidrag.

Dersom kravene til bidrag derimot overstiger de inntekter grunneier har oppnådd, for eksempel som følge av en omregulering, vil ulike modeller for grunneierbidrag kunne ødelegge totaløkonomien i utbyggingsprosjektet. Dette kan bremse transformasjonstakten i eiendomsmarkedet. Transformasjonen kan også bremses dersom krav om bidrag ikke hensyntar den kompensasjon grunneier krever som følge av opparbeidelser på tomten som ikke verdsettes ved salg.

Kommunesektorens økonomiske rammebetingelser har blitt bedre

Som en del av kartleggingen av kommunenes forutsetninger for å legge til rette for boligbygging, har vi spurt kommunene om de økonomiske rammebetingelsene de stilles overfor gjør det vanskelig for kommunene å legge til rette for boligbygging. De fleste kommunene som svarte avviste dette, men én kommune påpekte at inntektssystemet ikke kompenserer for by- og sentrumsutvikling som er nødvendig i møte med sterk befolkningsvekst.

Vi har sett nærmere på om det har vært endringer i de økonomiske rammebetingelsene kommunene stilles overfor de siste 15 årene. Selv om resultatene ikke er entydige, mener vi de i hovedsak vitner om at de økonomiske forutsetningene har blitt bedre. Vi finner lite resultater som understøtter en hypotese om at vekstkommuner står overfor større økonomiske utfordringer enn små kommuner. Tvert imot finner vi støtte for at det er stordriftsfordeler i utbygging av infrastruktur, og at de beregnede kapitalkostnadene per innbygger er lavere i kommuner med mange innbyggere eller høy befolkningsvekst.

Riktignok er rammetilskuddet i store kommuner og/eller kommuner med høy vekst lavere enn i små kommuner, målt relativt til driftsutgifter eller antall innbyggere. Lavere rammetilskudd må imidlertid ses i sammenheng med inntektsutjevning, og at disse kommunene i gjennomsnitt har bedre økonomiske forutsetninger for øvrig enn mindre kommuner med lav vekst.

Flere forhold med dagens bruk av utbyggingsavtaler kan bidra til å forsinke boligbyggingen

Gjennom en spørreundersøkelse svarer 7 av 10 kommuner at de har god erfaring med bruk av utbyggingsavtaler. Kommunene tar også i bruk en rekke andre instrumenter, særlig tilknytningsavgift og opparbeidingsplikt etter plan- og bygningsloven §18-1. I forbindelse med prosjektet har vi kartlagt inntektene fra utbyggingsavtaler og tilknytningsavgift i 13 store kommuner i Norge. Basert på kartleggingen har vi beregnet de samlede inntektene fra utbyggingsavtaler (inkludert opparbeidelsesplikt etter §18-1) og tilknytningsavgift til henholdsvis 3,0 og 0,6 milliarder 2018-kroner årlig for alle norske kommuner i de tre årene 2015-2017.

I kartleggingen av kommunenes bruk av utbyggingsavtaler trekker flere frem forhold som bidrar til å forsinke eller legge hinder for boligbyggingen. Blant annet pekes det på ulike begrensninger i reglene om utbyggingsavtaler som kan bidra til forsinkelser, tidsbruk til forhandlinger om bidragenes størrelse, uenighet mellom grunneiere og utfordringer med statlig og/eller fylkeskommunal infrastruktur. Flere kommuner peker videre på at reglene i liten grad er tilpasset transformasjon og byutvikling.

Fra utbyggerhold pekes det på liten grad av forutberegnelighet, tidkrevende dialog med kommuner og utfordringer med gratispassasjerer – altså at noen utbyggere venter med sin eiendomsutvikling til andre utbyggere har innfridd rekkefølgekrav i samme reguleringsplan. Flere trekker også fram at utbyggingsavtalene i mange tilfeller slår urettferdig ut for ulike utbyggere. På et arbeidsverksted i prosjektarbeidet, ble det imidlertid tydeliggjort at forutberegnelighet er viktigere enn rettferdighet, dersom det ikke er mulig å oppnå begge deler.

Vi har vurdert flere alternativer til dagens modell for privat finansiering

En vesentlig andel av private bidrag til kommunal infrastruktur sikres i dag gjennom inngåelse av utbyggingsavtaler mellom kommuner og utbyggere. Vi har vurdert følgende mulige tiltak og nye modeller for privat finansiering av offentlig infrastruktur:

- Tiltak A: Opphevelse av forbud mot finansiering av sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler
- Tiltak B: Utbyggingsavgift
- Tiltak C: Omreguleringsavgift
- Tiltak D: Modell for prosjektplanlegging

Tiltak A innebærer en videreføring av dagens praksis med bruk av utbyggingsavtaler som et virkemiddel for å realisere rekkefølgekrav om infrastruktur i reguleringsplaner. Dagens lovverk tillater imidlertid kun finansiering av teknisk infrastruktur. En åpning for privat finansiering også av sosial infrastruktur (som skoler og barnehager) vil gi utbyggere og kommunene flere forhandlingsmuligheter. Tiltaket krever at forbudet mot å inngå utbyggingsavtaler om opparbeidelse av sosial infrastruktur (SAK § 18-2) oppheves.

Tiltak B er en utviklingsbasert avgift som kan pålegges grunneiere, utviklere eller andre som er involvert i utbygging og utvikling av eiendom i et angitt område. Utbyggingsavgiften vil normalt være en engangsavgift, basert på et bestemt beløp per kvadratmeter som bygges ut, renoveres eller utvides. Videre vil avgiften pålegges alle aktører som er involvert i utbygging av det angitte området, og avgiftssatsen per kvadratmeter vil være lik for alle.

Tiltak C har som formål å skattlegge verdistigningen på en eiendom som følge av en omregulering. Verdistigningen kan komme som følge av både økt utnyttelsesgrad innenfor ett bruksformål, endret arealformål til en bruk med høyere kvadratmeterpris eller en kombinasjon av disse. Denne inntekten skattlegges med en fastsatt skattesats, og skatteinntektene benyttes til å finansiere opparbeidelse av den infrastrukturen som forutsettes opparbeidet i planen som utløste inntektene.

Tiltak D omfatter en forenklet prosess for å behandle både en arealplan og en utbyggingsavtale i forbindelse med en konkret utbygging. Prosessen innebærer at investor eller utbygger tar initiativ til planavklaring, ved at utbygger i samråd med kommunen utarbeider en prosjektplan og infrastrukturplan, sier seg villig til å iverksette tiltaket innen et omforent tidspunkt, og sier seg villing til å bekoste hele eller deler av kostnadene til planlegging og utvikling av utbyggingsområdet.

Alle tiltakene krever lovendringer.

Alle tiltakene kan, sammen eller hver for seg, bidra til økt samfunnsøkonomisk effektivitet

De fire tiltakene vil gi *nyttegevinster* gjennom å i ulik grad forenkle enkelte utfordringer med dagens modell med utbyggingsavtaler. Disse virkningene omfatter effektivisering av forhandlinger, økt finansieringsfleksibilitet, økt forutberegnelighet og færre reguleringsplaner som ikke er gjennomførbare.

Kostnadssiden er i hovedsak begrenset til utarbeiding av nye lover og forskrifter, utforming av modeller og beregningsgrunnlag, økte løpende plankostnader (for de planene som ikke er rasjonalisert vekk) og skattefinansieringskostnader.

Alle de fire utredede tiltakene er vurdert å være samfunnsøkonomiske lønnsomme. Basert på samfunnsøkonomisk lønnsomhet har vi rangert tiltakene slik:

1. Omreguleringsavgift (Tiltak C)
2. Modell for prosjektplanlegging (Tiltak D)
3. Utbyggingsavgift (Tiltak B)
4. Opphevelse av forbud mot finansiering av sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler (Tiltak A)

Tiltak C, omreguleringsavgift, er rangert høyest av tiltakene. Selv om det er knyttet betydelige kostnader til tiltaket, mener vi dette oppveies av større nyttevirkninger. Tiltak D rangeres som nummer to. Bakgrunnen for dette er at de identifiserte kostnadene er forventet å være små, samtidig som det er identifisert en rekke positive nyttegevinster gjennom blant annet effektivisering av forhandlinger og økt forutberegnelighet. Tiltak B rangeres som nummer tre som følge av relativt høye administrasjonskostnader, selv om de identifiserte nyttevirkningene kun er marginalt lavere enn i tiltak C. Små nyttevirkninger gjør til slutt at tiltak A rangerer sist, til tross for lave investeringskostnader.

Det vil være særlig usikkerhet knyttet til hvordan en omreguleringsavgift vil fungere (tiltak C). Som følge av at avgiften er knyttet til planskapte gevinster, og ikke kostnaden til opparbeidelse av infrastruktur, vil det være stor usikkerhet knyttet til i hvilken grad provenyet fra avgiften er tilstrekkelig til å finansiere en tilstrekkelig andel av nødvendige investeringer i infrastruktur.

En omreguleringsavgift vil videre innebære at vi introduserer en helt ny modell for hvordan vi tenker om finansiering av offentlig infrastruktur. En utbyggingsavgift og modell for prosjektplanlegging ligger derimot nærmere dagens modell med fremforhandlende bidrag. Politisk vil det derfor trolig være vanskeligere å implementere en omreguleringsavgift enn en utbyggingsavgift. Dette forsterkes av at avgiften har tilgrensninger til skattelovgivningen.

De ulike tiltakene ekskluderer ikke hverandre. Både en utbyggingsavgift og en omreguleringsavgift er tenkt som finansieringsmodeller en kommune kan velge å ta i bruk i et planområde, i forbindelse med utarbeidelse av en overordnet plan. Det er imidlertid viktig å påpeke at modellene ikke kan benyttes om hverandre innenfor samme planområde, da dette enten vil være å betrakte som dobbeltbeskatning, eller kreve et langt mer komplekst lovverk som hensyntar avregning mellom modeller.

Vi har forutsatt at forbudet mot å finansiere sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler oppheves ved innføring av en utbyggingsavgift eller modell for prosjektplanlegging. Det innebærer at det ikke vil være nødvendig å kombinere disse tiltakene med tiltak A. Tiltak C forutsetter imidlertid ikke en slik oppmykning av eksisterende lovverk, da avgiften under en slik modell uansett vil være løsrevet fra hvilken infrastruktur som skal opparbeides.

Vi anbefaler at man arbeider videre med innføring av tiltak B, C og D. Det understrekes at de identifiserte investeringskostnadene er forholdsvis lave for alle tiltakene, og at ingen av ordningene således er å betrakte som irreversible. Dersom man ikke velger å arbeide nærmere med tiltak B og/eller D, anbefaler vi at man gjennomfører tiltak A, det vil si at dagens forbud mot å finansiere sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler oppheves.

Innhold

Forord **III**

Sammendrag **IV**

1 Innledning **11**

2 Gjennomgang av ulike modeller for å finansiere investeringer i offentlig infrastruktur **13**

2.1 Offentlig finansiering gjennom generelle skatter og avgifter 14
2.2 Brukergebyrer 14
2.3 Utviklingsbaserte instrumenter 15
2.4 Land value capture (LVC) 21

3 Overordnet drøfting av ulike finansieringsmodeller **22**

3.1 Hvordan kan modellene bidra til å sikre effektive investeringer i offentlig infrastruktur? 22
3.2 Hvordan vil de ulike modellene påvirke byrdefordelingen mellom utbyggere og det offentlige? 32
3.3 I hvilken grad vil modellene påvirke boligbyggingen? 34

4 Metode **37**

4.1 Spørreundersøkelse 37
4.2 Dybdeintervjuer 39
4.3 Arbeidsverksted 39
4.4 Samfunnsøkonomisk analyse 40

5 Kommunenes forutsetninger for å legge til rette for boligbygging **41**

5.1 Tidligere litteratur 41
5.2 Resultater fra kartleggingen 43
5.3 Utvikling i kommunenes rammebetingelser 58

6 Mulige tiltak og nye modeller for privat finansiering av infrastruktur **68**

6.1 Tiltak A: Opphevelse av dagens forbud mot finansiering av sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler 68
6.2 Tiltak B: Utbyggingsavgift 71
6.3 Tiltak C: Omreguleringsavgift 78
6.4 Tiltak D: Prosjektplanlegging 83
6.5 I hvilken grad kan tiltakene kombineres? 90
6.6 Andre forslag til endringer som ikke vurderes nærmere 91

7 Samfunnsøkonomisk analyse **95**

7.2 Nullalternativet 95
7.3 Relevante tiltak 96
7.4 Identifisering og verdsetting av virkninger 97
7.5 Sammenstilling av de samfunnsøkonomiske virkningene 111

7.6 Vurdering av usikkerhet 115
7.7 Fordelingsvirkninger 116
7.8 Samlet vurdering 119

8 Referanser 120

Vedlegg A – Optimal forsyning og finansiering av kollektive goder 123

A1 – Hva er et godt skattesystem? 123
A2 – Optimal forsyning av kollektive goder 123
A3 – Brukerbetaling eller personaliserte priser; er det mulig og eventuelt når? 125
A4 – Noen teoretiske betraktninger 126
A5 - Noen konklusjoner 131

Vedlegg B – Kartlegging av regnskapsførte private bidrag til infrastruktur 133

B1 – Hva har vi kartlagt 133
B2 – Hva viser kartleggingen? 133
B3 – Anslag på totale inntekter fra grunneierbidrag 134

Vedlegg C – Juridisk betenkning 138

C1 - Innledning 138
C2 - Plan- og bygningsloven § 17-1 – «utbyggingsavtale» 139
C3 - Plan- og bygningsloven § 17-3 første ledd – «bestemmelser» 141
C4 - Plan- og bygningsloven § 17-3 tredje ledd første punktum – «planvedtak» 146
C5 - Oppsummering 153
C6 - Praktiske eksempler på utbyggingsavtaler 154

Vedlegg D – Spørreskjema 162

1 Innledning

Utvikling av boligområder krever at det offentlige, og særlig kommunene, understøtter og tilrettelegger for utbygging gjennom investeringer i nødvendig teknisk og sosial infrastruktur. Utbyggingsprosjekter, og særlig boligutbygging, medfører i noen sammenhenger økt belastning på eksisterende infrastruktur, og i andre sammenhenger behov for etablering av ny infrastruktur i nye områder.

Investeringer i nødvendig offentlig infrastruktur er derfor som regel en betingelse for realisering av utbyggingsprosjekter. Dette operasjonaliseres gjennom rekkefølgebestemmelser i reguleringsplanen. Rekkefølgebestemmelsene definerer en nødvendig rekkefølge for areal- og transportutviklingen.

Rekkefølgekrav er på den ene siden helt nødvendig for å sikre en bærekraftig og hensiktsmessig utvikling som tilrettelegger for god bo- og levekvalitet. Samtidig kan strenge rekkefølgekrav bremse boligbyggingen dersom offentlig infrastruktur ikke lar seg bygge ut like raskt som boliger. Forsinkelser i boligbygging som følge av rekkefølgekrav vil i mange tilfeller være helt etter hensikten, rett og slett fordi et område ikke er byggemodent. Utbygging vil da heller ikke være ønskelig, hverken fra et samfunnsøkonomisk eller planfaglig perspektiv.

Men det kan også være tilfeller hvor boligbygging i et område er ønskelig fra alle parter, men hvor innfrielse av nødvendige rekkefølgekrav krever større investeringer i offentlig infrastruktur enn hva det er rom for i kommunale budsjetter innenfor en rimelig tidshorisont.

For å avlaste den økonomiske belastningen eiendomsutvikling medfører for kommuner, og for å sikre en hensiktsmessig utvikling og framdrift, er det i lovverket hjemlet en rekke virkemidler for private bidrag til drift og investeringer i kommunal infrastruktur.

Gjennom utbyggingsavtaler kan kommunen og utbyggere bli enige om en fordeling av utgifter og ansvar for å opparbeide nødvendig infrastruktur for å gjennomføre en plan. En slik avtale vil som regel omhandle opparbeidelse av infrastrukturtiltak som er forutsatt i rekkefølgebestemmelser. Slike avtaler kan ikke omfatte sosiale infrastrukturtiltak.

Videre hjemler plan- og bygningsloven § 18-1 krav om opparbeidelse av veg og hovedledning for vann- og avløp i regulerte strøk. Refusjonsreglene i plan- og bygningsloven §§ 18-3 til 18-12 gir videre utbygger rett til å til å kreve utlegg til opparbeidelse av veg, vann og avløp refundert fra andre grunneiere som gjennom utbyggers oppfyllelse av opparbeidelsesplikten nå selv kan bygge ut sine eiendommer.

Lov om kommunale vass- og avløpsanlegg gir i tillegg kommunen anledning til å kreve inn tilknytningsavgift og årsavgift fra brukerne av vann- og avløpsinfrastruktur, for å dekke opparbeidelse, drift og vedlikehold av anleggene.

Problemstillingen i dette prosjektet er å «*vurdere hvordan offentlig infrastruktur i fremtiden kan finansieres på en samfunnsøkonomisk effektiv måte, uten å forsinke eller være til hinder for utvikling av utbyggingsområder*». Dagens modell, som er en hybrid av ulike krav om opparbeidelse, spesifikke avgifter og fremforhandlede bidrag, er én modell i et spenn av alternativer som strekker seg fra helt privat til full offentlig finansiering av offentlig infrastruktur.

Rapporten begynner med en gjennomgang av ulike modeller for å finansiere investeringer i offentlig infrastruktur i kapittel 2, med referanser til internasjonal litteratur og erfaringer. I kapittel 3 drøfter vi deretter overordnet hvordan ulike grupper av modeller bidrar til samfunnsøkonomisk effektivitet, byrdefordelingen mellom det offentlige og private og insentiver til effektiv boligbygging.

Etter en gjennomgang av metode som anvendes i rapporten i kapittel 4, ser vi i kapittel 5 nærmere på kommunenes forutsetninger for å legge til rette for boligbygging på en effektiv måte. Vi presenterer funn og resultater fra en spørreundersøkelse om finansiering av infrastruktur sendt til kommunene, intervjuer med ti utvalgte kommuner og et arbeidsverksted. Vi ser også nærmere på utviklingen i kommunenes økonomiske rammebetingelser, basert på statistikk i Nasjonalregnskapet og KOSTRA-databasen.

I kapittel 6 presenterer vi mulige tiltak og nye modeller for privat finansiering av offentlig infrastruktur. De ulike tiltakene beskrives i detalj, med vekt på juridiske utfordringer og muligheter. I tillegg går vi gjennom internasjonale erfaringer med bruk av modellene.

Kapittel 7 avslutter rapporten med en samfunnsøkonomisk analyse av tiltakene som presenteres i kapittel 6.

Utover de overnevnte kapitlene, inneholder rapporten fire vedlegg. I vedlegg A gir vi noen mer utdypende teoretiske betraktninger rundt spørsmålet om samfunnsøkonomisk optimal forsyning og tilhørende finansiering av kollektive goder. Vedlegg B viser resultater fra en kartlegging av kommuners regnskapsførte inntekter fra private bidrag til infrastruktur. Vedlegg C gir en juridisk betenkning av hvor klart et krav må fremkomme av plan for å kunne inkluderes i en utbyggingsavtale. Vedlegg D gjengir til slutt spørsmål fra spørreundersøkelsen.

2 Gjennomgang av ulike modeller for å finansiere investeringer i offentlig infrastruktur

Ethvert velfungerende samfunn har behov for et bredt spekter av offentlig infrastruktur som er tilgjengelig for flere enn den enkelte innbygger. Med «offentlig infrastruktur» mener vi det offentlige tjenestetilbudet som er nødvendig for å binde sammen et moderne samfunn, både teknisk og sosialt.

Offentlig infrastruktur har karakter av å være et «kollektivt gode» eller et «fellesgode». Dette er en klasse av goder som er kjennetegnet ved at bruken er *ikke-rivaliserende,* i den forstand at én persons bruk av godet ikke vil begrense andre personers muligheter til å konsumere det samme godet (altså ingen fortrengning som ved rivaliserende, private goder). Ren luft, gatebelysning, et nasjonalt forsvar og gratis tv-/radiosendinger uten reklame er eksempler på rene kollektive goder.

Deler av infrastrukturen er videre å betrakte som «kvasi-kollektive goder», for eksempel offentlige veier uten bompenger. Selv om veiene i utgangspunktet stilles fritt tilgjengelig for brukerne, vil mange personers bruk av veien samtidig ha negativ innvirkning på andres glede av å bruke veien gjennom kødannelse.

I et fritt marked vil det sjelden være mulig å hente ut privat fortjeneste av å investere i kollektive goder. Dermed oppstår et samfunnsøkonomisk behov for at et overordnet organ koordinerer tilbudet av slike goder. Videre har myndighetene et ansvar for å sikre realisering av andre samfunnsgoder som ikke faller under definisjonen av «kollektive goder», men der koordineringsproblemer eller andre former for markedssvikt hindrer optimal realisering i det frie marked. Slik markedssvikt dreier seg ofte om ulike positive eksterne virkninger av mange investeringer.

Eksempelvis er det knyttet store positive eksterne effekter til t-banen i Oslo gjennom reduserte klimagassutslipp og mindre kø. Samfunnets gevinst av t-baneutbygging er derfor større enn summen av enkeltindividenes nytte av å bruke t-banen. Tilsvarende er det knyttet positive eksterne effekter til utdanning, slik at samfunnets gevinst av skolegang er høyere enn enkeltindividets. Dette medfører at det vil være umulig å sikre et samfunnsøkonomisk optimalt tilbud av t-bane og skolegang i fravær av en overordnet koordinerende samfunnsplanlegger.[1]

Planlegging, dimensjonering og investering i infrastruktur er derfor en kjerneoppgave for det offentlige. Men hvordan bør den offentlige infrastruktur *finansieres*? Selv om det er helt nødvendig med en overordnet myndighet som dimensjonerer og sikrer forsyning av offentlig infrastruktur, er det mulig å finansiere dette tilbudet på flere måter.

I dette kapittelet går vi gjennom ulike modeller for hvordan det offentlige kan finansiere investeringer i infrastruktur. Vi ser på tre ulike modeller:

1. Offentlig fullfinansiering
2. Brukergebyrer
3. Utviklingsbaserte instrumenter

I de påfølgende underkapitlene går vi gjennom hver av disse modellene. Til slutt presenterer vi idéen om *Land Value Capture (LVC)*, som i bunn og grunn handler om at offentlige investeringer mer eller

[1] Hvis vi forutsetter bort veldedighet, altså at privat sektor ikke er villige til å bevisst investere i bedriftsøkonomisk sett ulønnsomme prosjekter.

mindre i sin helhet kan finansieres gjennom skattlegging av eiendomsmarkedet.

2.1 Offentlig finansiering gjennom generelle skatter og avgifter

Den enkleste modellen for finansiering av offentlig infrastruktur, er offentlig fullfinansiering. Det betyr i praksis at infrastrukturen finansieres gjennom det generelle skatte- og avgiftssystemet.

Det offentliges oppgave blir under en slik modell å på den ene siden sikre et samfunnsøkonomisk optimalt nivå på forsyningen av offentlig infrastruktur, og på den andre siden sikre at utgiftene dekkes gjennom et optimalt innrettet skatte- og avgiftssystem. En slik modell som skissert her, utgjør grunnlaget for hvordan offentlig infrastruktur finansieres i Norge, og i en rekke andre land.

En sentral egenskap ved den norske modellen, er at skatteinntektene og det offentliges utgifter i stor grad vurderes hver for seg. Det er ingen direkte kobling mellom enkeltskatter og spesifikke offentlige utgifter, når vi ser bort fra gebyr for bruk av enkelte offentlige tjenester. Mens man i investeringsbeslutningen legger til grunn et nytteprisnipp, legges evneprinsippet til grunn i beskatningen. Det innebærer at det ikke er noen kobling mellom den infrastrukturen som skal finansieres og innretningen av skatte- og avgiftssystemet, annet enn at det offentliges utgifter ikke må overstige inntektene (korrigert for innfasingen av oljeinntekter).

Ett viktig unntak fra denne generelle skatte- og utgiftsmodellen, er kommunenes bruk av eiendomsskatt. I motsetning til den øvrige generelle skattleggingen, er det opp til den enkelte kommune om den skal innføre eiendomsskatt, størrelsen på satsene, innslagspunkt og omfang (i det minste innenfor handlingsrommet satt av Finansdepartementet). Selv om inntektene fra eiendomsskatten ikke er øremerket spesielle investeringer, er eiendomsskatten nærmere knyttet til den enkelte kommunes økonomi og beslutninger, enn øvrig beskatning bestemt fra nasjonalt hold.[2]

2.2 Brukergebyrer

I introduksjonen til dette kapittelet forklarte vi hvordan mye av den offentlige infrastrukturen er å betrakte som kollektive goder, eller i det minste kvasi-kollektive goder. I tillegg til at kollektive goder er kjennetegnet av ikke-rivalisering, ser en også gjerne at et kollektivt gode kjennetegnes av ikke-eksklusjon. Det innebærer at det ikke er mulig å ekskludere noen fra å ta godet i bruk.

Om det derimot er teknisk og økonomisk mulig å sette opp begrensninger for å ta et gode i bruk, snakker vi om et såkalt lokalt fellesgode eller et «klubbgode», forbeholdt dem som betaler en tilgangs- eller brukerpris eller en klubbkontingent. Dette krever at en kan «individualisere» godet.

Offentlig infrastruktur kan i mange tilfeller betraktes som «lokale fellesgoder» eller «klubbgoder», der tilgangen til infrastrukturen begrenses gjennom for eksempel brukergebyr. Offentlige veier med bompengefinansiering er et eksempel på slike goder.

Deler av den offentlige infrastrukturen i Norge er belagt med brukergebyrer. Her ser vi nærmere på to slike eksempler: Bompenger og kommunale

[2] Basert på statistikk fra SSB (tabell 10721 og 06980), utgjorde imidlertid eiendomsskatten med 13,6 milliarder kroner kun 1,4 prosent av det offentliges samlede skatte- og avgiftsinntekter i 2017.

avgifter. Andre brukergebyrer (som vi ikke går nærmere inn på) er billettpriser på kollektivtransport og nettleie. (Hvis distribusjonsnettet er å betrakte som «offentlig».) [3]

2.2.1 Bompenger

Hovedregelen for finansiering av veier i Norge er at staten har det økonomiske ansvaret for riksveier, fylket for fylkesveier og kommunene for kommunale veier. Dette er fastsatt i veglovens § 19 mv. Vegloven åpner imidlertid for at brukerbetaling i form av bompenger kan benyttes som finansieringskilde for utbygging av veginfrastruktur, jernbane og kollektivtrafikk i byområder. Bompenger regnes som en offentlig avgift og er hjemlet i vegloven.

Bompenger kan benyttes for «*alle tiltak som denne lova gir heimel for*». Dette åpner for at bompenger i prinsippet kan benyttes for å finansiere planlegging, grunnerverv, bygging, drift og vedlikehold av offentlig veg. Utover disse rammene er det i utgangspunktet ikke satt formelle begrensninger for på hvilke prosjekter som kan tillates som bompengeprosjekt. Den praktiske begrensningen vil ligge i Stortingets føringer i Nasjonal transportplan og gjennom enkeltsaker.[4]

I hovedsak er det tre typer bompengeprosjekter: enkeltprosjekter, bomringer i by og «veipakker» på det høytrafikkerte vegnettet. Inntektene fra bomringer i by brukes til å finansiere både veiprosjekter og infrastruktur for lokal kollektivtrafikk. For øvrige bompengeprosjekter vil formålet være finansiering av veginvesteringer.[5]

2.2.2 Kommunale avgifter

Lov av 16.03.2012 nr. 12 om kommunale vass- og avløpsanlegg (vann- og avløpsanleggsloven) regulerer eierskap, etablering og avgifter for tilknytning til vann- og avløpsinfrastrukturen.

Det sentrale formålet med loven er å sikre kostnadsinndekning for kommunen for utgifter knyttet til eierskap og drift av vann- og avløpsanlegg. Det er også et sentralt formål å sikre at vann- og avløpsinfrastrukturen forblir heleid av det offentlige, ved kommunene. Loven og dens tilhørende forskrifter gir kommunene adgang til å kreve inn tilknytningsavgift og årsavgift fra brukerne av de aktuelle tjenestene.

Selvkostprisnippet innebærer at det er en nær kobling mellom kommunale avgifter og kommunens kostnader til investeringer, drift og vedlikehold. Selv om både tilknytnings- og årsavgift kan brukes til å finansiere investeringer i ny infrastruktur, kan tilknytningsavgiften betraktes som en «byggekostnad», mens årsavgiften er mer å betrakte som en «bokostnad».

2.3 Utviklingsbaserte instrumenter

Den siste modellen for finansiering av offentlig infrastruktur er egentlig en gruppe av en rekke instrumenter som på forskjellig vis sikrer direkte privat finansiering av infrastrukturen. Vi har kalt denne gruppen for utviklingsbaserte instrumenter, da det er snakk om instrumenter som tas i bruk i forbindelse med eiendoms- og arealutvikling, og som i hovedsak retter seg mot de som gjennomfører utviklingen.

[3] Distribusjonsnettet i Norge er i utgangspunktet ikke å regne som offentlig infrastruktur, men netteiernes monopolsituasjon er strengt regulert og kommunene er sterkt involvert på eiersiden av selskapene.

[4] Statens vegvesen, Håndbok V718 (2004)

[5] St.meld. nr. 24 (2003-2004) – Nasjonal transportplan 2006-2015, s. 67

2.3.1 Opparbeidingsplikt og refusjonsordningen

Plan- og bygningsloven kapittel 18 omhandler regler om plikt for en utbygger til å opparbeide infrastruktur i form av offentlig vei, vann, og avløp, samt fellesanlegg for å få byggetillatelse. Til gjengjeld kan den som har opparbeidet slike anlegg kreve refundert utgiftene fra andre grunneiere som kan bygge ut på sine eiendommer fordi disse tiltakene nå er utført.

I seg selv er reglene om opparbeidingsplikt og refusjon en relativt effektiv måte å sikre utbygging på. Reglene innebærer at den som iverksetter offentlige infrastrukturtiltak kan få dekket en vesentlig del av eller alle sine utlegg fra andre grunneiere som nyter godt av at opparbeidelsen muliggjør en utbygging av deres eiendom. Man er derved ikke avhengig av å avvente andres utbyggingsplaner for å sette i gang.

I plan- og bygningsloven § 18-1, første ledd bokstav a) til c) er det imidlertid satt klare begrensninger til hvilke typer anlegg kommunen kan kreve opparbeidet, samt dimensjoneringen av disse anleggene. Dette bidrar til å komplisere ordningen.

I den senere tid er refusjonsordningen blitt praktisert mest i forbindelse med privat utbygging av refusjonsberettigede vei-, vann- og avløpsanlegg. Kommunene har i større grad søkt dekning for sine utgifter gjennom vann- og kloakkavgifter, eller ved at utbygger gjennom utbyggingsavtaler finansierer eller opparbeider nødvendige anlegg.

2.3.2 Utbyggingsavtaler

Utbyggingsavtaler er et verktøy som omhandles i plan- og bygningsloven, som gir utbyggere og kommuner anledning til å inngå avtaler for å få realisert rekkefølgekrav om teknisk infrastruktur i reguleringsplaner. Fremforhandlede infrastrukturbidrag i utbyggingsavtaler kommer i tillegg til øvrig privat finansiering av offentlig infrastruktur, gjennom for eksempel regelverket for opparbeidingsplikt og refusjonsordningen i plan- og bygningsloven.

Etter deregulering av eiendomsmarkedet på 80-tallet, så man på 90-tallet at detaljreguleringsplaner i økende grad ble fremmet av private (Nordahl, 2000). I sammenheng med dette skiftet oppstod også en bevisstgjøring blant kommunene av hvordan utøvelse av reguleringsmyndigheten påvirker verdiutvikling og kostnader ved utbygging:

- På den ene siden kan kommunal regulering gi opphav til store planskapte verdier for private
- På den andre siden kan reguleringer gi en økonomisk belastning gjennom krav til opparbeiding av infrastruktur.

Erkjennelsen av reguleringens virkninger ga opphav til en framvekst av ulike former for privatrettslige avtaler mellom kommuner og utbyggere, hvor det ble stilt krav til utbygger om bidrag til opparbeidelse av kommunal infrastruktur. Denne framveksten ble til dels ansett å være problematisk, da avtalene innebar større økonomiske forpliktelser for utbygger enn hva kommunen kunne pålegge med hjemmel i plan- og bygningsloven. I 2002 sendte derfor Kommunal- og regionaldepartementet ut et rundskriv, hvor det ble pekt på den problematiske utviklingen med at flere kommuner i økende grad også stilte krav om bidrag til sosial infrastruktur, som skole og barnehage (Kommunal- og regionaldepartementet, 2002).

I 2006 trådte nye regler om utbyggingsavtaler i plan- og bygningsloven i kraft. Under behandlingen av lovforslaget i Stortinget, ble det forutsatt at det ikke skulle være adgang til å inngå utbyggingsavtaler som forutsatte privat utbygging eller finansiering av sosial infrastruktur. Forbudet ble innført i forskrift som trådte i kraft samtidig med lovendringene i

2006. Forbudet ble videreført i ny plan- og bygningslov av 2008.

Innføringen av reglene om utbyggingsavtaler i plan- og bygningslovgivningen var ment å lovregulere eksisterende praksis for å sikre balanserte avtaler mellom utbyggere og kommuner. I tillegg til forbudet mot å innta bidrag til sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler, stiller regelverket betingelser om at avtalte bidrag må stå i forhold til utbyggingens art og omfang, og den belastning utbyggingen påfører kommunen.

2.3.3 Utbyggingsavgift

Til forskjell fra utbyggings*avtaler*, som søker å sikre finansiering til konkrete infrastrukturtiltak for å realisere den enkelte reguleringsplan gjennom fremforhandlete avtaler, er utbyggings*avgifter* mer standardiserte satser utbyggere må betale for å dekke utgifter til infrastruktur i det området som skal utvikles.

Avgiften vil typisk betales som et kontantbidrag fra utbygger til kommunen, og gjerne være knyttet til antall kvadratmeter utbygger kan oppføre. Utbyggingsavgifter kan både være et alternativ til eller inngå som et element av en utbyggingsavtale.

Det er flere likheter mellom en utbyggingsavgift og de områdemodeller flere kommuner bruker for beregning av kontantbidrag i utbyggingsavtaler, men også viktige forskjeller. Den viktigste er at muligheten til å kreve bidrag gjennom en utbyggingsavtale opphører når alle rekkefølgekrav i reguleringsplanen er innfridd. I tillegg vil kravene til nødvendighet og forholdsmessighet veie tyngre i en utbyggingsavtale enn i en avgiftsmodell. Det er per i dag ikke adgang i lovverket for ileggelse av en generell utbyggingsavgift.

Et eksempel på bruk av en utbyggingsavgift er en relativt nylig innført avgift i England og Wales, kalt «*Community infrastructure levy».* Vi kommer nærmere tilbake til denne avgiften spesielt, og utbyggingsavgift generelt i kapittel 6.2.

2.3.4 Forbedringsavgift

Investeringer i ny infrastruktur kan ha stor betydning for verdien på nærliggende tomtearealer. Nye veier, utvidelse av kollektivtilbud, etablering av park- og rekreasjonsområder og utbedring av infrastruktur for vann og avløp er eksempler på offentlige investeringer som bidrar til å løfte et områdes attraktivitet. Dette gjør at flere innbyggere og bedrifter ønsker å lokalisere seg i området, noe som resulterer i økt prisvekst på tomtearealer. Dette er godt dokumentert i internasjonal empirisk forskning,[6] se for eksempel RICS Policy Unit (2002). Denne gevinsten er i hovedsak utløst av offentlige vedtak og beslutninger.

Forbedringsavgifter eller *særskilte avgifter* (på engelsk: «*betterment charges/levies*» og «*special assessments*») er instrumenter som skattlegger prisveksten på eiendom som følge av offentlige investeringer i infrastruktur, og hvor inntektene fra avgiften kanaliseres tilbake til finansieringen av den samme infrastrukturen. Denne typen avgifter har gjerne en høy effektiv skattesats, som ofte kan utgjøre 30-60 pst. av verdistigningen som oppstår i eiendomsmarkedet (Peterson, 2009).[7] Det er ikke adgang i det norske lovverket til å ilegge forbedringsavgifter.

[6] Dette viser vi også i den teoretiske gjennomgangen i Vedlegg A.

[7] Det kan diskuteres om forbedringsavgifter er en «utviklingsbasert» modell, eller en del av det generelle skattesystemet.

Colombia er et foregangsland i bruken av forbedringsavgifter, som i løpet av de siste 50 årene har bidratt til betydelige inntekter i flere colombianske byer. I 1997 ble det innført en nasjonal lov som pålegger lokale styringsmakter å utarbeide en plan som definerer framtidige infrastrukturinvesteringer, og der finansieringen skal skje gjennom «*Participación en plusvalías*» («deltakelse i verdistigning»). Loven pålegger myndighetene å kreve inn 30-50 pst. av verdistigningen grunneiere opplever.

Storbritannia har ved flere anledninger forsøkt å innføre skattemodeller for gjeninnhenting av grunneieres gevinst som følge av infrastrukturutvikling (Walters, 2013). Forbedringsavgift har også vært forsøkt implementert i Australia (Peterson, 2009, ss. 39-40). Erfaringen fra begge landene er at modellene har vært upopulære, og at utbyggere har tilbakeholdt eiendom i påvente av politisk skifte med et berettiget håp om at avgiften blir skrinlagt. Dette har i sin tur medført at modellene faktisk har blitt avviklet.

Polen er ett av få OECD-medlemsland der forbedringsavgifter brukes som et generelt verktøy for å gjeninnhente verdistigning som følge av planvedtak (OECD, 2011, s. 185). I 1997 ble lokale styringsmakter gitt hjemmel til å pålegge en forbedringsavgift på inntil 50 prosent av investeringskostnadene. Innsamling av avgiften har imidlertid vist seg å være administrativt krevende, og i mange tilfeller har administrasjonskostnadene vært høyere enn inntektene fra avgiftene. OECD har anbefalt Polen en overgang til mer tradisjonell eiendomsbeskatning, kombinert med utviklingsavgifter, salg av utviklingsrettigheter og økt fokus på offentlig-privat samarbeid (OECD, 2011).

2.3.5 Omreguleringsavgift

En omreguleringsavgift har samme utgangspunkt som en forbedringsavgift, men retter seg utelukkende mot såkalte «*planskapte inntekter*», det vil si inntekter som oppstår i eiendomsmarkedet gjennom reguleringsplaner og det offentliges arealdisponeringer. En omreguleringsavgift kan enten være en del av en forbedringsavgift, eller fungere som en selvstendig avgiftsmodell.

Et eksempel på bruk av en ren omreguleringsavgift er Danmarks tidligere «*frigørelsesafgift*», som fungerte i perioden 1970-2004. Avgiften ble pålagt gevinster i eiendomsmarkedet som følge av omgjøring av landbruksareal til byareal/fritidsboliger. Differansen mellom verdivurdering etter vedtaket og 150 prosent av verdivurderingen før vedtaket utgjorde skattegrunnlaget. Skattesatsen for de første 200 000 var 40 prosent og 60 prosent for det resterende.

Et annet eksempel på bruk av en ren omreguleringsavgift er den nylig implementerte omreguleringsavgiften i Sveits. En føderal lovendring fra 2014 pålegger alle kantoner å innføre en skatt på minimum 20 prosent av inntekter i eiendomsmarkedet som følge av arealregulering innen april 2019. Vi kommer nærmere tilbake til både omreguleringsavgift generelt, samt den danske og sveitsiske modellen i kapittel 6.3.

2.3.6 Offentlig-privat samarbeid (OPS)

Offentlig-privat samarbeid (OPS) innebærer at en lokal myndighet eller en offentlig etat inngår en langtidskontrakt, normalt etter en anbudskonkurranse, med en privat aktør for levering eller utførelse av visse tjenester. Den private aktøren kan ta ansvar for å bygge infrastruktur, samt ta ansvar og risiko for finansiering og drift, etter bestilling av det offentlige. Generelt vil et mål med OPS være å «*overføre kostnadsrisiko til den som i størst grad er i stand til å påvirke denne» (St.meld. nr.15 2004–2005 s.47)*

Den vanligste og tydeligste formen for OPS er trolig innen veibygging og annen samferdsel, men OPS

kan også benyttes i finansieringen av andre offentlige anlegg og bygninger.

Det er kanskje særlig den sentrale koblingen mellom ansvaret for oppføring av infrastruktur og drift og vedlikeholdsansvar, som i utgangspunktet sikrer en forutberegnelighet av fremtidige kostnader for utbygger, som gjør at en OPS-modell kan være lønnsom for det offentlige ved investering i ny infrastruktur. I tillegg vil leverandør ha en større motivasjon til å finne og anvende løsninger og materialer som sikrer at vedlikehold- og reparasjonskostnadene blir lavest mulig.

OPS-modellen er i utgangspunktet ikke utviklet for å innhente bidrag fra grunneiere i forbindelse med utvikling av et område. Dette utelukker imidlertid ikke at det er en sammenheng mellom nybygging og/eller fortetting i et område, og modellen. Modellen skal nettopp sikre bygging og drift av offentlig infrastruktur, så vel teknisk som sosial.

Internasjonalt har OPS vært brukt i en rekke større samferdselsprosjekter, blant annet i USA, der utbyggere har bidratt i finansieringen av for eksempel togstasjoner, mot dispensasjon til å for eksempel drive forretningsvirksomhet i deler av stasjonsbygningen (Suzuki mfl., 2015).

2.3.7 *«Air-rights»* - Salg av utviklingsrettigheter

Såkalte «*air-rights*» omhandler rettighetene til å utnytte luften over tomtearealer til eiendomsutvikling. Utvikling i luftrommet over tomter er både begrenset av grunneiers eiendomsrettigheter og planmyndighetenes bestemmelser om arealdisponeringen. Air-rights kan dermed brukes i finansieringen av offentlig infrastruktur gjennom to kanaler:

i. Salg av utviklingsrettigheter i luftrommet over offentlig infrastruktur. Dette kan for eksempel være relevant ved utbygging av skinnegående transport, hvor deler av investeringene kan finansieres ved å selge utviklingsrettigheter over stasjonsbygg.
ii. Salg av utviklingsrettigheter som overskrider bestemmelser i reguleringsplanen.

I Brasil har man etablert en rekke instrumenter for finansiering av offentlig infrastruktur, hvorav flere baserer seg på salg av utviklingsrettigheter (Suzuki m.fl., 2015). Ett instrument innebærer at kommunen selger utvidede utviklingsrettigheter – OODC (*«Outorga Onerosa do Direito de Construir*»). I områder som praktiserer verktøyet blir utnyttelsesgraden for alle eiendommer definert i to klasser: ordinær og maksimum. Den ordinære utnyttelsesgraden (totalt gulvareal delt på tomteareal) varierer mellom 100 og 200 prosent, avhengig av område, mens den maksimale utnyttelsesgraden varierer mellom 100 og 400 prosent. Utviklingen opp til ordinær utnyttelsesgrad er gratis, mens rett til utvikling mellom ordinær og maksimal utnyttelsesgrad må kjøpes. Inntektene fra slike salg settes av i egne fond som skal brukes til framtidig byutvikling.

Et annet instrument man benytter seg av i Brasil er salg av såkalte CEPACs (*«Certificates of Additional Construction Potential»*) gjennom auksjoner. På samme måte som OOCD er CEPAC basert på salg av utviklingsrettigheter, men er ikke begrenset til kjøp av utvidet utnyttelsesgrad. De kan for eksempel gi utviklingsrettigheter i forbindelse med

omregulering av områder (Smolka, 2013).[8] Byer som benytter seg av instrumentet setter en minimumspris på utviklingsrettigheten, før den selges til høystbydende gjennom regulerte, elektroniske auksjoner. Auksjonene er et effektivt verktøy for å sikre mest mulig inntekter til myndighetene, uten å risikere at avgiften settes høyere enn den planskapte verdiøkningen.

Utstrakt bruk av salg av utviklingsrettigheter i Brasil, og særlig i São Paulo, må ses i sammenheng med en gjeldstynget offentlig sektor som er helt avhengig av store private bidrag for å kunne finansiere offentlig infrastruktur (Suzuki m.fl., 2015). Gevinstene fra verktøyene må videre ses i sammenheng med en kunstig struping av det «ordinære» utviklingspotensialet, ved at man i São Paulo nedjusterte utnyttelsesgraden i forkant av implementeringen av verktøyene. Dette har blant annet medført at det er lite attraktivt å renovere bygninger som i utgangspunktet oppfylte hele utnyttelsesgraden, men som nå ligger over den ordinære og kostnadsfrie grensen.

2.3.8 «Tax increment financing»

Skatteøkningsfinansiering (på engelsk: «*Tax increment financing (TIF)*») er et LVC-instrument designet for «oppussing» av nedslitte nabolag, og ble utviklet i California i 1951. Først må et område (ett eller flere kvartaler eller større distrikter) klassifisere som «slitt» av kommunen. Deretter beregnes markedsverdien av alle eiendommene i området, og all verdistigning på eiendom i området er gjenstand for en toppskatt over en lengre periode – i USA: 10-25 år (Mathur & Smith, 2012). Toppskatten går direkte til nedbetaling av gjeld tilhørende de gjennomførte offentlige investeringene i området.

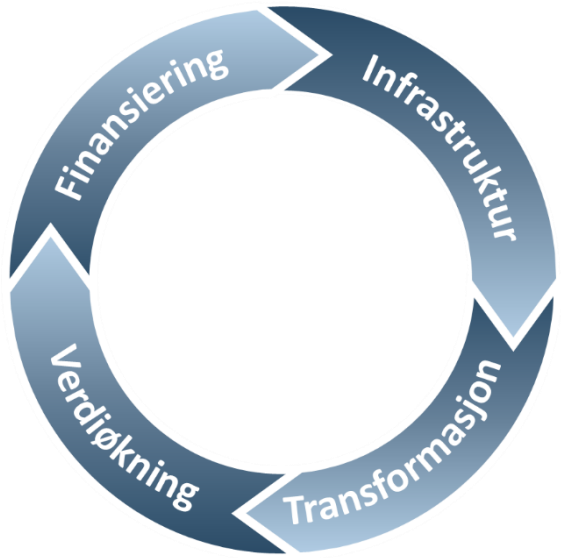
Etableringen av såkalte *TIF-distrikter* er svært vanlig i USA, og er et tillatt finansieringsinstrument i alle stater utenom Arizona (Mathur & Smith, 2012, s. 4). Det er imidlertid knyttet flere problematiske forhold til den utstrakte bruken av instrumentet. Kritikere peker på hvordan mangelen på transparens og ansvarliggjøring har resultert i samfunnsmessige feilprioriteringer og berikelse av velstående innbyggere på samfunnets bekostning (Kerth & Baxandall, 2011). Samtidig har man sett flere tilfeller av at kommuner har opprettet TIF-distrikter for å tilegne seg inntekter som ellers ville tilfalt skoledistrikter, som i utgangspunktet mottar en stor andel av eiendomsskatten i distriktet (Dye & Merriman, 2006). I California ble en slik praksis så utbredt at flere skoler valgte å gå til rettsak mot kommunen på grunn av tapte skatteinntekter (Kerth & Baxandall, 2011, s. 4).

[8] Dette instrumentet befinner seg således i skjæringspunktet mellom en omreguleringsavgift og air-rights.

2.4 Land value capture (LVC)

Land Value Capture (LVC) dreier seg om å indentifisere verdiøkninger i eiendomsmarkedet som følge av offentlige investeringer og reguleringer, og å føre (hele eller deler av) verdiøkningen tilbake til samfunnet. De fleste instrumentene omtalt over kan sies å oppnå denne virkningen, og flere av instrumentene vi har drøftet omtales gjerne som LVC-instrumenter. Dette gjelder spesielt forbedrings- og omreguleringsavgifter, som på mange måter representerer LVC i sin reneste form.

Figur 2.1: Finansieringskretsløp



Kilde: SØA

Normativt er ideen med LVC enkel: *De som nyter godt av infrastrukturen bør også være med å betale for den*. Det ligger altså et rettferdighetsprinsipp til grunn for ideen. Som vi drøftet i kapittel 2.1, er en sentral, egenskap ved den norske skatte- og avgiftsmodellen at skatteinntektene og det offentliges utgifter i stor grad er løsrevet fra hverandre. Mens man i investeringsbeslutningen legger til grunn et nytteprisnipp, legges evneprinsippet til grunn i beskatningen. Innenfor denne modellen er således idéen om at *den som nyter spesielt godt av offentlige investeringer også skal bidra i finansieringen* litt på sidelinjen. LVC-finansiering av offentlige investeringer representerer således en prinsipielt sett annen måte å tenke på finansiering av kollektive goder enn hvordan vi tenker om dette i Norge i dag.

I diskusjoner om LVC-modeller legges det ofte som et premiss at modellene ikke bare skal bidra til å hente tilbake verdiøkninger til samfunnet, men at inntektene skal kanaliseres tilbake til finansieringen av nettopp den eller de investeringene som utløste verdiøkningen. Legger man til grunn dette premisset, kan konseptet med LVC forstås som et verktøy for selvfinansiering av infrastrukturutvikling.

LVC som verktøy for selvfinansiering er illustrert i finansieringskretsløpet i Figur 2.1. Ny infrastruktur er ofte nødvendig for å tilrettelegge for og understøtte eiendomsutvikling. Ny infrastruktur muliggjør transformasjon og endret utnyttelse, og kan bidra til å gjøre området mer attraktivt. Dette bidrar til å øke verdien av berørte tomter. Gjennom ulike direkte eller indirekte skatter og avgifter kan samfunnet hente tilbake deler av denne verdiøkningen. Dersom tilbakeføringen også kanaliseres til nettopp det prosjektet som utløste verdiøkningen, vil dette kunne bidra inn i finansieringen av infrastrukturen. Ved å forskuttere framtidige tilbakeføringer av verdiøkninger, vil dermed beslutningsmyndigheten unngå å måtte finansiere investeringen ved å trekke på generelle skatter eller redusere andre investeringer. LVC kan dermed brukes som et verktøy for (iallfall delvis) selvfinansiering av infrastruktur.

Det er viktig å forstå LVC som et meget generelt konsept som omfavner mange ulike modeller for tilbakeføring av verdier, og der noen allerede er implementert i Norge. Begrepsmessig er trolig *grunneierbidrag* eller *-finansiering* det nærmeste man kommer LVC i Norge. De modellene som er tatt i bruk i Norge i dag er imidlertid primært begrunnet utfra andre hensyn enn det normative rettferdighetsprinsippet som ligger til grunn for LVC.

3 Overordnet drøfting av ulike finansieringsmodeller

I forrige kapittel gikk vi gjennom tre modeller for finansiering av offentlig infrastruktur, samt undergrupper av disse. I dette kapittelet vil vi gi noen overordnede betraktninger av hvordan de ulike modellene:

1. Sikrer effektivitet og insentiver for å oppnå samfunnsøkonomiske lønnsomme investeringer i offentlig infrastruktur
2. Påvirker byrdefordelingen mellom det offentlige og utbygger
3. Eventuelt vil fremme eller hemme raskere og rimeligere boligbygging, og regjeringens øvrige mål for boligbygging.

Det vises for øvrig til Vedlegg A, hvor vi gir en mer teoribasert tilnærming til flere av de forhold som drøftes her.

3.1 Hvordan kan modellene bidra til å sikre effektive investeringer i offentlig infrastruktur?

For å vurdere dette punktet nærmere er det først nødvendig å definere hva vi mener med effektive investeringer i offentlig infrastruktur. Med «effektive investeringer» menes i denne sammenheng investeringer som er lønnsomme i samfunnsøkonomisk forstand, det vil si at den samlede nytten av investeringene overstiger kostnadene.

I motsetning til ordinære, private goder, som varer og tjenester husholdninger kjøper til eget forbruk, er offentlig infrastruktur kjennetegnet å være fellesgoder som møter etterspørsel fra mange. I innledningen til kapittel 2 forklarte vi hvordan offentlig infrastruktur har karakter av å være det vi økonomifaget omtaler som *kollektive goder*.

Rene kollektive goder er kjennetegnet av å være *ikke-rivaliserende* og *ikke-ekskluderende*. Det betyr at én persons bruk av godet ikke forringer andres glede av å bruke det samme godet, og at det ikke er mulig å forhindre noen fra å ta godet i bruk.

Samfunnsøkonomisk *optimal* forsyning av kollektive goder, uten noen form for eksklusjon eller trengsel, er kjennetegnet ved at samfunnets samlede marginal betalingsvilje for det kollektive godet svarer til hva det koster å produsere en ekstra «enhet» av godet.

Et klassisk resultat fra samfunnsøkonomisk teori er at markedsmekanismene alene ikke er i stand til å realisere en samfunnsøkonomisk optimal forsyning av kollektive goder. Som følge av at kollektive goder er *ikke-rivaliserende* vil *alternativkostnaden* for en marginal bruker være null. Fordi det ikke koster noe å gi en ny bruker tilgang, vil den samfunnsøkonomiske riktige brukerprisen bli null. Med andre ord vil ikke bruken gi inntekter som kan dekke investeringskostnadene. Ingen privat aktør vil derfor ha noe insitament til å forsyne markedet med slike goder.

Forsyning av kollektive goder blir da en del av de oppgaver det offentlige må eller bør utføre, enten i egen regi eller av private på oppdrag for og finansiert av det offentlige. Forsyningen og dimensjoneringen av det meste av den offentlige infrastrukturen i Norge skjer derfor av det offentlige. For at det offentlige skal ha dekning for sine utgifter, må disse investeringene finansieres gjennom en kombinasjon av skatter, avgifter, brukergebyrer og bidrag fra private.

Ulike finansieringsmodeller kan potensielt påvirke samfunnsøkonomisk effektivitet gjennom to kanaler:

1. Ved at ulike finansieringsmodeller i seg selv påvirker samfunnsøkonomisk effektivitet.
2. Ved at de ulike modellene påvirker dimensjoneringen, forsyningen og bruken av offentlig infrastruktur.

Vi vil begynne med å vurdere den første effektivitetskanalen. I den sammenheng er det relevant å se

litt nærmere på hva vi mener med et godt skattesystem, og drøfte finansieringsmodellenes egenskaper i forlengelsen av dette.

3.1.1 Effektivitet i finansieringen

Skatter og avgifter skal gjennom inndragning av kjøpekraft fra privat sektor skape realøkonomisk rom for offentlig disponering av ressurser. Dersom skattene kan trekkes inn uten at «ressurser går tapt»; det vil si at skatteinnkrevingen har en ren inntektseffekt, vil vi si at skattesystemet er godt eller nøytralt.

De ressursene som eventuelt går tapt skyldes at skatteyter selv kan påvirke skattegrunnlaget, og på den måten høste en privatøkonomisk gevinst. I så fall vil en skatteøkning lede til privatøkonomiske disposisjoner som leder til samfunnsøkonomisk tap. Skatt på arbeidsinntekt vil for eksempel gi lavere inntekt etter skatt enn lønnskostnaden for arbeidsgivere. Dermed blir etterspørselen etter arbeidskraft bestemt av kostnadene for arbeidsgiver, som kan innebære lavere etterspørsel enn arbeidstakerne kan ønske. Tilsvarende vil tilbudet av arbeidskraft gjenspeile lønnen, og tilbudet kan bli lavere enn arbeidsgiverne ønsker (noen velger ikke å tilby mer arbeid). Begge forhold leder til lavere samlet sysselsetting enn en situasjon uten skatt.

Dersom all skattlegging artet seg som en fast skatt per innbygger (*lump-sum* skatt eller koppskatt) ville ikke slike tilpasninger oppstå. En lump-sum skatt vil imidlertid ha åpenbare andre problemer, som at skatten ikke på noen måte er koblet til skatteyterens betalingsevne. I vår tid er lump-sum skatt derfor kun en teoretisk konstruksjon for å vise at skatter som ikke påvirker atferd heller ikke påvirker samfunnsøkonomisk effektivitet.

Noen skatter er derimot effektivitetsfremmende. Det gjelder alle skatter som korrigerer for negative eksterne virkninger (som for eksempel forurensende atferd). Slike skatter bør brukes i så stor grad som mulig.

Skatt på grunn- eller ressursrente (avkastning utover normal avlønning av arbeidskraft og kapital), eller skatt på fast eiendom, påvirker heller ikke skatteyters atferd. Det vil fremdeles være lønnsomt å utnytte ressurser selv om avkastningen bare er normal. Når all fast eiendom beskattes er det heller ikke mulig å tilpasse seg annerledes enn å bruke eiendommen som om skatten ikke fantes. Grunnrenteskatt og eiendomsskatt har derfor samme egenskaper som lump-sum skatt. Deres effektivitetsvirkning er nøytral.

Dersom en ikke kan basere seg ene og alene på effektivitetsfremmende skatter, eiendomsskatt og skatt på grunnrente, må myndighetene også ta i bruk vridende skatter for å finansiere utgiftssiden på offentlige budsjetter.

I samfunnsøkonomiske kalkyler av kostnadene ved offentlige prosjekter er det nødvendig å ta hensyn til kostnadene vridende skatter skaper. Kostnadene som følger av at skattefinansiering vrir optimal ressursbruk i samfunnet, kommer som et tillegg til de direkte ressurskostnadene tiltaket utløser. Man må altså ta hensyn til finansieringskostnadene i vurderingen av hvordan den offentlige infrastrukturen skal dimensjoneres. I nytte-kostnadsanalyser av offentlige investeringsprosjekter er dette kjent som «skattefinansieringskostnader».

I kapittel 2 diskuterte vi følgende finansieringsmodeller:

1. Generell beskatning
2. Brukergebyrer
3. Utviklingsbaserte instrumenter

Den viktigste forskjellen mellom generell beskatning på den ene siden og brukergebyrer og

utviklingsbaserte instrumenter på den andre, er at de to sistnevnte modellene knytter finansieringen av en bestemt infrastruktur til henholdsvis bruk og etablering av den samme infrastrukturen. Vi kan belyse forskjellen gjennom et eksempel:

Det skal investeres i en offentlig vei (kommunal, fylkeskommunal eller statlig). Med den første modellen vil veien finansieres i sin helhet gjennom den generelle inndragning av skatter- og avgifter, det vil si en blanding av ulike inntekts-, kapital-, forbruks- og produksjonsskatter.

Med den andre modellen vil man derimot finansiere hele eller deler av veien ved hjelp av bompenger – et brukergebyr som søker å finansiere veien gjennom inndragning av kjøpekraft fra de som bruker veien.

I den tredje modellen søker man til slutt å finansiere hele eller deler av veiinvesteringen på forhånd, gjennom bruk av ett eller flere utviklingsbaserte instrumenter som innhenter bidrag fra private utbyggere og/eller grunneiere. Dette kan for eksempel oppnås gjennom bruk av opparbeidingsplikt (for mindre, lokale veiinvesteringer) eller ulike avtalte bidrag gjennom en utbyggingsavtale. Grunnlaget for å ta i bruk slike instrumenter er at de offentlige investeringene tilfører det omkringliggende eiendomsmarkedet en verdi, og at det dermed er grunnlag for å oppnå vinn-vinn-situasjoner.

Så fremt veiinvesteringen uansett gjennomføres i den hastighet og omfang som det offentlige har bestemt, basert på en samfunnsøkonomisk effektivitetsvurdering, vil vurderingen av instrumentenes betydning for samfunnsøkonomisk effektivitet ene og alene knytte seg til effektivitetsvirkningen av selve finansieringsmodellen.

Basert på de betraktninger vi har gjort overfor om hva som menes med et effektivt skattesystem, er det argumenter som taler for at bruk av utviklingsbaserte instrumenter kan være effektivitetsfremmende. Dette skyldes at de gevinster som oppstår i eiendomsmarkedet gjennom offentlige investeringer i infrastruktur, som danner grunnlaget for bruk av denne typen instrumenter, prinsipielt er en grunnrente.[9] Skattlegging av ren grunnrente, som skatt på utvinning av naturressurser som olje og vannfall, vil som nevnt i utgangspunktet ikke påvirke aktørenes økonomiske tilpasning. Skatt på grunnrente er av den grunn å foretrekke framfor skatter som påvirker aktørenes tilpasning (vridende skatter), jf. diskusjonen over.

Utviklingsbaserte instrumenter innebærer imidlertid også en form for øremerking av skatteinntekter, ved at man innhenter direkte finansieringsbidrag fra utbyggere og grunneiere til konkrete investeringer. Øremerking er i seg selv ressurskrevende ved at det må etableres et oppkrevingsregime for hvert enkelt tiltak, hvor det er viktig at finansieringen avgrenses til det aktuelle tiltaket og ikke gir «gratis» finansiering til noen andre eller til noe annet. Øremerket finansiering av alle offentlige goder er opplagt ikke mulig (for eksempel forsvar, offentlig administrasjon, politi og annet), slik at det må også brukes ressurser på å bestemme når øremerking skal og ikke skal brukes.

Systemet i Norge er basert på lite øremerking. I andre land kan det være annerledes – for eksempel

[9] Her er det relevant å nevne at «grunnrente» som begrep faktisk har sin opprinnelse nettopp i eiendomsmarkedet – altså avkastningen av å eie grunn.

for å sikre kredibilitet og oppslutning om skatter og avgifter. Dette kan være helt sentralt i mange land som sliter med korrupsjon og manglende tillitt til den offentlige forvaltningen, men er av underordnet betydning i Norge i dag.

Av dette følger et viktig resultat: Dersom effektivitetsgevinster ved å ta i bruk utviklingsbaserte instrumenter ene og alene knytter seg til at slike instrumenter på ulikt vis skattlegger grunnrenten i eiendomsmarkedet, så vil det trolig være mer effektivt å skattlegge grunnrenten direkte gjennom det generelle skatte- og avgiftssystemet. Det innebærer at utviklingsbaserte instrumenter kan være mer effektive finansieringsmodeller enn generell beskatning, men mindre effektive enn et skatte- og avgiftssystem som skattlegger samme grunnrente som de utviklingsbaserte instrumentene er ment å skattlegge.

I den sammenheng er det relevant å peke på at deler av den grunnrenten som oppstår i eiendomsmarkedet i Norge allerede trekkes inn gjennom eiendomsskatt, formueskatt på eiendom, skatt på gevinst ved salg av eiendom og dokumentavgift. Alle disse skattene inndrar skatt fra verdistigning på eiendom. I SØA (2018) beregnes den samlede inndragningen gjennom disse skattene til 16 prosent av en gitt verdiøkning i eiendomsmarkedet.[10] En økning av eiendomsskatten til øvre grense på sju promille i alle kommuner, vil øke den samlede inndragningen til 33 prosent. Fjerner man i tillegg fritaket for gevinstbeskatning ved salg av primærboliger, kan totalt 42 prosent skattlegges.

Selv om det kan være flere forhold som taler imot en slik endring av skattesystemet, viser dette at man enkelt kan sikre en betydelig økning av eiendomsbeskatningen gjennom tilpasning av dagens skatter og avgifter.

En svakhet med dagens eiendomsbeskatning i dette perspektivet, er at grunnrenten skattlegges mer indirekte – og trolig upresist. Eiendomsskatten er for eksempel først og fremst en beholdningsskatt, og ikke en presis skattlegging av grunnrenten – *inntekten* – på eiendommen. Dokumentavgiften er på sin side en inntektsskatt, men pålegges bruttoinntekten ved salg – altså ikke fratrukket anskaffelseskostnaden, og er derfor heller ikke en effektiv skattlegging av verdiøkningen på eiendommen.

Det skatteinstrumentet som i best grad fanger opp grunnrenten i eiendomsmarkedet er skattleggingen av gevinst ved salg av eiendom. Som et ledd i den norske boligpolitikken er gevinst ved salg av primæreiendom riktignok fritatt slik beskatning, men gevinst ved salg av all annen eiendom skattlegges med 23 prosent (22 prosent fra 2019). Dette gjelder også når primæreiendom med åpenbart utviklingspotensial selges, og salgsinntekten først og fremst er knyttet til tomtens verdi.

Skatt på gevinst ved salg av eiendom treffer imidlertid også normal avkastning på eiendommen, og ikke bare grunnrenten. En ren grunnrentebeskatning vil derfor være et mer effektivt instrument. Men en *generell* løpende grunnrentebeskatning av eiendomsmarkedet vil trolig være svært vanskelig å utforme

[10] Det ligger en rekke forutsetninger til grunn for denne beregningen. For eiendomsskatten er det lagt til grunn gjennomsnittlig skattesats i 2017 blant alle kommuner (inkludert kommuner uten eiendomsskatt), vektet med antall omsetninger, samt en diskonteringsrate på 4 prosent (uten diskontering vil eiendomsskatten hente tilbake en «uendelig» stor andel av en verdiøkning). Dokumentavgiften er i gjennomsnitt anslått til 1,72 prosent, noe som reflekterer fordelingen av eiendomsomsetninger som faller innenfor/utenfor krav om dokumentavgift. Skatt på gevinst ved salg av eiendom er i gjennomsnitt beregnet til nær 6 prosent, noe som reflekterer at primærbolig er fritatt fra gevinstbeskatning. Gjennomsnittlig formueskatt på eiendom er til slutt beregnet til like under 0,1 prosent. Dette anslaget legger til grunn at den andelen av innbetalt formue som kan tilskrives eiendom, er lik eiendoms andel av samlet nettoformue.

på en god måte, uten betydelige administrative kostnader.

Presis skattlegging av grunnrenten i eiendomsmarkedet kan derfor være lettere å få til gjennom bruk av utviklingsbaserte instrumenter. Slike instrumenter kan tas i bruk i konkrete tilfeller av infrastrukturinvesteringer i en kommune hvor kommunens arealregulering gir åpenbare store inntekter for berørte grunneiere. Selv om slike instrumenter ikke fanger opp all grunnrente i eiendomsmarkedet generelt, kan det tenkes at dette effektivitetstapet er lavere enn kostnadene av instrumenter som skattlegger mer enn den rene grunnrenten.

Avslutningsvis kan vi nevne at de samme betraktningene vi har gjort over også gjør seg gjeldende for brukergebyrer. Brukergebyrers effektivitet som finansieringsinstrument reduserer imidlertid nytten av investeringen ved at noen brukere velger å holde seg borte som følge av høyere brukerpris enn deres nytte.

Brukergebyrer kan også gi potensielt høye transaksjonskostnader. Slike transaksjonskostnader kan for eksempel omfatte ressurskostander til billettkontroll på toget og bemannede bomstasjoner. I sistnevnte tilfelle har riktignok den teknologiske utviklingen bidratt til en vesentlig effektivisering gjennom automatisk registrering av passasjer. Tilsvarende kan transaksjonskostnader tenkes å reduseres også ved bruk av andre brukergebyrer, for eksempel billettsalg gjennom automater ved bruk av kollektivtransport.

3.1.2 Effektivitet gjennom påvirkning av forsyning, dimensjonering og bruk av offentlig infrastruktur

I vurderingen over konsentrerte vi oss om i hvilken grad de ulike modellene kan bidra til å sikre effektivitet i selve finansieringen av offentlig infrastruktur, under forutsetning av at forsyningen og dimensjoneringen av offentlig infrastruktur er upåvirket av valg av finansieringsmodell. Nå vil vi løsne på denne forutsetningen, og åpne for at valg av finansieringsmodell kan ha betydning for omfanget av investeringer i offentlig infrastruktur. I det følgende vil vi gi noen overordnede betraktninger om i hvilken grad de ulike finansieringsmodellene vil være av betydning for samfunnsøkonomisk effektivitet gjennom å påvirke forsyning, dimensjonering og bruk av offentlig infrastruktur.

Asymmetrisk informasjon bidrar til utfordringer i dimensjoneringen av offentlig infrastruktur

En viktig årsak til at valg av finansieringsmodell kan være av betydning for forsyningen av offentlig infrastruktur, er rett og slett at mange av de forutsetninger man legger til grunn i drøftingen om optimal forsyning av kollektive goder ikke er innfridd i virkeligheten. Dette gjelder særlig forutsetningen om perfekt informasjon, som innebærer at myndighetene har full kjennskap til befolkningens preferanser.

Teori om optimal forsyning av kollektive goder legger til grunn at rene kollektive goder bør stilles vederlagsfritt til disposisjon, slik at samfunnets nytte av godet kan maksimeres. Men uten de signaler prissetting av goder gir, hvordan skal man avdekke samfunnets marginale betalingsvilje for det kollektive godet? Og uten kjennskap til betalingsviljen for ett kollektivt gode, hvordan skal man prioritere dette godet i forhold til andre kollektive goder?

Identifisering av samfunnets nytte av offentlige investeringer er en høyst reell utfordring. I fravær av priser som avslører befolkningens preferanser, må myndighetene tilnærme seg prioriteringsavklaringen ved hjelp av andre metoder. I nytte-kostnadsanalyser av offentlige investeringsprosjekter inngår derfor ofte intervjuer, arbeidsverksteder og spørreundersøkelser for å verdsette nyttevirkninger der det ikke foreligger markedspriser.

Dersom asymmetrisk informasjon gjør det vanskelig å vite hvordan man skal dimensjonere den offentlige infrastrukturen, vil en modell som ene og alene baserer seg på finansiering over skatteseddelen ha en ulempe ved at den ikke gir beslutningstakere informasjon om innbyggernes betalingsvilje. Når tilgangen til et gode er gratis (eller som i dette tilfellet: allerede betalt fullt ut gjennom skattleggingen), vil alle ønske så mye som mulig av godet (teoretisk vil etterspørselen etter godet blir uendelig høy).

For rene kollektive goder er ikke «uendelig» høy etterspørsel et problem – snarere tvert imot: Når man først har investert i godet, ønsker man at så mange som mulig skal konsumere mest mulig av godet – så lenge de har glede av det. Dette henger sammen med kollektive goders egenskap av å være ikke-rivaliserende i bruken, altså at én persons konsum av godet ikke påvirker andres glede av å konsumere godet. For rene kollektive goder gir det dermed ikke mening å snakke om *dimensjonering*, men kun *forsyning.* Så fremt man har identifisert behovet for det kollektivet godet, og er sikker på at betalingsviljen overstiger kostnaden av å fremskaffe godet, trenger man således ingen atferdsrespons fra brukerne.

Det meste av den offentlige infrastrukturen kan imidlertid ikke betraktes som rene kollektive goder, selv om mye av infrastrukturen er nært beslektet. For en stor andel av den offentlige infrastrukturen er derfor spørsmålet om hvordan infrastrukturen skal dimensjoneres en helt sentral problemstilling. Fraværet av priser på bruk av infrastrukturen kan således representere en utfordring ved bruk av en modell som ene og alene baserer seg på finansiering over skatteseddelen.

Et helt konkret eksempel på dette er gratis lading av elbiler på kommunale parkeringsplasser i enkelte kommuner. Dette er i utgangspunktet et privat gode, som både er rivaliserende og ekskluderende, men hvor den vederlagsfrie kommunale forsyningen inngår i en helhetlig miljøstrategi. Kommunens investeringskostnader, samt løpende utgifter til drift og vedlikehold, må dekkes gjennom kommunekassa. Som følge av at infrastrukturen stilles fritt tilgjengelig, er ladeplassene stort sett i kontinuerlig bruk.

Bakgrunnen for vederlagsfritt tilbud om lading av elbil skyldes en vurdering av at miljøbesparelsene av redusert klimagassutslipp er høyere enn kostnadene ved å forsyne infrastrukturen. Det er med andre ord knyttet positive eksternaliteter til bruken av elbil, noe som fordrer strøm til elbilistene. Men som følge av at infrastrukturen stilles fritt tilgjengelig, blir bruken høyere enn hva som er samfunnsøkonomisk ønskelig. Elbilister med stort ladebehov fortrenges av elbilister med mindre ladebehov, eller elbiler som kun opptar plassen for å parkere (med mindre plassen har ladeplikt).

Gebyrer bidrar til å rasjonalisere allokeringen av knappe ressurser, men kan hindre optimal dimensjonering av offentlig infrastruktur

Når det gjelder finansiering av offentlig infrastruktur gjennom brukergebyrer, vil dette fordre at det er mulig å ekskludere de som ikke betaler brukergebyr fra å benytte seg av infrastrukturen, eller i det minste registrere den enkeltes bruk av infrastrukturen. Vanlige brukergebyrer i dag omfatter blant annet krav om billett ved bruk av kollektivtransport, bompenger, nettleie (i den grad strømnettet kan betraktes som offentlig infrastruktur) og kommunale avgifter.

I ladeplasseksempelet i forrige avsnitt så vi hvordan fraværet av priser som rasjonaliseringsmekanisme bidrar til et samfunnsøkonomisk tap ved at knappe ressurser ikke allokeres dit betalingsviljen er størst. Innføring av et brukergebyr for lading av elbil vil derfor trolig virke effektivitetsfremmende.

Dette er imidlertid et spørsmål om hvordan *drift* av ladeplassene skal finansieres. I vedlegg A viser vi hvordan betaling for *bruk* av offentlig infrastruktur i noen tilfeller vil være ønskelig. Dette kan skyldes bruksslitasje og vedlikeholdsbehov, at én persons bruk av infrastrukturen reduserer andre personers glede av infrastrukturen (for eksempel gjennom trengsel) eller andre negative eksterne virkninger av bruken.

Problemet med asymmetrisk informasjon og dimensjoneringen av infrastrukturtilbudet krever imidlertid ikke at brukerpriser også skal dekke *investeringskostnader*. Tvert imot vil et brukergebyr som også dekker investeringskostnader gi en pris som på marginen er høyere enn kostnaden av å lade. Da vil man havne i en situasjon hvor elbilister fortrenges fra å lade bilen, selv om deres betalingsvilje er høyere enn marginalkostnaden.

Riktignok vil investeringskostnaden for en ladeplass på sikt bli forsvinnende liten. For annen offentlig infrastruktur kan imidlertid dette være en reell problemstilling. I drøfting i kapittel 3.1.1 brukte vi et eksempel om veiinvesteringer. Et alternativ til fullfinansiering av offentlige veier over skatteseddelen, er innkreving av bompenger for å dekke hele eller deler av investeringsutgiften.

En vei med trengsel er et eksempel på en infrastruktur hvor bruk medfører vedlikeholdsbehov, trengsel (bilkø) og negative eksterne virkninger gjennom klimagassutslipp og svevestøv. Veier er derfor en type infrastruktur hvor det ofte vil være ønskelig med brukerbetaling.

I praksis benyttes imidlertid bompenger i liten grad til finansieringen av løpende drift og vedlikehold av eksisterende veier. Bompenger brukes først og fremst som finansieringskilde i nye veiprosjekter. Dette er ikke i tråd med teori om optimal forsyning og finansiering av kollektive goder. Tvert imot bør samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer (etter å ha tatt hensyn til skattefinansieringskostnaden) stilles vederlagsfritt tilgjengelig for alle, med en brukerbetaling som kun avspeiler kostnader av *bruken* av infrastrukturen. Bompengefinansiering utover dette vil i utgangspunktet medføre et samfunnsøkonomisk tap, da marginalnytten av å redusere brukerbetalingen vil overgå skattefinansieringskostnaden.

Nærmere om kommunale avgifter

Det mest utbredte gebyret for bruk av offentlig infrastruktur er kommunale avgifter, som skal dekke kommunenes kostnader knyttet til investeringer i og rehabilitering av vann- og avløpsinfrastruktur, samt drift av renovasjonshåndteringen. Her er det igjen viktig å skille mellom avgifter som dekker drifts- og vedlikeholdskostnader på den ene siden, og investeringskostnader på den andre.

Vann, avløp og renovasjon er kjennetegnet av å til dels være private goder, og til dels kollektive goder. Betaling for den enkelte husstands tilknytning til og bruk av vann- og avløpsinfrastruktur, samt renovasjonstjenester, er å betrakte som betaling for private goder. Finansiering av etableringen av et kommunalt hovedanlegg for vann og avløp gjennom brukergebyrer er prinsipielt sett noe annet.

I motsetning til hvordan bruk av bompenger i finansieringen av veiprosjekter kan bidra til samfunnsøkonomisk tap, vil imidlertid bruken av kommunale avgifter i liten grad påvirke bruken av anleggene. Er man først koblet til kommunens vann- og avløpsnett, vil man ikke kunne omgå de kommunale avgiftene til vann og avløp så lenge man er eier av eiendommen. I henhold til panteloven § 6-1 er innbetaling av mange kommunale avgifter sågar sikret gjennom legalpant i den enkelte eiendom, som i ytterste konsekvens innebærer at kommunen kan begjære eiendommer som ikke betaler avgiftene tvangssolgt.

Kommunale avgifter skiller seg således fra øvrige brukergebyrer, ved at det i praksis ikke er snakk om et gebyr utelukkende for *bruk*, men også en avgift man må betale for å ha *muligheten til å bruke*.[11] Slikt sett er kommunale avgifter et effektivt finansieringsinstrument i seg selv, ved at det i liten grad påvirker aktørenes økonomiske tilpasning.

Ett viktig unntak er riktignok variasjonen i kommunale avgifter på tvers av kommuner, som kan påvirke bosettingsbeslutninger. Bruken av kommunale avgifter er imidlertid begrenset av selvkostprinsippet. Dersom alle kommuner fakturerer selvkost fullt ut, kan kommunale avgifter således gi signaler om kostnaden av å bygge ut avgiftsbelagt kommunal infrastruktur i ulike områder. At aktører velger bort kommuner med høye kommunale avgifter i bosettingsbeslutningen kan dermed være effektivitetsfremmende.[12]

Individualisering av infrastrukturkostnader

De kommunale avgiftenes rasjonalisering av bosettingsbeslutninger er imidlertid begrenset til valget mellom kommuner, og gir ingen veiledning innad i en kommune. Et flatt gjennomsnittlig årsgebyr for henholdsvis vann og kloakk kamuflerer at det kan være store forskjeller i kostnaden av å anlegge vann- og avløpsinfrastruktur i ulike områder innad i en kommune.

I den sammenheng er det relevant å drøfte nærmere en bestemt komponent av de kommunale avgiftene, nemlig tilknytningsgebyret. Ved oppføring av nye eiendommer krever de fleste kommuner et gebyr både for tilknytning til kommunens vann- og avløpsledninger. Gebyret kan forstås som en form for refusjon til kommunen, som har forskuttert kostnader til hovedanlegg for vann og avløp. Etter hvert som flere husstander kobler seg til, vil kommunen få refundert en stadig større andel av sine utlegg. Gebyret varierer imidlertid ikke mellom områder innad i en kommune, og er således ingen rasjonaliseringsmekanisme som påvirker lokalisering innad i en kommune.[13]

Mange kommuner opererer med differensierte satser, avhengig av om utbygger initialt har bidratt til opparbeidelsen av selve hovedanlegget – gjennom opparbeidingsplikt eller en utbyggingsavtale. Dette illustrerer likheten mellom et tilknytningsgebyr og utviklingsbaserte finansieringsinstrumenter. På mange måter kan man trekke paralleller mellom tilknytningsgebyret og en utbyggings*avgift*, ved at sistnevnte også kan finansiere allerede anlagt infrastruktur etterskuddsvis.

En fordel med en utbyggingsavgift og andre utviklingsbaserte instrumenter, er at disse i større grad enn de kommunale avgiftene avspeiler faktisk kostnad av å anlegge infrastruktur i et område. Isolert sett vil områder hvor kostnadene for utbygging av infrastruktur er lave, være mer lønnsomme for eiendomsutvikling enn områder hvor infrastrukturkostnadene er høye. Slikt sett kan utviklingsbaserte instrumenter, som innebærer at utbyggere og grunneiere bidrar i finansieringen av offentlig infrastruktur, fungere som en rasjonaliseringsmekanisme for boligbyggingen innad i en kommune.

[11] Merk at vi her sikter til den faste komponenten av de kommunale avgiftene, og ikke den variable kostnaden som avhenger av bruk (for kommuner som har innført vannmålere).

[12] Dette er riktignok ikke helt opplagt. Flere brukere i kommuner med høye avgifter kan gi større stordriftsfordeler i dette nettet og dermed bidra til lavere brukerpriser.

[13] Noen kommuner opererer riktignok med differensierte satser mellom bolig- og hytteområder.

Hvorvidt denne rasjonaliseringen i praksis vil virke effektivitetsfremmende, vi imidlertid avhenge av i hvilken grad kommunene i fravær av slike instrumenter uansett ville rasjonalisert eiendomsutviklingen på samme vis. Dersom kommunene, eller myndighetene mer generelt, uansett er i stand til å sikre optimal dimensjonering av den offentlige infrastrukturen, vil ikke priser være nødvendig. Men som vi har diskutert over, er dette trolig en streng antakelse.

Selv om myndighetene hadde vært i stand til å avdekke innbyggernes preferanser og betalingsvilje, kan det imidlertid være andre former for markedssvikt som vanskeliggjør realisering av optimal dimensjonering av den offentlige infrastrukturen.

Ulike former for markedssvikt kan medføre feildimensjonering av offentlig infrastruktur

Hittil har vi for det meste omtalt «det offentlige» eller «myndighetene» som én overordnet samfunnsplanlegger. I likhet med andre land, består imidlertid ikke «det offentlige» i Norge av én myndighet, men et administrasjonshierarki med én stat, 18 fylkeskommuner, 422 kommuner, samt bydeler i de største kommunene.[14] En vesentlig andel (40-45 prosent) av investeringen i fast realkapital gjøres nettopp i kommunene.

For investeringer i kommunal infrastruktur er det dermed den enkelte kommunes vurderinger som ligger til grunn for dimensjoneringen. Det er langt fra opplagt at den enkelte kommunes vurdering av hvordan den kommunale infrastrukturen skal dimensjoneres er i samsvar med en overordnet vurdering fra sentralt hold. Riktignok kan dette til en viss grad kontrolleres for gjennom overordnede styringsprinsipper og veiledere, men det vil ikke være til å unngå at de overordnede økonomiske vurderingene ofte vil avvike fra hva som er ønskelig fra lokalt hold. Et enkelt eksempel er dragkampen mellom mange kommuner i spørsmålet om hvor store, statlige arbeidsplasser skal lokaliseres.

Det kan være ulike årsaker til at en kommune ikke er i stand til eller ønsker å dimensjonere den kommunale infrastrukturen i henhold til hva som ville vært lønnsomt i et samfunnsøkonomisk perspektiv:

1. **Risiko**: Utbygging som medfører krav om etablering av ny kommunal infrastruktur, med vesentlige tilhørende investeringsutgifter, kan framstå risikabelt for en kommune. Selv om etablering av infrastrukturen vil muliggjøre en befolkningsvekst som vil bidra til å betjene investeringskostnadene, vil det for mange kommuner være en reell risiko for at befolkningspotensialet ikke realiseres. Store investeringer i ny infrastruktur som er ment å understøtte befolkningsvekst er kun rasjonelt dersom utsiktene til befolkningsveksten er reelle, og jo større usikkerhet knyttet til framtidig befolkningsutvikling – jo større risiko påtar en kommune seg når den gjennomfører store investeringer i infrastruktur. Risikoaversjon kan således bidra til at kommunen unnlater å gjennomføre investeringer i infrastruktur som statistisk sett ville vært samfunnsøkonomisk lønnsomme.

2. **Likviditet:** Det kan også tenkes at kommuner står overfor utfordringer knyttet til likviditet. Selv om en kommune både mener det er realøkonomisk lønnsomt og lite risikabel å gjennomføre bestemte investeringer i infrastruktur, kan kommunens gjeldssituasjon og føringer fra stat eller

[14] Per 1. januar 2018.

fylkeskommune legge begrensninger på kommunens låneopptak. Det kan heller ikke utelukkes at enkelte kommuner kan støte på ulike former for kredittrasjonering i det private finansmarked. I storbyområder kan det oppstå en særskilt likviditetsutfordring ved at høy befolkningsvekst gir arealtrengsel og knapphet på utviklingsarealer, med høye tomtepriser som resultat. Kommunen kan da bli nødt til å binde opp mye likviditet gjennom kjøp av tomter, med mindre den kan utvikle det meste av infrastrukturen på kommunal grunn.

3. **Politisk vilje:** Det kan tenkes at kommuner i noen tilfeller heller ikke ønsker å gjennomføre de investeringer som er nødvendige for å understøtte eiendomsutvikling. Det kan oppstå situasjoner der private eiendomsutviklere ønsker å realisere prosjekter som ikke er i tråd med kommunens utviklingsvisjoner. Dette kan være knyttet til at man ikke ønsker for sterk vekst, da man frykter dette vil påvirke opplevd livskvalitet til eksisterende innbyggere negativt.

4. **Kunnskap:** En siste potensiell årsak til treghet i utviklingen av kommunal infrastruktur kan være manglende evne til langsiktig planlegging i et utviklingsøyemed. For eksempel kan det være utfordrende for en rekke kommuner å ta innover seg konsekvensene av store, statlige infrastrukturprosjekter som medfører fundamentale endringer i potensialet for bosetting og næringsutvikling. Begrensede planressurser kan gi manglende evne til å planlegge hvordan potensial for høy vekst må følges opp av en bærekraftig infrastrukturutvikling som ivaretar både eksisterende og nye innbyggere. En konsekvens kan i så fall bli at kommuner «stritter imot» utviklingen – enten bevisst eller ubevisst.

Dersom en kommune «stritter imot» samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer i infrastruktur, enten som følge av manglende vilje eller kunnskap, vil ikke nødvendigvis ulike finansieringsmodeller bidra i den ene eller andre retningen. Som reguleringsmyndighet kan kommunen i prinsippet hindre uønsket boligutvikling gjennom å legge inn store rekkefølgekrav i reguleringsplanene, som enten ikke er lovlig eller økonomisk mulig å innfri for private. Hvorvidt infrastrukturen da kan finansieres over skatteseddelen, brukergebyrer eller utviklingsbaserte instrumenter er da uvesentlig.

Dersom utfordringen derimot ligger i kommunens vilje eller evne til å *finansiere* nødvendige investeringer i infrastruktur for å understøtte eiendomsutvikling, og ikke eiendomsutviklingen per se, kan modeller som i større grad avlaster kommunens økonomiske forpliktelser bidra til å løse «flaskehalser». Utviklingsbaserte instrumenter kan således være bedre egnet enn finansiering over skatteseddelen i slike tilfeller. Dersom kommunens utfordringer enten er knyttet til likviditet eller risikoaversjon, kan dette tale for instrumenter som sikrer finansiering forut for investeringene. Dette omfatter blant annet utbyggingsavtaler og opparbeidingsplikt.

Utviklingsbaserte instrumenter som gir kommunene anledning til å kreve bidrag til investeringer i kommunal infrastruktur i bytte mot innvilgelse av byggesøknad, kan imidlertid gi kommunene insentiver til å investere i mer infrastruktur enn hva som vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt. Vissheten om at kommunal infrastruktur enten kan besørges eller bekostes gjennom bruk av for eksempel utbyggingsavtaler, kan medføre at kommuner allerede i reguleringsprosessen legger inn mer omfattende rekkefølgekrav enn hva som er nødvendig for å sikre optimal dimensjonering av infrastrukturen. Dette kan medføre at ressurser som kunne hatt høyere avkastning i en alternativ anvendelse bindes

opp i samfunnsøkonomisk ulønnsomme investeringer.

I ytterste konsekvens kan insentiver til å overdimensjonere den kommunale infrastrukturen bidra til at eiendomsutviklingen stanser, fordi utbyggere/grunneiere er uvillige til å godta kravet om bidrag til infrastruktur. Selv om dette må antas å løses på lang sikt, ved at kommunen innser at ambisjonene må nedjusteres, kan overdimensjonerte infrastrukturønsker bidra til forsinkelser i forsyningen av både infrastruktur og eiendom. Slikt sett er det forhold som både kan tale for og imot at utviklingsbaserte instrumenter kan sikre effektiv dimensjonering av den offentlige infrastrukturen.

3.2 Hvordan vil de ulike modellene påvirke byrdefordelingen mellom utbyggere og det offentlige?

Bruk av utviklingsbaserte instrumenter over innebærer at brukere av infrastrukturen eller utbyggere delfinansierer infrastrukturprosjekter de har nytte av. Hvor stor andel som finansieres av utbyggere eller deres kunder kan uttrykkes som en byrdefordeling mellom utbyggere og det offentlige.

Det ene ytterpunktet av finansieringsmodeller, hvor det offentlige står for all forsyning av infrastruktur gjennom finansiering over skatteseddelen, vil innebære at hele finansieringsbyrden ligger hos det offentlige – altså skattebetalerne. Utbyggers byrdebelastning vil under en slik modell i utgangspunktet være lik null. Dette forutsetter imidlertid at det går et klart skille mellom utbyggere og grunneiere. Men skillet mellom utbyggere og grunneiere kan ofte være vagt. Dette kan belyses nærmere med følgende to eksempler:

Eksempel A: Navn Navnesen eier et småbruk med en stor tilhørende skogseiendom i Skedsmo kommune. I ny arealdel i kommuneplanen besluttes det at et større område, som blant annet omfatter Navnesens skogseiendom, skal omreguleres fra LNF-område til boligbebyggelse. Omreguleringen innebærer stor gevinst for Navnesen, som realiseres gjennom salg av skogseiendommen til Utbygger X. Gevinsten fra salget skattlegges som ordinær kapitalgevinst, eventuelt som grunnrente (dersom slik skattlegging er en del av skattesystemet).

Eksempel B: Utbygger Y investerer i eiendom som potensielt kan transformeres til boligbebyggelse. Utbyggeren har funnet et skogområde i Skedsmo kommune som vil kunne fungere som et attraktivt boligområde. Etter noen runder med forhandlinger, blir Utbygger Y og grunneier Navn Navnesen enige om en salgspris som både utbygger og grunneier er fornøyd med. I ny arealdel i kommuneplanen besluttes det at et større område, som blant annet omfatter Utbygger Ys nyervervede skogeiendom, skal omreguleres fra LNF-område til boligbebyggelse. Dette gir Utbygger Y en forventet gevinst. Gevinsten skattlegges som næringsinntekt ved realisering av gevinsten (enten gjennom videresalg eller salg av ferdig utviklet eiendom), eventuelt som grunnrente (dersom slik skattlegging er en del av skattesystemet).

I eksempel A er grunneier og utbygger to separate aktører. I dette eksempelet vil ikke utbyggeren belastes med kostnader til opparbeidelse av infrastruktur, da dette fullfinansieres over skatteseddelen. I eksempel B er imidlertid utbygger også grunneier på tidspunkt for omreguleringen. Gevinsten av omreguleringen vil dermed inngå i utbyggers regnskaper, enten gjennom realisering av gevinst ved salg av eiendeler, eller indirekte gjennom høy avkastning i et boligprosjekt.

Dette illustrerer hvordan spørsmålet om byrdefordeling mellom det offentlige og utbyggere er litt upresist, da utbyggerne også kan bidra til finansiering over skatteseddelen. Spørsmålet om byrdefordeling

mellom det offentlige (finansiert av skattebetalerne) og utbyggere (også skattebetalere) vil også avhenge av hvilke muligheter utbyggere har til å velte avgifter over på andre aktører.

I teorien vil ikke distinksjonen mellom utbyggere og grunneiere i eksempelet over være av betydning for byrdefordelingen. I teorien vil nemlig utbygger forutse at en eventuell omregulering av området vil måtte kreve betydelige investeringer i kommunal infrastruktur, og at gevinstene utløst av omreguleringen følgelig må skattlegges. I forhandlingene om tomtepris med opprinnelig grunneier, vil derfor utbygger dermed regne inn skattekostnader ved eventuell omregulering, i tillegg til en generell risikopremie (det er jo ikke gitt at omregulering faktisk vil finne sted).

For at utbygger skal kunne velte byrdebelastningen over på tomteeier, er det imidlertid helt essensielt at kostandene til opparbeidelse av infrastruktur er forutsigbare – eller foru*tberegnelige.* Ved «perfekt informasjon», vil utbygger alltid vite nøyaktig hvilken gevinst (etter skatt eller bidrag) en tomteinvestering vil generere, og dermed kunne kontrollere for dette i forhandlingen om tomtepris. I virkeligheten vil man naturligvis aldri ha slik informasjon, men generelt kan man si at mulighetene for kostnadsoverveltning fra utbygger til grunneier vil øke jo mer forutberegnelige infrastrukturkostnadene er.

Basert på dette kan man argumentere for at finansiering av offentlig infrastruktur over skatteseddelen vil være effektivitetsfremmende, ved at kredibiliteten og forutsigbarheten til det norske skattesystemet generelt er svært høy. Når det gjelder utviklingsbaserte instrumenter, kan man generelt si at graden av forutberegnelighet er lavere.

Graden av forutberegnelighet ved bruk av utviklingsbaserte instrumenter vil imidlertid varierer mellom ulike instrumenter. Utbyggingsavtaler er for eksempel et instrument som baserer seg på fremforhandlede bidrag til infrastruktur, hvor utbyggerne opplever liten grad av forutberegnelighet. En utbyggingsavgift, hvor kommunen legger til grunn en kvadratmeteravgift for all eiendom innenfor et område, vil trolig være mer forutberegnelig. En omreguleringsavgift vil trolig være enda mer forutberegnelig, særlig dersom avgiftsnivået er satt fra sentralt hold.[15]

Til nå har vi kun drøftet omveltning av kostnader fra utbygger til grunneier. La oss for øyeblikket se bort fra denne muligheten for kostnadsoverveltning. Det er likevel ikke opplagt at krav om bidrag faktisk blir en kostnadsbelastning for utbyggere. Dersom utbyggere kan velte alle infrastrukturbidrag over i økte priser på bolig og næringseiendom, kan utbyggers byrdebelastning i prinsippet være upåvirket av kravene. Da vil byrdebelastningen havne hos boligkjøperne.

Kostnadsomveltning i form av økte boligpriser vil imidlertid forutsette at den enkelte utbygger har mulighet til å påvirke prisnivået, noe som strider mot den grunnleggende forutsetningen i markedsøkonomien om at produsenter opptrer som *prisfaste kvantumstilpassere*. Altså at konkurransen i markedet medfører at alle produsenter tar prisen på en

[15] En slik avgift vil kanskje ligge nærmere et rent skatteinstrument enn andre utviklingsbaserte instrumenter, men skiller seg fra den generelle skattleggingen ved at inntektene her er tenkt å øremerkes investeringer i infrastruktur, og at instrumentet kan innføres av en kommune innenfor bestemte planområder. Det er imidlertid fullt mulig å se for seg en generell omreguleringsavgift uten øremerking av inntekter, som inngår som en del av den generelle beskatningen.

vare eller tjeneste for gitt, og tilpasser produksjonen deretter.

Konkurransen i eiendomsmarkedet er generelt god, og særlig i tett befolkede kommuner. Dette skyldes at prisen på ny eiendom også må stå i et visst samsvar til prisen på brukt eiendom. Dette gjelder selv om konkurransen mellom utbyggerne av nye boliger er for svak.

Likevel må man anta at innføring av en ny finansieringsmodell, som medfører at alle utbyggere må bidra til å dekke deler av tilhørende infrastrukturkostnader, resulterer i økte priser på ny bolig- og næringseiendom. Dette følger av at utbyggerselskaper, i det minste på lang sikt, må innfri et gitt kapitalavkastningskrav. Dersom innføring av et nytt finansieringsinstrument øker utbyggernes kostnader, uten at det er mulig å velte dette over i form av lavere tomtepris eller økt salgspris, vil avkastningen i næringen falle. Dette vil igjen medføre at investorene i næringen heller vil investere i andre næringer eller i finansmarkedene.

I en hypotetisk situasjon hvor utbyggere ikke har noen muligheter for kostnadsoverveltning, vil resultatet være avtakende byggeaktivitet – ned til det nivået hvor avkastningen på produksjonen igjen svarer til et avkastningskrav gitt fra finansmarkedene.

Avslutningsvis kan vi nevne at brukergebyrer i utgangspunktet vil redusere både det offentliges og utbyggernes byrdebelastning, ved at deler av finansieringsbyrden overføres til sluttbruker av infrastrukturen. For eksempel innebærer kommunale avgifter en overføring av deler av finansieringsbyrden over til boligeiere. En slik modell vil imidlertid også redusere det offentliges behov for inndragning over skatteseddelen. Den samlede virkningen for boligeierne kan derfor tenkes å være upåvirket. Satt litt på spissen spiller det ikke nødvendigvis så stor rolle for boligeierne om de finansierer offentlig infrastruktur gjennom kommunal eiendomsskatt eller (ikke-variable) kommunale avgifter.

3.3 I hvilken grad vil modellene påvirke boligbyggingen?

Hvorvidt ulike finansieringsmodeller vil fremme eller hemme boligbyggingen, er nært knyttet til vurderingen både av modellenes effektivitet som finansieringsinstrumenter (jf. kapittel 3.1.1), og vurderingen av hvordan modellene vil påvirke byrdefordelingen i eiendomsmarkedet (jf. kapittel 3.2).

Instrumenter som er effektive i finansieringsforstand, altså at de i liten grad påvirker samfunnsaktørenes økonomiske tilpasninger, vil per definisjon i liten grad påvirke boligbyggingen. Mindre effektive finansieringsmodeller vil i større grad påvirke aktørenes tilpasninger, og dermed i større grad påvirke boligbyggingen.

En finansieringsmodell som på den ene siden øker byrdebelastningen for utbygger og på den andre påvirker tilpasningen til de aktører den berører, vil naturligvis være en type modell som i større grad påvirker boligbyggingen enn andre modeller.

I vurderingen over har vi skilt mellom tre typer finansieringsmodeller, gjentatt her:

1. Generell skattlegging
2. Brukergebyrer
3. Utviklingsbaserte instrumenter

Brukergebyrer skiller seg mest ut av de tre, da slike gebyrer først og fremst retter seg mot *bruken* av infrastruktur. Vi har argumentet med at brukergebyrer generelt er lite egnet for å finansiere investeringsutgiften til offentlig infrastruktur, dersom målet er å sikre samfunnsøkonomisk optimal forsyning av infrastrukturen.

Her er imidlertid spørsmålet om hvorvidt brukergebyrfinansiert infrastruktur kan påvirke boligbyggingen. Det er mulig å se for seg en dreining i finansieringen av infrastruktur, mot at sluttbrukere av eiendommene i større grad finansierer nødvendig offentlig infrastruktur i «nabolaget» selv. I prinsippet kan for eksempel bompenger tas i bruk på kommunale veier, framfor at disse delvis skal finansieres gjennom opparbeidelsesplikten. Mer nærliggende er en økning i årsgebyret på kommunale avgifter, mot en tilsvarende nedjustering av tilknytningsgebyret.

Hvorvidt utstrakt bruk av brukerbetaling vil fremme boligbygging, vil imidlertid avhenge av i hvilken grad boligkjøpere inkorporerer økte kommunale avgifter i den prisen de er villige til å betale for en bolig. Dersom dette gjøres, er det naturlig å se for seg en reduksjon i boligprisene, som kan påvirke utbyggernes marginer i like stor grad som tilknytningsgebyret. Under forutsetning av rasjonelle aktører, vil utbyggerne være indifferente til om avgiften legges på utbygger gjennom tilknytningsgebyr eller sluttbruker gjennom årlige kommunale gebyrer.

Bruk av finansieringsmodeller som enten skattlegger eller krever bidrag fra grunneiere kan potensielt gi disinsentiver for en grunneier til å transformere eiendom og utnytte potensialet i reguleringsplanen. Dette kan for det første skje dersom kravet om bidrag eller skattleggingen medfører en så stor belastning at totaløkonomien i utbyggingsprosjektet ødelegges. Men dette vil innebære en skatt som overgår skattegrunnlaget, eller et bidrag som er større enn hva det er rom for å kreve. Disinsentivene vil således være resultat av at en skatt, avgift eller et bidrag er satt for høy – og ikke egenskaper ved finansieringsinstrumentene i seg selv.

Det kan imidlertid også være eksempler der skattlegging eller krav om bidrag gir disinsentiver til transformasjon, selv om kravet ikke overgår den gevinsten grunneier har oppnådd gjennom for eksempel en omregulering. Dette kan for eksempel skyldes høy opparbeidselsesverdi på eiendommen, som ikke kompenseres ved salg av tomten.

Generelt vil en grunneier finne det lønnsomt å transformere tomten fra dagens formål til boligformål dersom nettogevinsten fratrukket skatter, avgifter og bidrag er positiv. Dersom avgiftssatsen settes så høyt at grunneieren ikke har nettogevinst ved salg eller utvikling av boliger, vil avgiftssatsen i seg selv være et hinder for boligbygging. Vi kan likevel skille mellom to tilfeller:

A. **Grunneierfinansiering er nødvendig for å kunne finansiere infrastrukturen:** I dette tilfellet er grunneierbidrag avgjørende for at det i det hele tatt kan gjennomføres en transformasjon ettersom kommunen ikke har råd til å finansiere nødvendig infrastruktur. Grunneierfinansiering vil dermed øke boligbyggingen i dette tilfellet.
B. **Grunneierfinansiering er ikke nødvendig for å finansiere infrastrukturen, og kommunen har mulighet til å finansiere dette selv:** I dette tilfellet *kan* bruk av grunneierfinansiering potensielt hindre transformasjon. Dette vil imidlertid kun være tilfelle dersom avgiftssatsen settes for høyt.

Nettoeffekten på boligbygging vil derfor være usikker, og vil blant annet avhenge av kommunens økonomiske situasjon i utgangspunktet.

Generelt vil det for alle finansieringsmodeller gjelde at dersom grunneieres nettogevinst fratrukket skatt/avgift/bidrag er positiv, vil det lønne seg å transformere eiendommen til boligformål. Det er dermed nivået på avgiftssatsen som påvirker dette, og ikke på hvilken måte avgiftsnivået er beregnet.

Et legitimt spørsmål er imidlertid om risikoen for å fremme urimelig høye krav til grunneiere og/eller utbyggere varierer mellom instrumenter. Her vil det generelt være slik at en finansieringsmodell der skatten eller bidraget er basert på en andel av en inntekt grunneier har oppnådd, aldri vil stå i fare for å skattlegge mer enn inntekten. Flere utviklingsbaserte instrumenter kan derimot være basert på en andel av nødvendige opparbeidelseskostnader, som potensielt kan overstige grunneiers inntekter. Slik sett kan for eksempel en utbyggingsavgift stå i større fare for å bremse boligutviklingen enn for eksempel en omreguleringsavgift.

4 Metode

I dette kapittelet går vi gjennom metoden som er lagt til grunn i ulike deler av utredningen, samt selve prosessen i bruken av metodene.

4.1 Spørreundersøkelse

Utformingen av spørreundersøkelsen tok utgangspunkt i de spørsmål oppdragsgiver stilte i prosjektets utlysning, våre egne erfaringer fra et nylig gjennomført prosjekt med tilgrensende problemstilling, samt informasjon som framkom gjennom de innledende intervjuene.

Vi har sendt en spørreundersøkelse til alle landets 422 kommuner. Undersøkelsen startet 20. august 2018, og ble først sendt til kommunenes postmottak. Det ble sendt en påminnelse etter én uke. Etter ytterligere tre dager sendte vi en andre påminnelse til rådmannen i kommuner som per da ikke hadde besvart undersøkelsen.[16] For å øke svarprosenten fant vi kontaktopplysninger til relevante ansatte i gjenværende kommuner som ikke hadde besvart undersøkelsen med et innbyggertall over 20 000 (36 kommuner), og sendte en ny påminnelse til disse. Det ble sendt en siste påminnelse til disse to dager før undersøkelsen ble avsluttet 6. september 2018.

Totalt mottok vi komplette svar fra 130 kommuner, tilsvarende 31 prosent av alle kommuner. I tillegg mottok vi 61 ufullstendige svar, hvorav 14 inneholdt bidrag til vesentlige deler av undersøkelsen. 53 kommuner ga svar om at de ikke ønsket å delta på undersøkelsen. De resterende 178 kommunene har ikke respondert på undersøkelsen.

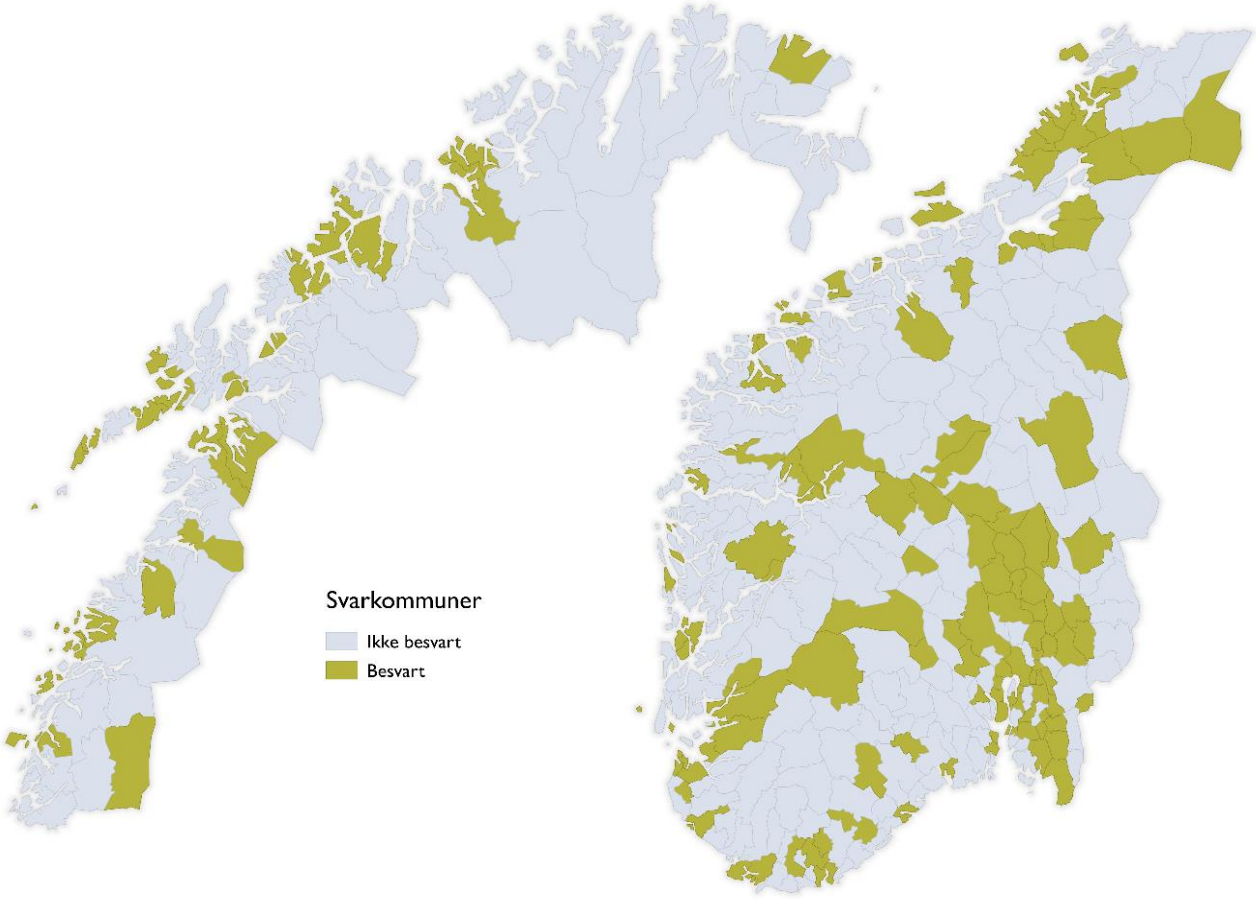
Figur 4.1 på neste side viser hvordan svarkommunene fordeler seg geografisk i landet. 61 av kommunene er lokalisert på Østlandet, 8 i Agderfylkene, 33 på Vestlandet, 19 i Trøndelag og 23 i Nord-Norge. Svarkommunene fordeler seg nokså godt utover landet. Målt i antall kommuner er det noe overrepresentasjon på Østlandet og en liten underrepresentasjon i Nord-Norge og Vestlandet. Hvis vi derimot vekter kommunene med antall innbyggere, er Østlandet underrepresentert.

I Figur 4.2 på neste side viser vi hvordan svarkommunene fordeler seg i ulike intervaller etter antall innbyggere, sammenlignet med tilsvarende fordeling for alle kommuner. Overordnet viser sammenstillingen at svarkommunene gir en god representasjon av landets kommuner. Størst avvik ser vi for kommuner med mellom 1 000 og 5 000 innbyggere, som er tydelig underrepresentert i undersøkelsen. For kommuner i alle øvrige intervaller har vi en overrepresentasjon, og størst for kommuner med mellom 20 000 og 50 000 innbyggere. Dette har nok til dels sammenheng med at vi la inn en ekstra innsats for å innhente svar fra kommuner med flere enn 20 000 innbyggere, men også at store kommuner er mest kjent med problemstillingen. Sistnevnte var nettopp årsaken til at vi ønsket økt deltakelse blant store kommuner.

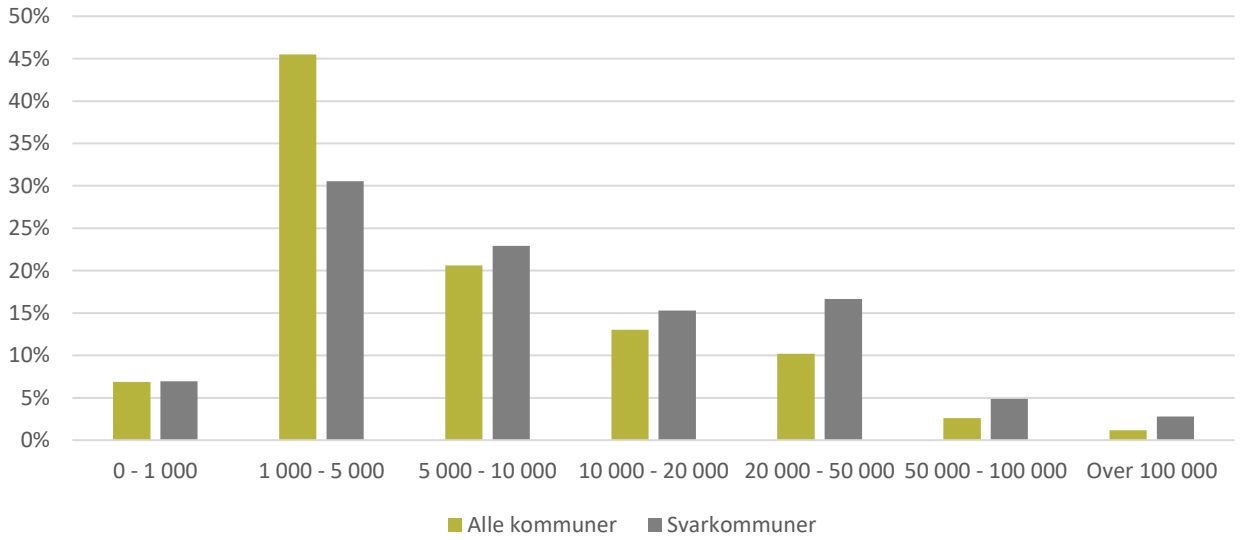
Alt i alt mener vi svarkommunene i undersøkelsen gir en god representasjon av landets kommuner, både med tanke på innbyggertall og geografi.

[16] Databasen med oversikt over rådmenn var utdatert, og kun to av tre e-postadresser var korrekte.

Figur 4.1: Svarkommunenes geografiske fordeling (totalt 144 kommuner)



Figur 4.2: Fordeling av kommuner og svarkommuner etter antall innbyggere



Kilde: SSB og SØA

4.2 Dybdeintervjuer

For å supplere resultatene fra spørreundersøkelsen har vi også gjennomført dybdeintervjuer med følgende ti utvalgte kommuner:

- Tønsberg
- Bærum
- Hamar
- Bergen
- Trondheim
- Kristiansand
- Tromsø
- Gjøvik
- Sandnes
- Lørenskog

Fire av intervjuene ble gjennomført i forkant av utsendelse av spørreundersøkelsen, og ble brukt til å kalibrere spørsmålene i undersøkelsen. De siste seks intervjuene ble gjennomført samtidig som undersøkelsen pågikk. Med unntak av intervjuet med Bærum kommune, som ble gjennomført i Sandvika, har alle intervjuene blitt gjennomført over telefon.

De ti utvalgte kommunene ble valgt på bakgrunn av kommunenes størrelse og beliggenhet, samt kjennskap til at enkelte kommuner tidligere har stått overfor særlig interessante problemstillinger knyttet til byutvikling og bruk av utbyggingsavtaler. Det ble vurdert at det var mest relevant å intervjue mellomstore og store kommuner, og ikke mindre kommuner med lite erfaring med bruk av utbyggingsavtaler.

For å sikre en viss nyansering av kunnskapsgrunnlaget som kom fram under intervjuene, har vi også gjennomført et intervju med Norsk Eiendom (utbyggerorganisasjon). Intervjuene med kommunene har også vært sett i lys av nylig gjennomførte intervjuer med utbyggere i forbindelse med en tidligere utredning om utbyggingsbidrag.[17]

4.3 Arbeidsverksted

Siste ledd av kunnskapsinnhentingen bestod av et arbeidsverksted med deltakere fra kommuner, utbyggere, utbyggerorganisasjoner, eksterne advokater og representanter fra oppdragsgiver. Problemstillingen for arbeidsverkstedet var «*Hvor godt fungerer dagens regelverk for utbyggingsavtaler? Hva fungerer bra, og hvilke utfordringer står vi overfor?*»

Arbeidsverkstedet ble avholdt 27. september 2018, med følgende deltakere (i tillegg til prosjektteamet):

- 17 deltakere fra kommuner
- 8 deltakere fra utbyggere
- 4 deltakere fra utbyggerorganisasjoner
- 5 deltakere fra oppdragsgiver (KMD)
- 2 deltakere fra advokatfirmaer som representerer utbyggere i forhandling med kommuner
- 1 deltaker fra Bane NOR

Etter en time med 4 innledende innlegg, ble deltakerne delt i 6 grupper for å diskutere utvalgte problemstillinger rundt bruken av utbyggingsavtaler. Bidragene vi har fått gjennom disse diskusjonene er til dels omtalt i kapittel 5, men har først og fremst vært viktig i valg av tiltak som utredes nærmere senere i rapporten, samt vurderingen av relevante virkninger av disse.

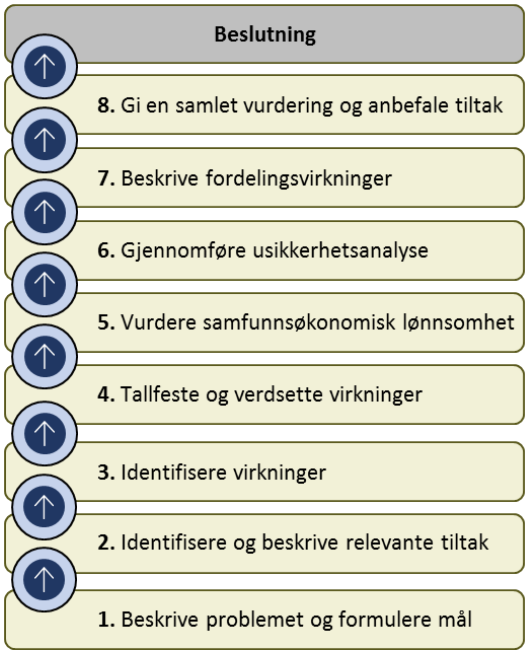
[17] Samfunnsøkonomisk analyse har nylig avsluttet en utredning for eiendoms- og byfornyelsesetaten i Oslo kommune med tilgrensende og til dels overlappende problemstillinger, jf. SØA (2018).

4.4 Samfunnsøkonomisk analyse

I kapittel 7 gjennomfører vi en samfunnsøkonomisk analyse. Generelt skal en samfunnsøkonomisk analyse gjennomføres som en stegvis prosess som typisk består av åtte ulike trinn (jf. Figur 4.3). I praksis vil analysen være en dynamisk prosess hvor man går fram og tilbake mellom de ulike gjøremålene ettersom man tilegner seg mer kunnskap.

En systematisk framgangsmåte sikrer at alle sider ved endringen fanges opp og at man ikke utelater berørte grupper eller virkninger av betydning.

Figur 4.3: Flytdiagram samfunnsøkonomiske analyser



Kilde: DFØ (2018)

Identifiserte nytte- og kostnadsvirkninger av foreslåtte forenklingstiltak tallfestes i kroner, så langt det er mulig og hensiktsmessig (prissatte virkninger). Der dette ikke er mulig, skal virkningene vurderes kvalitativt (ikke-prissatte virkninger). Både prissatte og ikke-prissatte konsekvenser skal hensyntas i analysen. I nyttekostnadsanalysen beregnes nåverdien av nyttevirkninger og kostnadsvirkninger for de ulike tiltakene i forhold til nullalternativet i kroner.

For å vurdere ikke prissatte virkninger på en systematisk måte vil vi benytte den såkalte «pluss-minus-metoden». Dette er en velegnet metode til denne type analyser og anbefales i DFØ (2018).

Det er tre viktige begreper i denne metoden: betydning, omfang og konsekvens. Først vurderes hvilken betydning det området som blir berørt av tiltaket har for grupper av samfunnet og for samfunnet som helhet.

Deretter vurderes i hvilken grad de ulike tiltakene påvirker dette området sammenlignet med sammenligningsalternativet (omfang).

Med utgangspunkt i vurderingene for betydning og omfang etableres en konsekvensmatrise hvor man avleder konsekvensen av tiltaket relativt til sammenligningsalternativet.

Tabellen under viser en konsekvensmatrise for ikke-prissatte virkninger.

Figur 4.4: Konsekvensmatrise for ikke-prissatte virkninger

Betydning / Omfang	Liten	Middels	Stor
Stort positivt	+/++	++/+++	+++/++++
Middels positivt	0/+	++	++/+++
Lite positivt	0	0/+	+/++
Intet	0	0	0
Lite negativt	0	0/-	- /- -
Middels negativt	0/-	- -	- - / - - -
Stort negativt	- /- -	- - / - - -	- - - / - - - -

5 Kommunenes forutsetninger for å legge til rette for boligbygging

I det videre vil vi all hovedsak konsentrere oss om utviklingsbaserte finansieringsmodeller, jf. gruppe-ringen i kapittel 2. Dette er instrumenter som har til hensikt å avlaste finansieringsbehovet til offentlig, og særlig kommunal infrastruktur, samt bidra til raskere og mer effektiv eiendomsutvikling. Vi vurderer disse instrumentene som mest relevante for prosjektets problemstilling.[18] Oppmerksomheten vil særlig være rettet mot praktiseringen av utbyggingsavtaler.

I dette kapittelet presenterer og analyserer vi resultatene fra en kartlegging av kommunenes forutsetninger for å legge til rette for helhetlig boligbygging og effektive infrastrukturinvesteringer. Delkapittel 5.1 går først kort gjennom tre tidligere utredninger om samme problemstilling, før vi i 5.2 drøfter utvalgte problemstillinger i lys av resultatene av kartleggingen. I kapittel 5.3 ser vi til slutt nærmere på utviklingen i kommunesektorens økonomiske rammebetingelser gjennom en deskriptiv analyse av tall fra Nasjonalregnskapet og KOSTRA-databasen.

For å innhente informasjon om kommunenes forutsetninger for å legge til rette for helhetlig boligbygging og effektive infrastrukturinvesteringer, har vi både gjennomført intervjuer med utvalgte kommuner, en spørreundersøkelse blant alle landets kommuner og et arbeidsverksted med deltakere fra både kommuner, utbyggere og utbyggereorganisasjoner. Det vises til kapittel 4 for en nærmere beskrivelse av metoden, samt til Vedlegg D som viser spørsmål og svaralternativer i spørreundersøkelsen.

Vi gjør oppmerksom på at vi ikke har gjennomført en tilsvarende kartlegging blant utbyggere, da dette ikke har vært en del av oppdragsbeskrivelsen. Utbyggersiden var imidlertid godt representert på arbeidsverkstedet, og vi har gjennomført et intervju med Norsk Eiendom. Senere i rapporten trekker vi også på resultater fra intervjuer med utbyggere i et prosjekt med tilgrensende problemstilling gjennomført tidligere i år, jf. SØA (2018).

5.1 Tidligere litteratur

Det finnes en god del litteratur som vurderer kommunenes forutsetninger for å legge til rette for boligbygging, samt praktiseringen av utbyggingsavtaler. Her skal vi begrense oss til å se nærmere på resultatene fra enkelte tidligere utredninger.

Asplan Viak (2009) gjennomfører en undersøkelse av hvordan bruken av utbyggingsavtaler har utviklet seg etter at loven trådte i kraft i 2006, og hvordan lov, forskrift og veiledning har virket. Undersøkelsen baserer seg på dokumentstudier av et utvalg utbyggingsavtaler, samt telefonintervjuer med 18 kommuner og 25 utbyggere.

Forfatterne finner at bruken av utbyggingsavtaler som gjennomføringsvirkemiddel tas i bruk i relativt stort omfang. Utbyggingsavtaler forhandles i stor grad parallelt med plan, noe som gir bedre samordning mellom planens innhold og dens gjennomføringsevne, enn om utbyggings avtale forhandles i etterkant.

Halvparten av kommunene i undersøkelsen oppgir å ha erfaring med bruk av områdemodeller, der kommunene fordeler kostnader for opparbeiding av felles infrastrukturtiltak. Slike modeller brukes

[18] Det kan argumenteres for at eiendomsskatten bør vurderes i sammenheng med kommunale avgifter, da kommunen (innenfor fastsatte grenser) fastsetter omfanget av begge virkemidlene. Vi ser likevel bort fra videre diskusjon av eiendomsskatt i det følgende.

særlig ved kompliserte utbyggingssituasjoner knyttet til byomforming, sentrumsutvikling og fortetting.

Undersøkelsen viser videre at nær 40 prosent av kommunene knytter til seg ekstern kompetanse i forhandlingene om utbyggingsavtaler, noe som signaliserer at mange kommuners interne kompetanse på området var for dårlig i 2009. Nesten samtlige kommuner i undersøkelsen oppfatter forholdsmessighet som et krevende tema i avtaleforhandlingene.

Utbyggernes forhandlingsposisjon i utbyggingsavtalene oppleves som veldig svak, og i mange avtaler oppgis forhandlingselementet å være helt fraværende. 80 prosent av utbyggerne svarer likevel at utbyggingsavtaler er et nyttig verktøy for plangjennomføring.

I 2014 gjennomførte Asplan Viak en annen studie for å kartlegge tidsbruk i plan- og byggeprosessen, samt vurdere offentlige tiltak som kan bidra til redusert tidsbruk (Asplan Viak, 2014). Det pekes her på at gjennomføringen av reguleringsplaner oppleves særlig utfordrende i sentrale strøk, men rekkefølgekrav og bruk av utbyggingsavtaler for gjennomføring trekkes i liten grad frem som forsinkende elementer i dialogen med kommunene og utbyggerne. Derimot trekkes store offentlige infrastrukturprosesser fram som et forsinkende og tidkrevende element.

Videre pekes det på at enkelte kommuner har lite fokus på gjennomføringsperspektivet i planarbeidet, noe som kan være en sentral faktor for tidsbruken i gjennomføringen av et prosjekt. Dette står til dels i motsetning til resultatet fra undersøkelsen i 2009, hvor det ble påpekt at utbyggingsavtaler i stor grad forhandles parallelt med plan, og at dette bidrar til bedre samordning mellom planens innhold og dens gjennomføringsevne.

NIBR og NMBU gjennomførte en særlig relevant utredning av kommunenes tilrettelegging for boligbygging i 2014 (Barlindhaug, Holm, & Nordahl, 2014). Utredningen gjennomfører en spørreundersøkelse blant 179 store kommuner og vekstkommuner, hvorav 69 kommuner besvarte undersøkelsen.

Som et første mål på om kommunene lykkes i å tilrettelegge for boligbygging, undersøker forfatterne hvordan boligbyggingen de syv siste årene i kommunene har stått i forhold til planlagt boligbygging. Tre av ti kommuner oppgir å ha bygget mindre enn planlagt, men forfatterne understreker at dette må ses i sammenheng med finanskrisen.

Utredningen viser at mer enn 90 prosent av kommunene oppgir at finansiering av teknisk infrastruktur er hovedgrunnen til å bruke rekkefølgebestemmelser i reguleringsplaner. En tredel av kommunene oppgir at bestemmelsene brukes for å styre hvor i kommunen utbyggingen skal komme.

Nesten alle kommunene som har besvart undersøkelsen oppgir å praktisere utbyggingsavtaler etter plan- og bygningsloven. Svært få kommuner opplever at reglene for utbyggingsavtaler skaper utfordringer for kommunens muligheter for å legge til rette for boligbygging. Forhandlinger om størrelsen på bidrag fra utbyggere/grunneiere oppleves imidlertid som problematiske i 43 prosent av kommunene. Samtidig oppgir én av tre kommuner at manglende kompetanse hos kommunen er et problem.

Utfordringer knyttet til samordning av grunneiere i utbyggingsområder, og en felles avklaring om finansiering av infrastruktur, framheves som en særlig utfordring i utbyggingspolitikken. Denne utfordringen vil bli større dersom mye av framtidig utbygging vil skje innenfor dagens byggesone.

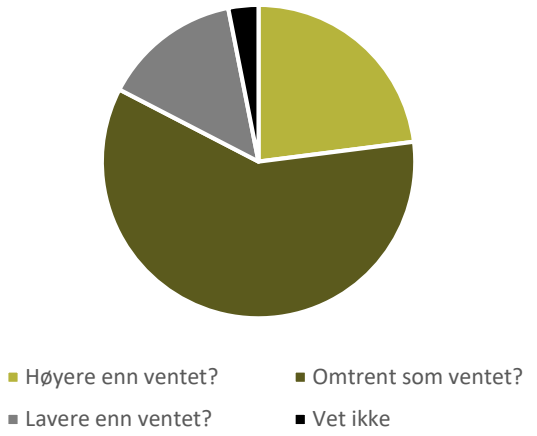
5.2 Resultater fra kartleggingen

I dette kapitlet presenteres og analyseres sentrale resultater fra kartleggingen. Gjennomgangen tar utgangspunkt i en rekke definerte problemstillinger som drøftes i lys av det som har framkommet gjennom intervjuer, spørreundersøkelsen og arbeidsverkstedet.

5.2.1 Boligbyggingen de siste fem årene har vært omtrent som ventet

Som nevnt over, gjennomførte NIBR og NMBU en utredning av kommunenes tilrettelegging for boligbygging i 2014 (Barlindhaug, Holm, & Nordahl, 2014). Som et første mål på om kommunene lykkes i å tilrettelegge for boligbygging, undersøker forfatterne hvordan boligbyggingen de syv siste årene i kommunene har stått i forhold til planlagt boligbygging. Tre av ti kommuner oppga da å ha bygget mindre enn planlagt, men forfatterne understreker at dette må ses i sammenheng med finanskrisen.

Figur 5.1: Har boligbyggingen de siste fem årene vært ... (N=161)



Kilde: SØA

For å følge opp dette funnet har vi stilt kommunene et tilsvarende spørsmål i vår undersøkelse, nemlig hvordan boligbyggingen de *siste fem årene* har vært i forhold til forventningene. Som vist i Figur 5.1, svarer 23 prosent at boligbyggingen har vært høyere enn ventet, 60 prosent omtrent som ventet og 14 prosent lavere enn ventet. Dette er en god del lavere enn hva den tidligere undersøkelsen fant.

På spørsmål om hva som har vært *den viktigste* årsaken til at boligbyggingen har vært lavere enn ventet, for de 23 kommunene hvor dette er tilfelle, svarer litt over halvparten at etterspørselen etter boliger i kommunen har vært lavere enn hva kommunen hadde lagt til grunn. Ni kommuner oppgir utilstrekkelig tilgang på tomtearealer som viktigste årsak, mens fem oppgir uenighet mellom grunneiere. Like mange oppgir at boligbygging har måttet vente på utbygging av statlig og/eller fylkeskommunal infrastruktur. Kun én kommune oppgir uenighet om innholdet i utbyggingsavtaler som viktigste årsak til at boligbyggingen har vært lavere enn forventet.

5.2.2 Bruken av utbyggingsavtaler er svært utbredt

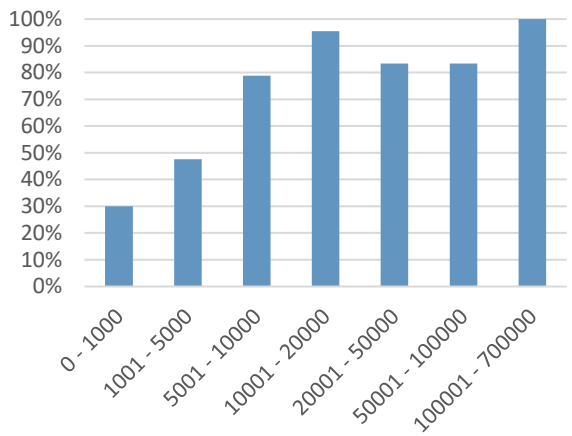
Det har lenge vært kjent at bruken av utbyggingsavtaler er godt utbredt i kommunene og at bruken har vært tiltakende etter innlemmelsen i plan- og bygningslovgivningen i 2006. Undersøkelsen Asplan Viak gjennomførte i 2009 viser at omfanget av bruken av utbyggingsavtaler syntes å være relativt stort. Barlindhaug, Holm og Nordahl (2014) støtter opp om dette resultatet. Sistnevnte undersøkelse omfattet alle kommuner med et visst antall innbyggere eller kommuner med høy befolkningsvekst, og viste at 88 prosent av respondentene benytter seg av utbyggingsavtaler.

Vi har også undersøkt i hvilken grad utbyggingsavtaler benyttes av kommunene. Alle kommunene vi har intervjuet svarer at utbyggingsavtaler brukes flittig. Én av kommunene oppgir riktignok at de nokså nylig har tatt virkemiddelet i bruk, og at bruken i kommunen er tiltakende.

Spørreundersøkelsen viser at 70 prosent av kommunene som deltok i undersøkelsen har erfaring

med bruk av utbyggingsavtaler, mens 27 prosent svarer at de *ikke* har erfaring med utbyggingsavtaler. Dette er noe lavere enn hva NIBR og NMBU kommer fram til i sin undersøkelse, men dette må ses i sammenheng med at vår undersøkelse retter seg mot alle kommuner, og ikke kun store kommuner eller kommuner med høy vekst. Riktignok gir også vår undersøkelse noe overrepresentasjon av små kommuner. Basert på resultatene i undersøkelsen mener vi likevel at man nokså høy grad av sikkerhet kan anslå andelen av kommuner som har tatt i bruk utbyggingsavtaler til om lag to tredjedeler.

Figur 5.2: Erfaring med bruk av utbyggingsavtaler etter antall innbyggere

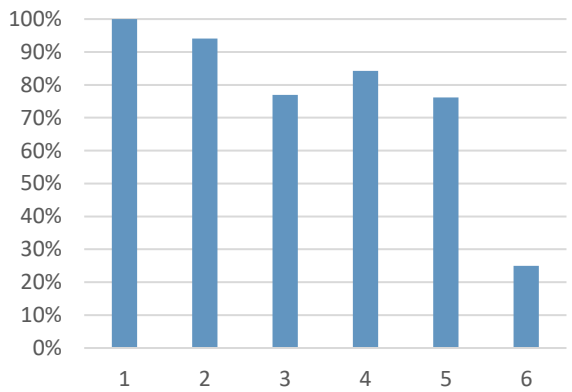


Kilde: SØA

Det er interessant å se hvordan bruken av utbyggingsavtaler varierer mellom kommuner. I Figur 5.2 viser vi hvordan bruken av instrumentet varierer mellom kommuner etter antall innbyggere i kommunen. Det er en klar tendens til at store kommuner i større grad tar i bruk utbyggingsavtaler enn små kommuner.

Tilsvarende ser man i Figur 5.3 at bruken av utbyggingsavtaler er størst i sentrale kommuner. I denne figuren har vi kategorisert kommuner i henhold til SSBs sentralitetsindeks.[19] Gruppe 1 omfatter Oslo og Oslos nære omegn, gruppe 2 de nest-mest sentrale kommunene, mens gruppe 6 inkluderer de minst sentrale kommunene. Det er interessant å merke seg at 76 prosent av kommunene i gruppe 5 svarer at de har erfaring med bruk av utbyggingsavtaler, mot kun 25 prosent i gruppe 6. Det er altså blant de aller minst sentrale kommunene at bruken av utbyggingsavtaler er lav.

Figur 5.3: Erfaring med bruk av utbyggingsavtaler etter sentralitetsindeks



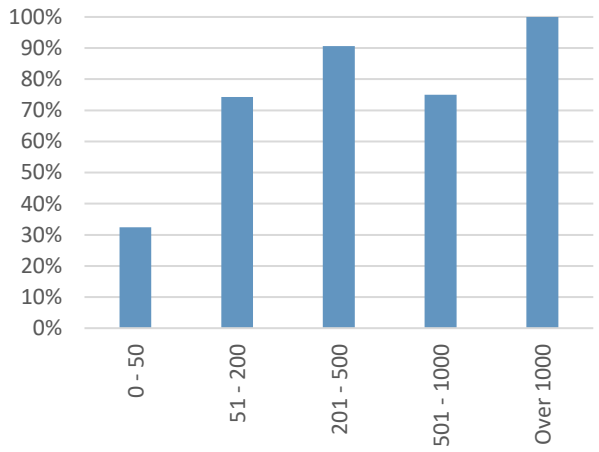
Kilde: SØA

At bruken av utbyggingsavtaler er lite utbredt blant de minst sentrale kommunene i landet er lite overraskende. Dette er kommuner hvor det foregår lite eller ingen boligbygging, og hvor det følgelig heller ikke er behov for denne typen virkemidler. Dette ser vi tydelig i Figur 5.4, hvor vi har fordelt kommuner som oppgir å ha erfaring med bruk av utbyggingsavtale etter omfanget av boligbygging de siste fem årene. Laveste intervall inkluderer kommuner hvor

[19] Jf. Høydahl (2017).

det ble fullført mellom 0 og 50 nye boliger i perioden 2013-2017, mens høyeste intervall inkluderer kommuner hvor det ble fullført mer enn 1 000 boliger disse årene (i gjennomsnitt over 200 boliger årlig). Mens alle kommuner i høyeste intervall oppgir å ha erfaring med bruk av utbyggingsavtaler, oppgir kun 32 prosent av kommunene i laveste intervall å ha slik erfaring.

Figur 5.4: Erfaring med bruk av utbyggingsavtaler etter antall fullførte boliger siste fem år

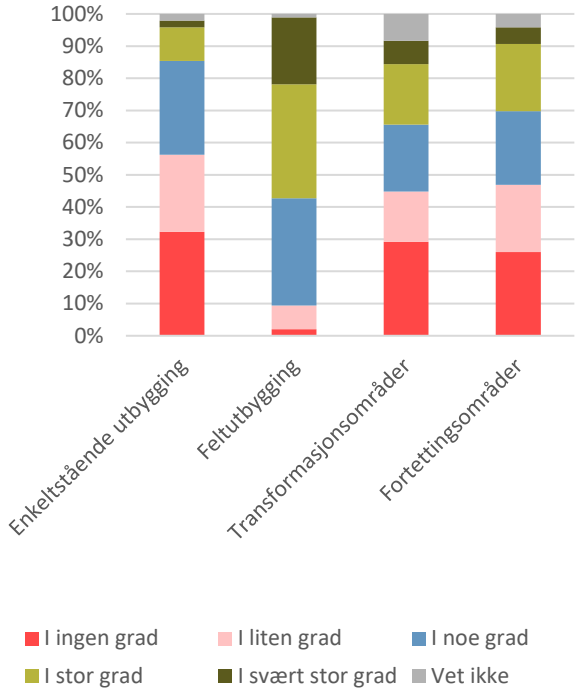


Kilde: SØA

Figur 5.5 viser i hvilken grad de kommunene som har erfaring med bruk av utbyggingsavtaler har erfaring i ulike typer utbyggingsprosjekter. Mens bruken av virkemiddelet er lite utbredt ved enkeltstående boligbygging, synes bruken å være klart mest utbredt i forbindelse med feltutbygging. Færre kommuner har erfaring med utbyggingsavtaler til transformasjons- og fortettingsprosjekter.

At bruken av utbyggingsavtaler er mest utbredt i forbindelse med feltutbygging må imidlertid ses i sammenheng med at dette er den mest utbredte formen for boligbygging. At færre kommuner har erfaring med utbyggingsavtaler i transformasjons- og fortettingsprosjekter trenger dermed ikke å reflektere noe annet enn at mange kommuner ikke har erfaring med den formen for boligbygging generelt.

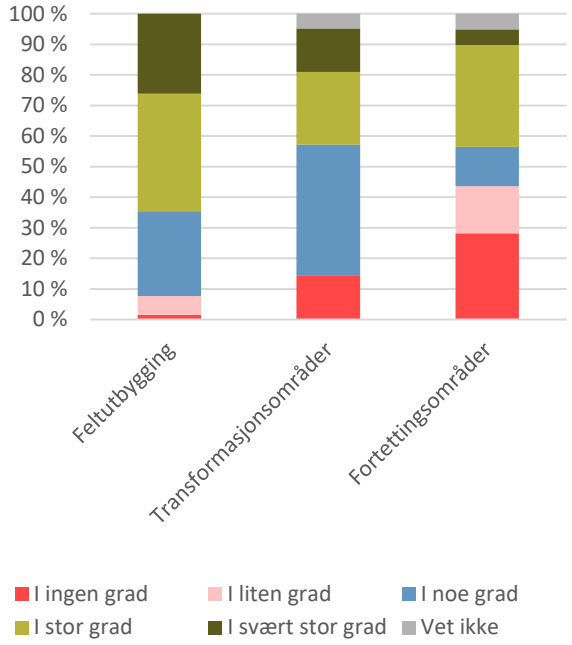
Figur 5.5: Erfaring med utbyggingsavtaler i ulike typer utbyggingsprosjekter (N=96)



Kilde: SØA

I spørreundersøkelsen har vi bedt kommunene om å fordele boligbyggingen de siste fem årene på feltutbygging, transformasjon og fortetting. Vi har deretter koblet svarene fra kommunene med antall fullførte boliger i kommunene de siste fem årene, i henhold til Byggearealstatistikken fra SSB. Blant de kommunene som oppgir å ha erfaring med bruk av utbyggingsavtaler, finner vi da at 41 prosent av boligbyggingen har foregått gjennom feltutbygging, 32 prosent i transformasjonsområder og 27 prosent i fortettingsområder. Merk at vi da har sett bort fra 25 prosent av kommunene som har svart «vet ikke».

Figur 5.6: Erfaring med utbyggingsavtaler i ulike typer utbyggingsprosjekter, i kommuner hvor type utbygging utgjør minst 20 pst. av boligbyggingen.



Kilde: SØA

Med denne informasjonen kan vi vurdere i hvor stor grad kommuner har erfaring med utbyggingsavtaler i ulike typer utbyggingsprosjekter, gitt at de har erfaring med den typen utbygging. I Figur 5.6 viser vi nettopp dette. Innenfor hver type boligutbygging vurderer vi kun svar fra kommuner hvor denne utbyggingsformen har utgjort minst 20 prosent av boligbyggingen de fem siste årene.[20] Vi ser da at bruk av utbyggingsavtaler i transformasjons- og fortettingsprosjekter er langt mer utbredt enn hva Figur 5.4 gir uttrykk for.

Oppsummert kan vi konkludere med at bruken av utbyggingsavtaler er svært utbredt i de kommuner hvor bruk av instrumentet er interessant. Bruken varierer kun i moderat grad mellom type utbygging. Dette er også inntrykket vi sitter igjen med etter intervjuene.

5.2.3 Kommunene tar også i bruk andre modeller

Utbyggingsavtaler er ikke det eneste verktøyet kommuner kan ta i bruk for å sikre at private besørger eller helt eller delvis bekoster kommunal infrastruktur. I kapittel 2 gikk vi gjennom flere andre instrumenter, som kommunale avgifter og opparbeidingsplikt etter plan- og bygningsloven.

I spørreundersøkelsen har vi spurt kommunene om i hvilken grad følgende ordninger har vært benyttet til finansiering av offentlig infrastruktur i løpet av de fem siste årene:

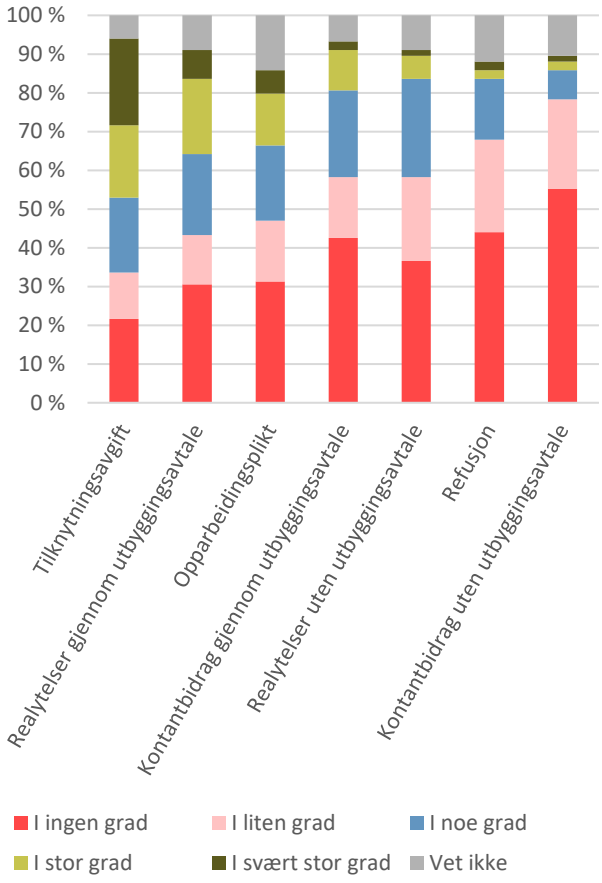
- Tilknytningsavgift
- Opparbeidingsplikt etter pbl. §18-1
- Refusjon etter pbl. §18-3
- Realytelser fra utbygger gjennom utbyggingsavtaler
- Kontant-/anleggsbidrag fra utbygger gjennom utbyggingsavtaler
- Realytelser fra utbygger uten bruk av utbyggingsavtaler
- Kontant-/anleggsbidrag fra utbygger uten bruk av utbyggingsavtaler

Figur 5.7 viser svarene fra de 134 kommunene som besvarte spørsmålet, hvor virkemidlene er sortert fra venstre til høyre etter i hvor stor grad virkemidlene tas i bruk. Det mest anvendte virkemiddelet er tilknytningsavgiften, som er et gebyr kommunen kan kreve ved tilkobling til kommunale vann- og avløpsledninger. I 2017 varierte dette gebyrer mellom 0 og

[20] Vi står da igjen med 65, 21 og 39 repsponskommuner for hhv. feltutbygging, transformasjon og fortetting.

160 000 kroner for avløp og mellom 0 og 113 000 kroner for vann, for tilknytning av en eiendom på 120 kvadratmeter.[21] Kommuner opererer gjerne med differensierte satser, der det blant annet skilles mellom områder innad i kommunen (f.eks. boligområder og hytteområder) eller om eiendommen har bidratt i finansieringen av hovedanlegg for vann og avløp (f.eks. gjennom utbyggingsavtale eller etter pbl. §18.1).

Figur 5.7: Bruk av ulike ordninger for privat finansiering av offentlig infrastruktur i løpet av siste fem år (N=134).



Kilde: SØA

Det er overraskende at så mange kommuner svarer at de i ingen grad har tatt i bruk tilknytningsavgiften for finansiering av opparbeidelsen av kommunal infrastruktur. Ifølge tall i KOSTRA opererer så godt som alle kommuner med en tilknytningsavgift, selv om lav sats i enkelte tilfeller kan være null. En rask sjekk på hjemmesidene til flere av kommunene som har oppgitt at tilknytningsavgiften i ingen grad anvendes, viser dessuten at flere av kommunene opererer med én sats (altså ingen differensiering). Det er derfor grunn til å stille spørsmål ved om noen av kommunene ikke har forstått spørsmålet korrekt. En mulig forklaring kan være at enkelte kommuner ikke har sett inntekter fra tilknytningsavgiften i sammenheng med kostnader til opparbeidelse av vann- og avløpsinfrastruktur.

Resultatene tyder på at både utbyggingsavtaler om realytelser og bruk av opparbeidingsplikten er mer utbredt enn inngåelse av utbyggingsavtaler om kontantbidrag. Det er imidlertid en tendens at store kommuner i større grad enn små oppgir å ha tatt i bruk kontantbidrag i stor eller svært stor grad. Dette må ses i sammenheng med at utbygging i større kommuner ofte krever koordinering av flere grunneiere og mer kompleks infrastrukturutvikling.

Det er interessant å merke seg at sju kommuner som oppgir å ha erfaring med bruk av utbyggingsavtaler, samtidig oppgir at utbyggingsavtaler med kontantbidrag og utbyggingsavtaler med realytelser i ingen grad har blitt benyttet de siste fem år. Det er flere mulige tolkninger av dette. Én tolkning er at disse kommunene kun har tatt i bruk utbyggingsavtaler for å forankre framdrift, kommunens bidrag eller andre forhold som ikke innebærer bidrag fra utbygger til infrastruktur. En annen tolkning er at

[21] Jf. KOSTRA-statistikken til SSB.

kommunen har erfaring med å sikre bidrag til infrastruktur gjennom utbyggingsavtaler, men ikke praktisert dette de siste fem årene. En tredje tolkning er at kommunene rett og slett har svart feil på ett eller flere av spørsmålene. Seks av de syv kommunene dette gjelder er små kommuner, hvor både den første og den andre tolkningen er sannsynlige. Når det gjelder den syvende kommunen vet vi fra intervjuene at kommunen har sikret bidrag til infrastruktur både gjennom realytelser og kontantbidrag gjennom utbyggingsavtaler, og at kommunen rett og slett må ha svart feil.

Gjennom intervjuene har vi blitt oppmerksomme på at flere kommuner praktiserer ordninger hvor utbygger enten besørger eller helt eller delvis bekoster kommunal infrastruktur *uten* at dette har vært nedfelt i en utbyggingsavtale, eller vært tiltak som kan kreves opparbeidet etter pbl. §18-1. Det kan for eksempel dreie seg om tiltak nødvendige for å innfri rekkefølgekrav i en reguleringsplan, der utbygger selv tar initiativ til å besørge infrastrukturen uten at det inngås en formell avtale.

Vi har også blitt kjent med at enkelte kommuner praktiserer såkalte «frikjøpsavtaler», hvor utbyggere gis anledning til å kjøpe seg fri fra krav til opparbeidelse av infrastruktur. Framfor å opparbeide eksempelvis park- og lekearealer som kommunen har stilt krav om i plan, kan utbygger betale en kvadratmeteravgift som kommunen øremerker investeringer i slike arealer i områder. Det kan trolig reises spørsmål om lovligheten av slike avtaler.[22]

Svarene fra spørreundersøkelsen tyder imidlertid på at kontantbidrag uten utbyggingsavtale er lite utbredt.

Vi har også undersøkt i hvilken grad kommunene selv benytter seg av refusjonsbestemmelsene i plan- og bygningsloven §18-3. Gjennom intervjuene kom det fram at mange kommuner har forsøkt å benytte seg av refusjonsbestemmelsene, men at virkemiddelet oppleves som tungvint og følgelig benyttes i liten grad. Resultatene fra spørreundersøkelsen bekrefter dette. 77 prosent av kommunene som har svart noe annet enn «vet ikke», svarer at refusjon i ingen eller liten grad har vært tatt i bruk til finansiering av infrastruktur.

Til slutt er det verdt å merke seg at de kommunene som har erfaring med bruk av utbyggingsavtaler i større grad også benytter seg av andre virkemidler for privat finansiering av infrastruktur. Det er altså ikke slik at kommuner som ikke har erfaring med utbyggingsavtaler i større grad belager seg på andre tilgjengelige instrumenter.

5.2.4 Mange kommuner har utilstrekkelig kompetanse til å håndtere forhandlinger i utbyggingsavtaler

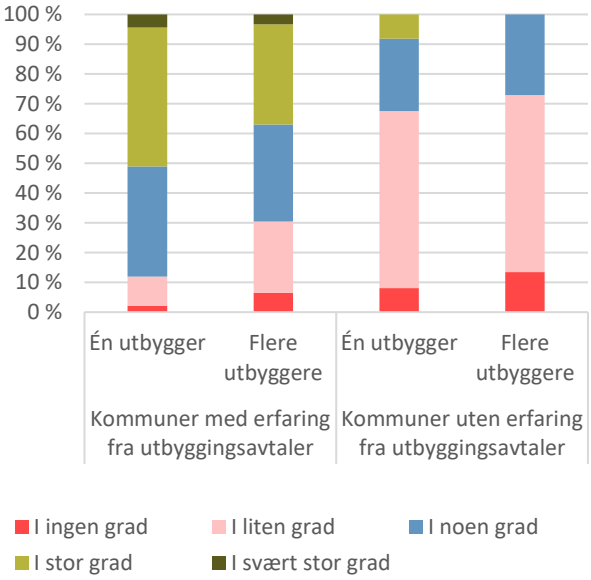
Gjennomgangen over viser at bruken av utbyggingsavtaler er svært utbredt, og særlig i store og/eller sentrale kommuner. Et viktig spørsmål i vurderingen av kommunenes forutsetninger for å legge til rette for boligbygging er i hvilken grad kommunene har tilstrekkelig kompetanse til å håndtere kompliserte forhandlinger om utbyggingsavtaler. Vi har

[22] Vestfold fylkeskommune har tidligere kommet til følgende konklusjon i dette spørsmålet: «*Kommunene kan ikke erstatte det planfaglige skjønnet i en reguleringsprosess med å presentere en privatrettslig avtale om frikjøp fra planfaglig begrunnede krav til uteoppholdsareal og lekeareal, som det er opp til den private part å slutte seg til for å få regulert sin eiendom som han ønsker. Når en arealplan legger opp til at offentlig eide arealer skal være en del av det samlede tilbudet til byens beboere hva angår grøntarealer og lekearealer, må finansiering av kjøp, opparbeiding, drift og vedlikehold av slike skje gjennom bruk av utbyggingsavtale.*» (Vestfold fylkeskommune, 2016, s. 54).

spurt kommunene hvordan de selv opplever denne problemstillingen.

I Figur 5.8 viser vi hva kommunene svarer på dette spørsmålet. I spørsmålet har vi skilt mellom utbyggingsavtaler som inngår med én utbygger/grunneier og avtaler med flere utbyggere/grunneiere. I framstillingen har vi i tillegg separert kommuner med og uten erfaring med bruk av utbyggingsavtaler.

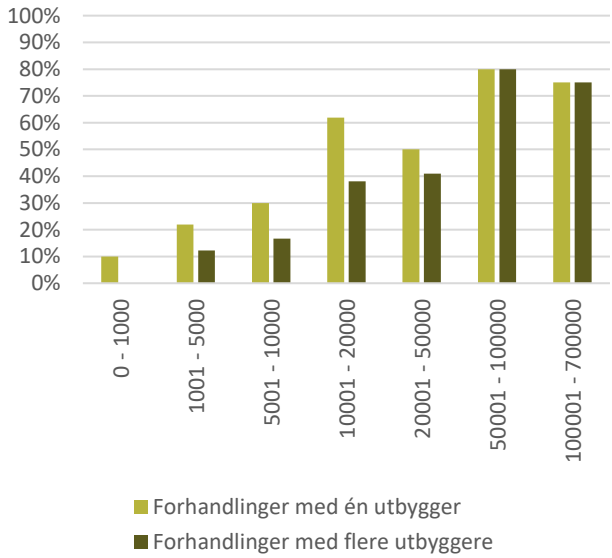
Figur 5.8: I hvilken grad mener kommunen den har tilstrekkelig kompetanse til å gjennomføre forhandlinger om utbyggingsavtaler, i forhandlinger med hhv. én og flere utbyggere/grunneiere? (N=133)



Kilde: SØA

Det første resultatet som kan trekkes ut av svarene er at kompetansebehovet er størst ved forhandlinger om utbyggingsavtaler som berører flere utbyggere. Videre viser svarene at kommuner som oppgir å ha erfaring med bruk av utbyggingsavtaler (heldigvis) i størst grad føler de har tilstrekkelig kompetanse til å gjennomføre forhandlingene i avtalene. Likevel svarer kun 51 prosent av kommunene som har erfaring med utbyggingsavtaler at de i stor eller svært stor grad har tilstrekkelig kompetanse til å gjennomføre forhandlingene. Dette vitner om at mange kommuner opplever forhandlingene om utbyggingsavtaler som krevende. Intervjuene støtter opp under dette, der flere kommuner også meddelte at forhandlinger om utbyggingsavtaler ofte kan være ressurskrevende og strekke ut i tid. På arbeidsverkstedet kom det også fram at forhandlinger om utbyggingsavtaler ofte kan ta svært lang tid, selv i kommuner med lang erfaring med bruk av utbyggingsavtaler og bred kompetanse på feltet.

Figur 5.9: Fordelingen av kommuner som svarer at de i stor eller svært stor grad mener de har komeptanse til å gjennomføre forhandlinger om utbyggingsavtaler, etter antall innbyggere i kommunen.



Kilde: SØA

Vi ser imidlertid en tendens til at store kommuner i større grad enn små oppgir å ha tilstrekkelig kompetanse til å gjennomføre forhandlinger om utbyggingsavtaler. Dette er tydelig i Figur 5.9, som viser kommuner som i stor eller svært stor grad mener de har tilstrekkelig kompetanse, fordelt på intervaller etter antall innbyggere i kommunen. Blant de ti største kommunene som har besvart undersøkelsen, svarer likevel to kommuner at de kun i liten eller

noen grad har tilstrekkelig kompetanse til å gjennomføre forhandlinger med én utbygger.

5.2.5 Varierende tolkning av regelverket om utbyggingsavtaler

Plan- og bygningsloven §17 legger flere begrensninger for hvilke og hvor store bidrag en kommune kan kreve opparbeidet av utbygger gjennom en utbyggingsavtale. En forutsetning for bruk av utbyggingsavtaler er at kommunen på forhånd gjør kjent hva slags betingelser utbyggere vil stilles overfor ved utbygging i kommunen. Krav om opparbeidelse av infrastruktur må videre være *nødvendig* for at utbyggingen kan finne sted, samt stå i et rimelig forhold til utbyggingens art, omfang og den belastning utbyggingen medfører for kommunen (*forholdsmessighetskriteriet*). I tillegg er det forbudt å innta krav om opparbeidelse av sosial infrastruktur i avtalene.

Når det gjelder forbudet om sosial infrastruktur er flertallet av kommunene vi har intervjuet positive til å opprettholde dette. Med unntak av Bærum kommune, som har fått dispensasjon fra departementet til å kreve bidrag til sosial infrastruktur på Fornebu, svarer kun én kommune at opphevelse av forbudet *kan* være en god idé. Flere kommuner peker på at det er store nok utfordringer knyttet til finansiering av den tekniske infrastrukturen, og at det å åpne for finansiering av sosial infrastruktur ville sprengt «rammen» for hva man kan kreve av utbyggere.

Ingen av kommunene vi har intervjuet har opplevd å være i en situasjon hvor man ikke har klart å sikre opparbeidelse av sosial infrastruktur som har vært nødvendig for realisering av boligbygging. Flere kommuner medgir imidlertid at det for utbyggere noen ganger kan framstå slik, men at det da skyldes at kommunen har valgt å nedprioritere enkelte områder – for eksempel fordi området ikke anses som utbyggingsmodent av kommunen.

Når det gjelder *nødvendighetskriteriet* i reglene om utbyggingsavtaler har vi fått lite tilbakemeldinger, men de fleste kommuner viser til at nødvendigheten må ses i sammenheng med rekkefølgekrav i reguleringsplanen. På spørsmål om i hvilken grad rekkefølgekravene påvirkes av bruken av utbyggingsavtaler er kommunene delt. Noen av kommunene understreker at det kun ligger planfaglige vurderinger til grunn for rekkefølgekrav i reguleringsplaner, og at kommunen er bevisste på å unngå rolleblanding mellom planfaglige og økonomiske hensyn. Noen av kommunene peker også på at reguleringsarbeid og utbyggingsavtaler bevisst er lagt til separate avdelinger i kommunene.

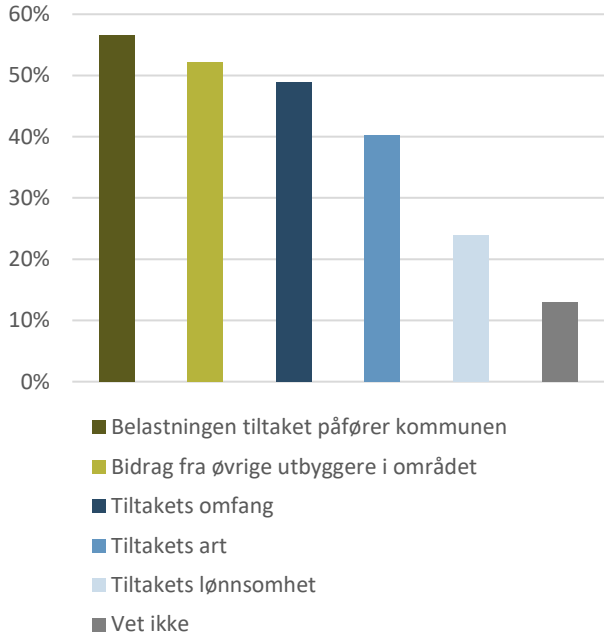
Andre kommuner er åpne på at bruken av utbyggingsavtaler har gitt økt bevissthet rundt rekkefølgekrav i reguleringsprosessen, og at man er mer opptatt av å konkretisere rekkefølgekravene nå enn tidligere. Forhold som tidligere ble ansett som selvfølgeligheter må nå inngå konkret i reguleringsplanen for å unngå konflikter i gjennomføringen og finansieringen. Én kommune oppgir at de i enkelte tilfeller har lagt inn flere rekkefølgekrav i reguleringsplaner enn hva som i ettertid har vist seg å være nødvendig. En annen kommune peker på at den har hatt en dramatisk endring i bruken av rekkefølgekrav de siste årene, men mener dette også må ses i sammenheng med økt samordning av lover og forskrifter og at flere derfor har innsigelser til reguleringsplanene.

Når det gjelder praktiseringen av *forholdsmessighetskriteriet* har vi undersøkt dette gjennom spørreundersøkelsen. Vi har spurt kommunene om hva bidragene i utbyggingsavtaler ses i forhold til, hvor flere svar har vært mulig. Resultatene for kommuner med erfaring fra utbyggingsavtaler er vist i Figur 5.10.

Figuren viser at den vanligste tolkningen av forholdsmessighetskriteriet er at størrelsen på

bidragene i en utbyggingsavtale må stå i forhold til den belastning tiltaket påfører kommunen. 57 prosent av kommunene som oppgir å ha erfaring med bruk av utbyggingsavtaler har valgt dette alternativet (alene eller i kombinasjon med andre). Denne tolkningen er tett etterfulgt av at bidragene må stå i forhold til bidrag fra øvrige utbyggere i området (rettferdighet) og i forhold til tiltakets omfang. Kun 24 prosent oppgir å tolke kriteriet som at bidragene skal ses i sammenheng med tiltakets lønnsomhet eller inntjening (hvor store bidrag prosjektet «tåler»).

Figur 5.10: Kommunenes tolkning av kravet om forholdsmessighet. Hva ses størrelsen på bidragene i utbyggingsavtaler i forhold til (flere svar mulig)? Kommuner med erfaring fra utbyggingsavtaler (N=92).



Kilde: SØA

Ordlyden i plan- og bygningsloven §17-3 tredje ledd er som følger:

> *«Avtalen kan også gå ut på at grunneier eller utbygger skal besørge eller helt eller delvis bekoste tiltak som er nødvendige for gjennomføringen av planvedtak. Slike tiltak* ***må stå i rimelig forhold til utbyggingens art og omfang*** *og kommunens bidrag til gjennomføringen av planen og forpliktelser etter avtalen. Kostnadene som belastes utbygger eller grunneier til tiltaket,* ***må stå i forhold til den belastning den aktuelle utbygging påfører kommunen****.»*

Pbl. § 17-3 tredje ledd (vår utheving)

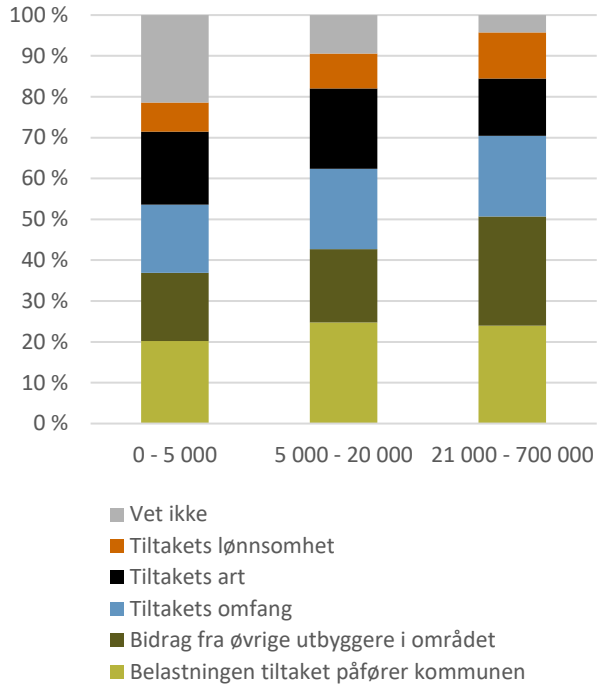
Det framkommer nokså tydelig at utbyggers bidrag må stå i forhold til utbyggingens art, omfang og den belastning utbyggingen påfører kommunen. Kun henholdsvis 40, 49 og 57 prosent av kommunene med erfaring fra utbyggingsavtaler oppgir at forholdsmessighetskriteriet tolkes på denne måten. Derimot fremkommer det at 52 prosent av kommunene vektlegger en rettferdig fordeling av kostnadene mellom utbyggere, selv om dette ikke er nevnt i loven.[23]

Det er interessant å se litt nærmere på hvordan tolkningen av forholdsmessighetskriteriet varierer mellom kommuner. I Figur 5.11 har vi vist kommunenes tolkning av kriteriet etter antall innbyggere i kommunen. Den tydeligste sammenhengen synes å være at store kommuner i større grad søker å legge til rette for en rettferdig kostnadsfordeling mellom utbyggere. De store kommunene svarer også i noe

[23] 13 prosent svarer «vet ikke» på spørsmålet om hvordan lovens krav om forholdsmessighet tolkes. Dette kunne skyldes at alternativet «*Kommunens bidrag til gjennomføringen av planen og forpliktelser etter avtalen*» var uteglemt. Undersøkelsen inkluderte imidlertid et åpent svaralternativ til slutt, hvor kommunene kunne presisert dette. Ingen har nevnt dette i det åpne svaralternativet, noe som heller i retning av at de som har svart «vet ikke» ikke har valgt dette alternativet fordi de ønsket å svare et utelatt alternativ.

større grad at bidragenes størrelse må ses i forhold til utbyggingenes lønnsomhet. Dette kan neppe tolkes som at store kommuner i mindre grad er kjent med lovverket enn små kommuner. Det kan derimot være et uttrykk for at reglene om utbyggingsavtaler i mindre grad er tilpasset utviklingen i større kommuner og byer.

Figur 5.11: Tolkning av forholdsmessighetskriteriet, fordelt på kommuner etter antall innbyggere.



Note: Merk at flere svaralternativer er mulig, og at tolkningen følgelig er andelen som har valgt et alternativ i forhold til alle valgte svaralternativer. Det blir feil å tolke stolpene som «andel av kommuner i intervallet som har valgt et svaralternativ». Eks.: Hvis utvalget er 10 kommuner, og alle kommunene har valgt to (og kun to) alternativer, vil hvert av de to alternativene stå for 50 pst. av svarene. **Kilde:** SØA

5.2.6 Flere forhold kan bidra til å forsinke og legge hinder for boligbyggingen

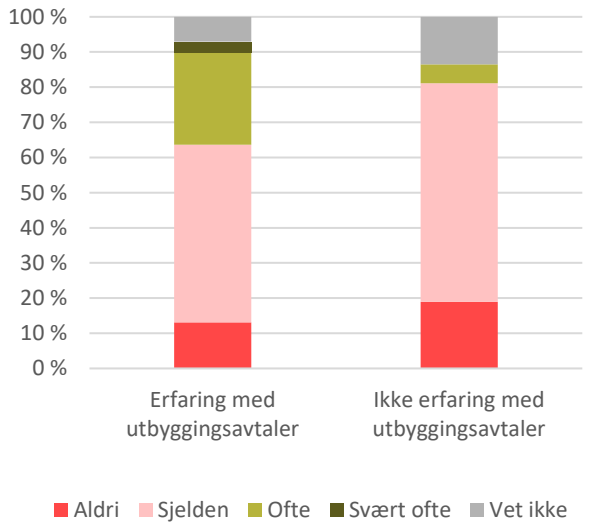
En nøkkelproblemstilling i dette prosjektet er å undersøke om det er forhold med dagens ordninger for privat finansiering av offentlig infrastruktur som bidrar til å unødig forsinke eller legge hinder for effektiv boligutbygging. Dette drøftes nærmere i dette delkapitlet.

Rekkefølgekrav

Samtidig som rekkefølgekrav på den ene siden er helt nødvendig for å sikre en bærekraftig og hensiktsmessig utvikling som tilrettelegger for god bo- og levekvalitet, legger kravene hindringer for boligbyggingen. Slike hindringer vil i mange tilfeller være ønskelig og etter hensikten, rett og slett fordi et område ikke er byggemodent. Men det kan også være tilfeller hvor boligbygging i et område er ønskelig fra alle parter, men hvor innfrielse av nødvendige rekkefølgekrav krever større investeringer i offentlig infrastruktur enn hva det er rom for i kommunale budsjetter.

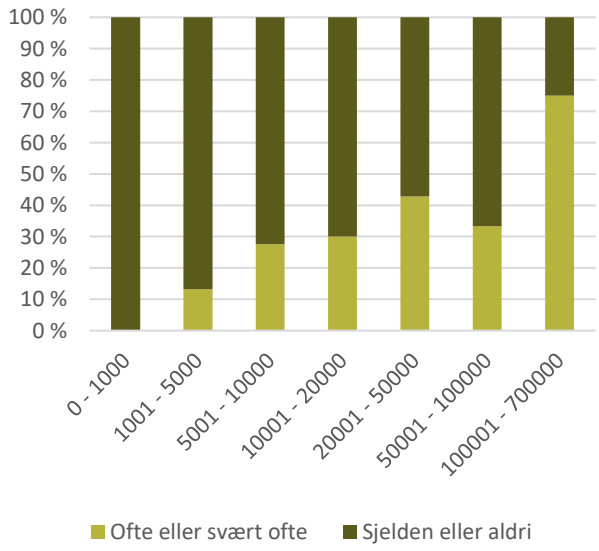
I spørreundersøkelsen har vi stilt spørsmål til kommunene om hvor ofte manglende evne til å oppfylle rekkefølgekrav bidrar til forsinkelser i boligbyggingen. Resultatene er vist i Figur 5.12, fordelt på kommuner med og uten erfaring med utbyggingsavtaler. Blant kommunene *med* erfaring fra utbyggingsavtaler, oppgir 29 prosent at manglende evne til å oppfylle rekkefølgekrav ofte eller svært ofte bidrar til forsinkelser i boligbyggingen. Kun fem prosent av kommunene *uten* erfaring med utbyggingsavtaler svarer det samme.

Figur 5.12: Hvor ofte bidrar manglende evne til å oppfylle rekkefølgekrav til forsinkelser i boligbyggingen? Fordelt på kommuner med og uten erfaring fra bruk av utbyggingsavtaler (N=136)



Kilde: SØA

Figur 5.13: Hvor ofte bidrar manglende evne til å oppfylle rekkefølgekrav til forsinkelser i boligbyggingen? Fordelt på kommuner etter antall innbyggere (N=141)



Kilde: SØA

Når vi fordeler svarene fra kommunene etter antall innbyggere, ser vi en tendens til at store kommuner i større grad enn mindre svarer at manglende evne til å innfri rekkefølgekrav bidrar til forsinkelse (jf. Figur 5.13). Tre av de fire største kommunene oppgir at dette ofte eller svært ofte er en utfordring. Dette henger trolig sammen med at de største kommunene også har mest boligbygging, samtidig som nødvendige investeringer i storbyene gjerne er mer kostnadskrevevende enn i mindre kommuner.

Reglene om utbyggingsavtaler

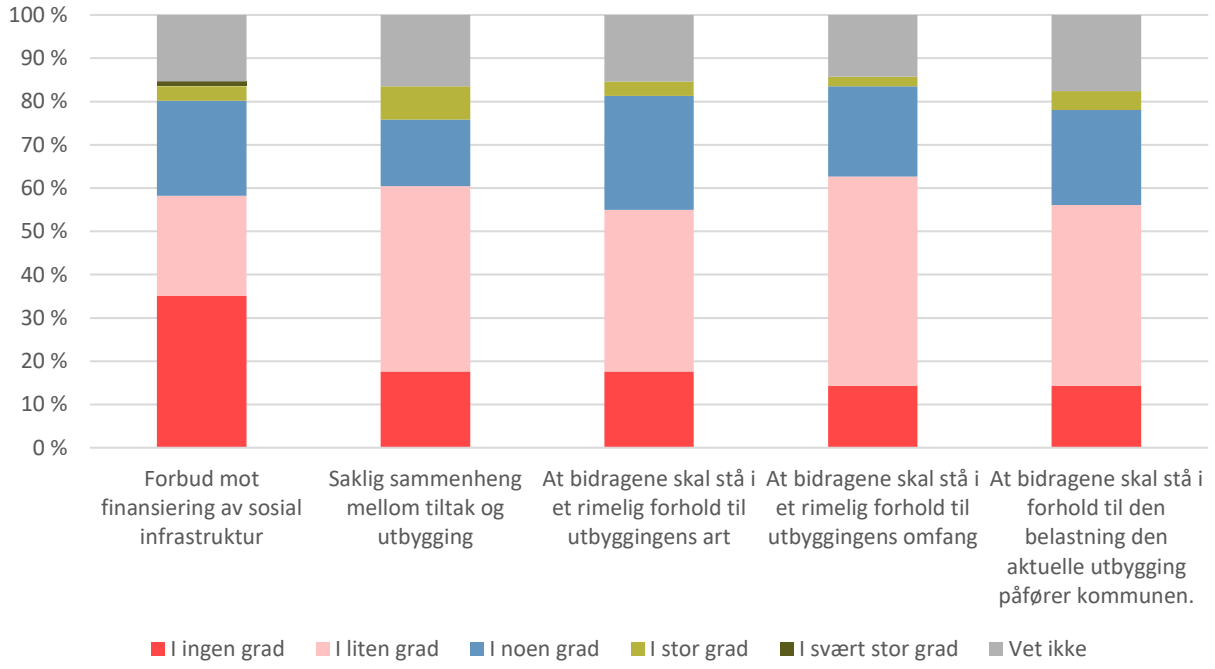
Det er særlig sentralt å se om reglene for utbyggingsavtalen i plan- og bygningsloven i seg selv bidrar til ineffektiviteter. I spørreundersøkelsen har vi spurt kommunene om i hvilken grad ulike begrensninger i reglene om utbyggingsavtaler oppleves å være til hinder for effektiv boligbygging. Svarene fra kommuner med erfaring fra bruk av utbyggingsavtaler er rapportert i Figur 5.14.

Det første vi kan merke oss er at om lag 60 prosent svarer at hver av begrensningene i ingen eller liten grad er til hinder for effektiv boligbygging. Flertallet av kommunene synes altså å være fornøyd med dagens regelverk når det gjelder tilrettelegging for boligbygging. Men det er fortsatt 20-30 prosent av kommunene som oppgir at begrensningene i lovverket i noen, stor eller svært stor grad er til hinder for effektiv boligbygging.

Den begrensningen som i størst grad oppgis å være til hinder for effektiv boligbygging er kravet om at utbyggers bidrag må stå i et rimelig forhold til utbyggingens art. Dette kravet innebærer at kommunen ikke nødvendigvis kan pålegge næringseiendom de samme kravene som pålegges boligeiendommer. Denne begrensningen er tett etterfulgt av forbudet mot finansiering av sosial infrastruktur og kravet om at utbyggers bidrag må stå i forhold til belastningen utbyggingen medfører for kommunen.

Det kanskje mest iøynefallende med figuren er andelen av kommunene som svarer at forbundet mot finansiering av sosial infrastruktur i *ingen grad* er til hinder for boligbygging. Dette kan skyldes at denne begrensningen har vært mest framtredende i debatten om utbyggingsavtaler, og at flere kommuner derfor har vært i stand til å ta et tydelig standpunkt i spørsmålet.

Figur 5.14: I hvilken grad opplever kommunen at følgende begrensninger i reglene om utbyggingsavtaler er til hinder for effektiv boligbygging? (N=91)



Kilde: SØA

Forhandlinger om utbyggingsavtaler

Basert på innspill i dybdeintervjuene og på arbeidsverkstedet, er det ikke først og fremst reglene om utbyggingsavtalene, men forhandlingene om avtalene som kan bidra til å forsinke eller legge hinder for boligbyggingen. Enkelte utbyggere peker på at det i de verste tilfellene kan ta flere år å komme til enighet om en avtale, og begge parter legger ned store ressurser i arbeidet.

I spørreundersøkelsen har vi spurt kommunene om i hvilken grad uenighet i avtalene bidrar til å forsinke boligprosjekter. Svarene er gitt i Figur 5.15 under. 58 prosent av kommunene svarer at uenigheter i forhandlingene aldri eller sjelden bidrar til forsinkelser, mens 35 prosent svarer at uenigheter i noen, stor eller svært stor grad bidrar til å forsinke boligprosjekter.

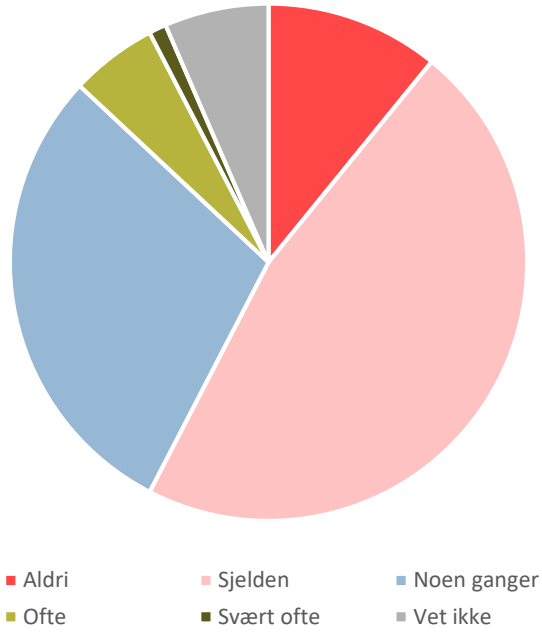
Selv om lovverket i seg selv ikke nødvendigvis er årsak til forsinkelser, er kjernen i mange forhandlinger tvister om hvorvidt de krav som stilles til bidrag fra utbygger er i henhold til loven. Utbyggerne peker på at avtalene ofte er i strid med både nødvendighets- og forholdsmessighetskriteriet. Tvister om hvorvidt forholdsmessigheten i avtalene er ivaretatt er lite overraskende, gitt variasjonen i hvordan kommunene tolker kravet (jf. kapittel 5.2.5).

Tvister om hvorvidt utbyggingsavtalene ivaretar kravet om en nødvendig sammenheng mellom tiltak og utbygging kan tenkes å omhandle:

a. At utbyggingsavtalen stiller krav som ikke er knyttet til rekkefølgekrav i reguleringsplanen
b. Uenighet om hva som er tilstrekkelig for å innfri rekkefølgekrav
c. Uenighet om selve rekkefølgekravene

Basert på tidligere gjennomførte intervjuer med utbyggere i et prosjekt med tilgrensende problemstilling (SØA, 2018), er vårt inntrykk at uenighetene ofte er knyttet til rekkefølgekravene i reguleringsplanen. Flere opplever at rekkefølgekrav slår tilfeldig ut, og at det i mange tilfeller er vanskelig å forutse hvilke og hvor store krav som vil legges inn i reguleringsplanen.

Figur 5.15: Hvor ofte bidrar uenighet omkring omfanget av krav til utbygger i utbyggingsavtaler til at boligprosjekter forsinkes? Kun kommuner som oppgir å ha erfaring med bruk av utbyggingsavtaler (N=92)



Kilde: SØA

En av kommunene som deltok på arbeidsverkstedet pekte på at tvister om ivaretakelse av nødvendighetskriteriet ofte er knyttet til en diskusjon om hvorvidt nødvendighetskriteriet i plan- og bygningslovens § 12-7 og § 17-3 er sammenfallende. Altså: Kan alle nødvendige rekkefølgekrav i en reguleringsplan pålegges i en utbyggingsavtale, uten at dette bryter med nødvendighetskriteriet i reglene om utbyggingsavtaler? Kommunen har selv tolket kriteriet på denne måten, og peker på at en annen tolkning vil innebære at utbygger må vente på at rekkefølgekrav innfris av kommunen eller andre hvis utbyggeren ikke kan inngå avtalen.

Intervjuene vi har gjennomført med utvalgte kommuner i dette prosjektet, samt innspill på arbeidsverkstedet, støtter opp under dette. Flere kommuner peker på at tilbakemeldingene som kommer inn i forbindelse med offentlig ettersyn til forslag om utbyggingsavtale gjerne er «omkamper» om reguleringsplaner og tilhørende rekkefølgekrav.

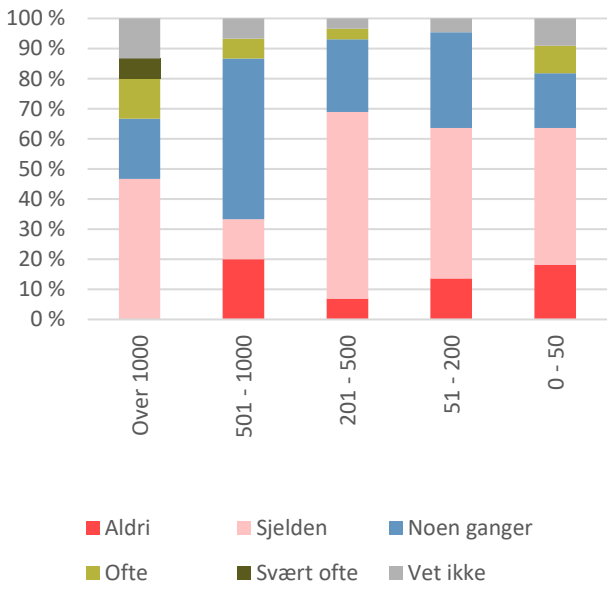
Andelen av kommunene som oppgir at uenigheter i forhandlingene om utbyggingsavtaler i noen, stor eller svært stor grad bidrar til forsinkelser, er størst i gruppen av kommuner hvor det samlet har blitt fullført mellom 500 og 1 000 nye boliger de siste fem årene, jf. Figur 5.16.

Kommunene med høyest boligbygging, med over 1 000 boliger de fem siste årene, svarer imidlertid i større grad at uenigheter i stor eller svært stor grad bidrar til forsinkelser. Dette må ses i sammenheng med at utbygging i store kommuner oftere enn i små kommuner foregår i transformasjons- og fortettingsområder, og oftere involverer flere grunneiere, noe som kan medføre behov for mer komplekse avtaler.

En særskilt årsak til uenigheter mellom grunneiere kan være ulik interesse for utvikling. Dette kan for eksempel skyldes forskjellig inntekt på eiendommene før utvikling. Mens utvikling er eneste

inntektsmulighet på noen tomter, kan andre grunneiere heve gode leieinntekter på dagens bruk av eiendommene. Dette kan gi opphav til spillsituasjoner mellom grunneiere, der flere kan se seg tjent med å avvente utvikling til andre grunneiere har sikret oppfyllelse av alle rekkefølgekrav. Slike utfordringer med «gratispassasjerer» vil i tillegg til å kunne gi en urettferdig fordeling av infrastrukturkostnader mellom utbyggere, altså bidra til å komplisere forhandlingene om utbyggingsavtaler.

Figur 5.16: Hvor ofte bidrar uenighet omkring omfanget av krav til utbygger i utbyggingsavtaler til at boligprosjekter forsinkes? Kun kommuner som oppgir å ha erfaring med bruk av utbyggingsavtaler, fordelt etter antall fullførte boliger i kommunen de siste fem årene (N=92)



Kilde: SØA

Et siste moment som bidrar til å komplisere både forhandlingene om avtalene og selve avtalenes kompleksitet er behandlingen av merverdiavgift. Lovgivningen er slik at en kommune eller fylkeskommune kan få refundert merverdiavgiften ved opparbeidelse av kommunal infrastruktur. Hvis infrastrukturen inngår i kommunenes avgiftspliktige virksomhet har kommunen fradragsrett etter merverdiavgiftsloven. Ellers kan kommunen få refusjon etter merverdiavgiftskompensasjonsloven. Det samme regelverket gjelder ikke når en utbygger opparbeider den samme infrastrukturen, selv om denne overdras vederlagsfritt til kommunen.

Denne kostnadsskjevheten har vært kjent lenge, og det har i senere tid etablert seg en praksis for å omgå problemstillingen ved å enten ta i bruk den såkalte *«Anleggsbidragsmodellen»* eller *«Justeringsmodellen».* Begge modellene har som hensikt å skåne utbyggere fra å måtte betale merverdiavgift på opparbeidelsen av kommunal infrastruktur.

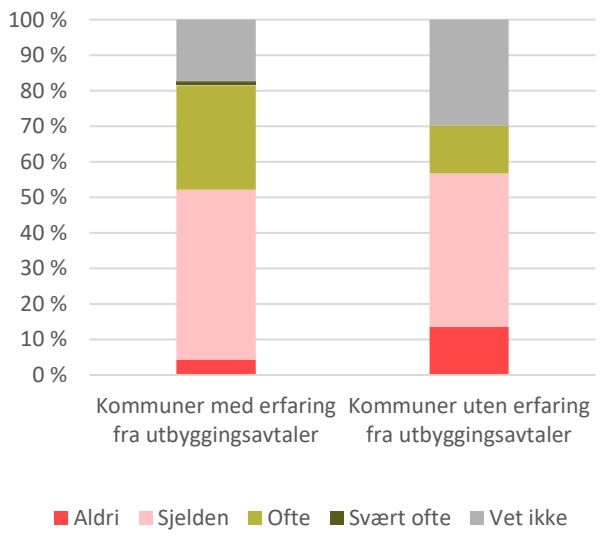
Flere kommuner peker imidlertid på at slike modeller innebærer administrative kostnader for kommunen, som de må søke dekning for. Slike kostnader inkluderer den risiko kommunen påtar seg ved å stå oppført som juridisk byggherre. Derfor beholder kommuner som tar i bruk slike modeller deler av den refunderte merverdiavgiften. Hvor stor andel kommunen skal beholde selv varierer imidlertid mellom kommuner og har blitt nok et forhandlingselement i utbyggingsavtalene. Utbyggere peker på at enkelte kommuner velger å søke refusjon av merverdiavgift på tiltak utbygger har besørget eller bekostet fullt ut, for å beholde hele refusjonen selv. Dette kan bidra til å svekke tilliten til kommunen i forhandlingene.

Uenighet mellom grunneiere

I kapittel 5.2.4 så vi at færre kommuner mente de hadde tilstrekkelig kompetanse til å gjennomføre forhandlinger om utbyggingsavtaler i prosjekter som involverer flere utbygger/grunneiere. Dette kan skyldes at forhandlinger med mange parter naturligvis er mer krevende enn med kun én part, men også uenigheter mellom grunneiere/utbyggere. Uenighetene kan for eksempel være knyttet til tidspunkt for utvikling og gratispassasjerproblematikken omtalt over.

I spørreundersøkelsen oppgir 30 prosent av kommunene med erfaring fra utbyggingsavtaler at uenighet mellom grunneiere ofte eller svært ofte bidrar til forsinkelser i boligprosjekter. Blant kommuner uten erfaring med utbyggingsavtaler synes omfanget av uenigheter mellom grunneiere å være vesentlig lavere, noe som må ses i sammenheng med at det generelt er mindre utvikling i disse kommunene.[24]

Figur 5.17: Hvor ofte bidrar uenighet mellom grunneiere til at boligprosjekter forsinkes? Fordelt på kommuner med og uten erfaring med bruk av utbyggingsavtaler (N=129).

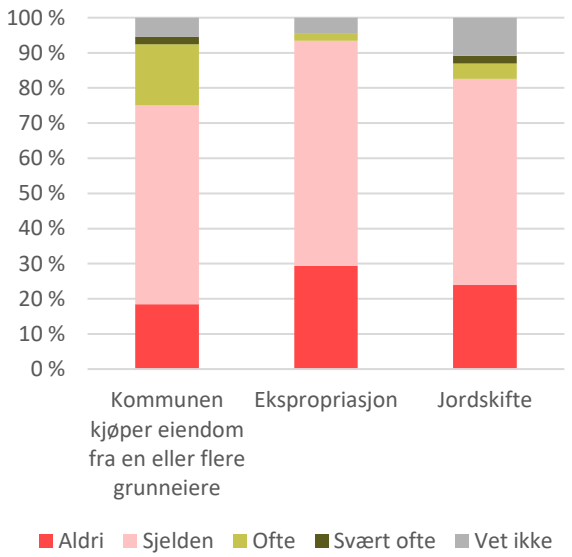


Kilde: SØA

Vi har også undersøkt i hvilken grad kommunene tar i bruk ulike virkemidler for å løse uenigheter mellom grunneiere. I spørreundersøkelsen svarer 83 og 93 prosent av kommunene med erfaring fra utbyggingsavtaler at de aldri eller sjelden tar i bruk bestemmelsene om hhv. jordskifte og ekspropriasjon, jf. Figur 5.18. 20 prosent av kommunene svarer imidlertid at de ofte eller svært ofte kjøper eiendom fra en eller flere grunneiere for å få fart på utviklingen.

I intervjuene oppga de fleste kommunene at de anså seg selv om aktive tilretteleggere for boligbyggingen. Selv om både tomtekjøp, ekspropriasjon og jordskifte i liten grad tas i bruk, oppgir flere kommuner at de inviterer til dialogmøter mellom parter for å forsøke å finne gode løsninger som gagner alle.

Figur 5.18: Hvor ofte har følgende virkemidler blitt brukt for å løse uenigheter mellom grunneiere? Kommuner med erfaring fra utbyggingsavtaler (N=92).



Kilde: SØA

Statlig og/eller fylkeskommunal infrastruktur.

Flere av kommunene vi har intervjuet mener samspillet mellom utviklingen i kommunal, fylkeskommunal og statlig infrastruktur er et potensielt viktig

[24] Det gjøres oppmerksom på at dette spørsmålet ikke inkluderer «noen ganger» som et svaralternativ, noe som kan forklare at en forholdsvis høy andel av kommunene har svart «vet ikke».

forsinkende element i boligbyggingen. De statlige og fylkeskommunale infrastrukturhaverne kan fremme innsigelser og legge inn rekkefølgekrav i reguleringsplaner. Selv om kommunen kan inkludere bidrag til statlige og fylkeskommunal infrastruktur i en utbyggingsavtale, inngår ikke disse infrastrukturhaverne som selvstendig part i avtalene. Det medfører at eventuelle bidrag til slik infrastruktur ikke motsvares av en forpliktende gjennomføring av tiltak. Uten gjensidig forpliktelse blir det igjen vanskelig å innta krav om bidrag til slik infrastruktur i en utbyggingsavtale.

5.3 Utvikling i kommunenes rammebetingelser

I intervjuene har vi stilt spørsmål om kommunene opplever endringer i rammebetingelser som har gitt økt behov for privat finansiering av kommunal infrastruktur. Er det forhold i kommunenes inntektssystem som ikke hensyntar kommunenes investeringsbehov i tilstrekkelig grad?

De fleste kommunene opplever ingen strukturelle endringer i rammebetingelsene de står overfor gjennom inntektssystemet. Noen av kommunene peker riktignok på at det står dårlig til med kommuneøkonomien på et generelt plan, og at rammeoverføringene til kommunene samlet sett burde vært høyere. Én av kommunene peker imidlertid på at rammebetingelsene for kommuneøkonomien samlet sett har blitt bedre som følge av lavrentepolitikken som har blitt ført siden finanskrisen i 2008.

Én av kommunene peker på at inntektssystemet i for liten grad kompenserer for investeringskostnader. Utjevningsnøklene tar hensyn til endringer i driftskostnadene til bestemte tjenester, men ikke selve investeringene. Selv om investeringsutgiftene reelt sett finansierer seg selv på lang sikt gjennom økte skatteinntekter, medfører store investeringsbehov både en likviditets- og risikoutfordring for kommunene.

To andre kommuner peker på en tilgrensende problemstilling, nemlig at inntektssystemet ikke gir midler til by- og sentrumsutvikling. Særlig i store kommuner vil det være behov for investeringer i infrastruktur for å sikre velfungerende byer og sentrumsområder. Dette er infrastruktur som den samlede veksten medfører et behov for, men som man vanskelig kan belaste den enkelte utbygging med – gitt dagens regelverk. Denne problemstillingen har blitt stadig viktigere som følge av miljø- og fortettingspolitikken.

5.3.1 Tidligere litteratur

I vurderingen av kommunenes økonomiske rammebetingelser for å kunne understøtte befolkningsvekst med nødvendig kommunale infrastruktur, er det relevant å se nærmere på sammenhengen mellom befolkningsvekst og investeringsutgifter. Denne sammenhengen har blitt studert en rekke ganger tidligere, senest i 2017 i en utredning fra Telemarksforskning på oppdrag for KS (Håkonsen, Kallager, & Lunder, 2017). I sin rapport viser forfatterne til en oversikt over forhold som kan ha betydning for sammenhengen mellom befolkningsendringer og utgiftsbehov:

- *Stordriftsfordeler:* Kostnaden per innbygger av en kommunal tjeneste kan være avtakende i antall innbyggere, som følge av at det er flere hoder å dele kostnaden på.
- *Endret prioritering:* Endringer i befolkningen kan lede til en annen prioritering enn tidligere, noe som kan gi seg utslag i endrede kostander.
- *Zoo-effekten:* Terskelvirkninger av stordriftsfordeler. Mange brukere kan forsvare investeringer som ellers ikke er lønnsomme.
- *Trengsel:* Arealknapphet kan medføre at kostnaden av å fremskaffe enkelte

kommunale tjenester øker som følge av økt kompleksitet i planlegging og utbygging.

- *Vekstrelaterte kostnader:* Særlig sterk vekst kan medføre behov for dyre, midlertididige løsninger for å løse prekære kapasitetsutfordringer.
- *Treghet:* Tilpasningstregheter kan bidra til at sammenhengen mellom befolkningsendringer og utgiftsbehov framstår mindre tydelig enn hva som egentlig er tilfelle.

Det er med andre ord ulike forhold som er av betydning for hvordan befolkningsendringer påvirker kommunens utgiftsbehov, hvor ulike forhold kan tilsi at kommunens kostnader til infrastruktur per innbygger både tiltar og avtar med antall innbyggere.

I sin utredning finner forskerne fra Telemarksforskning at kommunenes kapitalkostnader, det vil si kostnadene ved å vedlikeholde verdien av kapitalen som forvaltes av kommunen, ikke er tiltakende i befolkningsveksten. Tvert imot finner forskerne at det synes å være stordriftsfordeler i kommunale infrastrukturinvesteringer. Det vises til at resultatene i hovedsak støtter opp under tidligere forskning på feltet. De ser derfor ikke behov for å kompensere vekstkommuner ytterligere gjennom kommunenes inntektssystem.

Her er det imidlertid viktig å skille mellom *utgifter* og *kostnader* utløst av kommunale investeringer. Forskningen konsentrerer seg i hovedsak om utviklingen i kapital*kostnader*, og tyder på at den årlige kostnaden per innbygger av å opprettholde verdien av kapitalen tenderer til å falle med antall innbyggere. Det innebærer imidlertid ikke at ikke investerings*utgiftene* kan være vanskelig å finne dekning for. Med mindre kommunen gjennom tidligere avsetninger i fond eller lignende har kapital til å betale den fulle investeringsutgiften når denne forfaller, vil den måtte finansiere infrastrukturen med låneopptak. Dersom kommunens tilgang til lånefinansiering er begrenset, enten av finansieringsinstitusjoner eller stat/fylkeskommune, kan dette medføre likviditetsutfordringer for kommunene. Sagt på en annen måte kan altså kommuner som opplever sterk vekst stå overfor finansieringsutfordringer på kort sikt, selv om infrastrukturen på lang sikt synes å finansiere seg selv.

5.3.2 Nærmere om utvikling i kommunenes rammebetingelser

Rapporten fra Telemarksforskning konkluderer med at det ikke er grunnlag for å kompensere vekstkommuner for store investeringsforpliktelser, rett og slett fordi kapitalkostnadene per innbygger allerede synes å være lavere her enn i andre kommuner. Dette gir støtte for hypotesen om at det er stordriftsfordeler i det kommunale tjenestetilbudet. Resultatet er basert på beregnede kapitalkostnader for alle kommuner i 2015, basert på historiske investeringstall. Rapporten ser imidlertid ikke på hvordan utviklingen i kapitalkostnadene har vært.

I dette kapittelet ønsker vi å se nærmere på *utviklingen* i kommunesektorens rammebetingelser. Selv om det er stordriftsfordeler i finansieringen av kommunal infrastruktur, er det interessant å se nærmere på om det har vært endringer i kommunenes økonomiske rammevilkår over tid. Slike endringer kan potensielt ha gjort det lettere eller vanskeligere å finansiere infrastruktur over kommunebudsjettet.

I forlengelsen av rapporten fra Telemarksforskning, vil også vi begynne med å se nærmere på utviklingen i kommunenes kapitalkostnader. Våre indikatorer for kapitalkostnadene i kommunesektoren er:

- Kapitalslit i kommuneforvaltningen fra Nasjonalregnskapet
- Regnskapsførte avskrivninger i KOSTRA
- Renteutgifter i KOSTRA

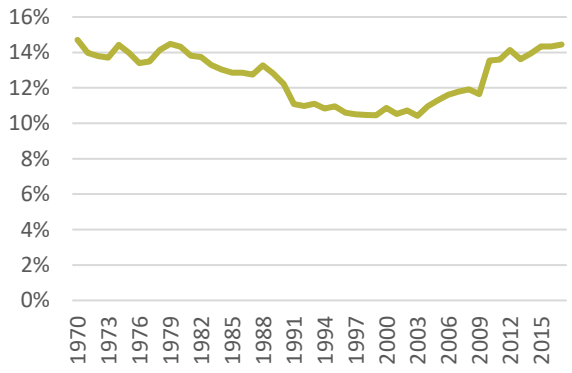
Som Telemarksforskning peker på, utgjør de regnskapsførte avskrivningene i KOSTRA kun en andel av de avskrivningene Telemarksforskning beregner basert på historiske investeringer og avskrivningsrater for ulike eiendeler. Vi legger likevel til grunn at avskrivningene i KOSTRA gir en tilstrekkelig god indikasjon på utviklingen i kapitalkostnadene, men dette tilfører analysen usikkerhet.

Kapitalslit i kommuneforvaltningen

Vi begynner med et overordnet blikk på utviklingen i kapitalslit registrert i Nasjonalregnskapet for kommuneforvaltningen.

I Figur 5.19 har vi vist utviklingen i kapitalslitet, målt som andel av bruttoproduktet, i kommuneforvaltningen samlet.[25] Figuren viser at forholdet mellom kapitalslit og bruttoprodukt (i løpende priser) var avtakende fra 1970 til 2003. Fra 2003 til 2017 har derimot verdien av kapitalslitet økt relativt til bruttoproduktet.

Figur 5.19: Utvikling i kapitalslit målt som andel av bruttoprodukt (begge målt i løpende priser)

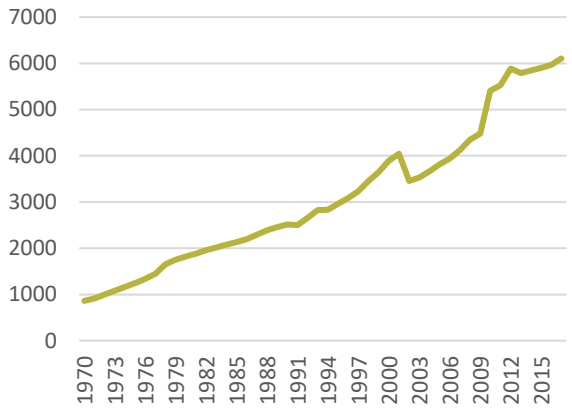


Kilde: SSB

Figur 5.20 viser videre utviklingen i kapitalslit (målt i faste 2005-kroner) per innbygger fra 1970 til 2017. Her har kapitalkostnadene vært tiltakende mer eller mindre hele periode, med unntak av et fall i 2002. Dette fallet skyldes imidlertid at staten overtok ansvaret for spesialisthelsetjenesten fra fylkeskommunene 1. januar 2002.[26] Fra 2003 til 2017 er igjen kapitalslitet per innbygger voksende.

Felles for de to figurene er at kapitalslitet i kommuneforvaltningen har vært tiltakende fra 2003 til 2017, både målt ved verdien av kapitalslitet i forhold til verdiskapingen, og per innbygger (i faste priser). Men hva innebærer egentlig dette?

Figur 5.20: Utvikling i kapitalslit (i faste 2005-kroner) per innbygger



Kilde: SSB

I prinsippet kan tiltakende kapitalslit, målt som andel av bruttoprodukt, enten avspeile at den gjennomsnittlige depresieringsraten på kapitalen har økt,

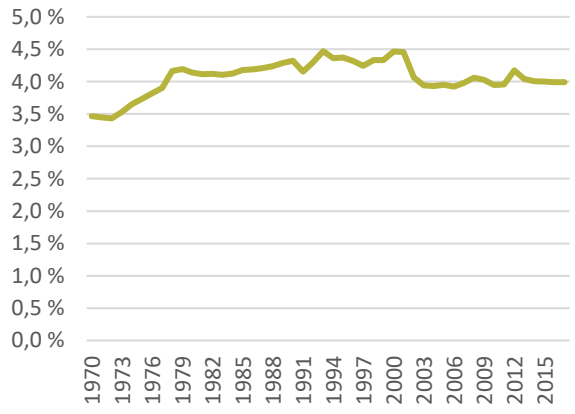
[25] Bruttoproduktet er Nasjonalregnskapets mål på verdiskaping, og svarer til summen av driftsresultat og lønnskostnader, kontrollert for netto næringsskatter og kapitalslit.

[26] Nasjonalregnskapet inkluderer fylkeskommunen i kommuneforvaltningen.

eller at selve kapitalbeholdningen har økt raskere enn bruttoproduktet

Figur 5.21 viser at depresieringsraten har vært forholdsvis stabil gjennom perioden. Riktignok tiltok den nokså markant gjennom 1970-tallet, fra 3,5 til 4,1 prosent. Den var også svakt tiltakende fra 1970 til 2001, fra 4,1 til 4,5 prosent, men falt til 3,9 prosent i 2002. Dette må igjen ses i sammenheng med at sykehusbyggene ble overført fra fylkeskommunene til staten i forbindelsen med opprettelsen av helseforetakene. Siden 2003 har depresieringsraten vært svært stabil rundt 4,0 prosent.

Figur 5.21: Utvikling i depresieringsraten på realkapital i kommuneforvaltningen (begge målt i løpende priser)

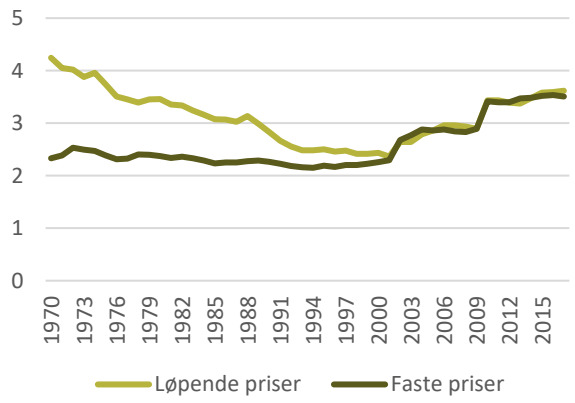


Kilde: SSB

Økningen i verdien av kapitalslitet målt i forhold til verdiskaping kan med andre ord ikke forklares med at depresieringsraten har tiltatt. Figur 5.22 viser derimot at utviklingen kan forklares av at beholdningen av fast realkapital i kommuneforvaltningen har tiltatt. Her vises kapital målt i forhold til verdiskapingen. Etter å ha falt mer eller mindre sammenhengende fra 1970 til 2001, utgjorde verdien av fast realkapital i kommuneforvaltningen ca. 2,4 ganger bruttoproduktet. Siden da har verdien av kapitalbeholdningen økt til ca. 3,6 ganger bruttoproduktet i 2017. Kommuneforvaltningen forvalter rett og slett mer kapital nå, relativt til verdiskaping, enn på tidlig 2000-tall.[27]

I Figur 5.22 har vi også inkludert realkapitalens andel av verdiskapingen målt i faste priser. Den viser at utviklingen i forholdet målt ved faste priser, har vært nær identisk med utviklingen målt i løpende priser i perioden 2001-2017. Dette vitner om at det er snakk om en *real*økning i kapitalbeholdningen, altså en volumvekst, og ikke bare at en gitt kapitalbeholdningen er blitt mer verdt.

Figur 5.22: Utvikling i beholdningen av fast realkapital målt som andel av bruttoproduktet



Kilde: SSB

Det er imidlertid interessant å merke seg avviket i utviklingen i perioden 1970-2001. I denne perioden er forholdet mellom kapitalbeholdningen og verdiskaping målt i faste priser langt mer stabil enn

[27] Det kan her legges til at utviklingen siden 2001 er mer eller mindre den samme

tilsvarende forhold målt i løpende priser. Dette avviket impliserer at prisutviklingen for realkapitalen har vært lavere enn prisutviklingen for verdiskapingen. Dette må trolig ses i sammenheng med at investeringene i fast realkapital avtok markant i perioden 1970-1985, og at dette har hatt betydning for gjennomsnittlig gjenstående levetid på kapitalbeholdningen.

Oppsummert viser den overordnede gjennomgangen av tall fra Nasjonalregnskapet at kapitalkostnadene i kommuneforvaltningen, målt ved kapitalslit, har vært tiltakende de siste 15 årene. Dette gjelder både om man måler kapitalslit relativt til verdiskaping, og kapitalslit per innbygger. Dette kan være en indikasjon på at kapitalforvaltningen i kommunesektoren har blitt en mer krevende oppgave de siste årene.

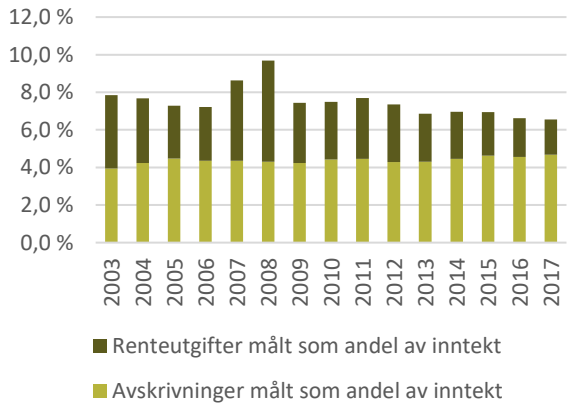
Avskrivninger og renteutgifter i KOSTRA

Vår andre fremgangsmåte for å vurdere utviklingen i kommunesektorens kapitalkostnader er å se nærmere på regnskapsførte avskrivninger i KOSTRA-databasen til SSB. Vi har hentet ut nye og arkiverte tidsserier for alle kommuner for alle tilgjengelige år. I datasettet har vi inkludert utgåtte kommuner, altså kommuner som i løpet av tidsperioden er blitt innlemmet i andre eller nye kommuner.

Vi begynner med å se på utviklingen i avskrivninger og renteutgifter[28] for alle kommuner samlet, jf. Figur 5.23. Mens de regnskapsførte avskrivningene har tiltatt i perioden 2003-2017, målt som andel av brutto driftsinntekter, har renteutgiftene avtatt. Samlet har dette medført at kapitalkostnadene, målt som summen av regnskapsførte avskrivninger og renteutgifter, har falt fra 7,8 til 6,6 prosent av brutto driftsinntekter.

At de regnskapsførte avskrivningene har tiltatt relativt til brutto driftsinntekter, samsvarer med utviklingen i kapitalslit relativt til bruttoinntekt i Nasjonalregnskapet. Når vi inkluderer renteutgifter, ser imidlertid kapitalkostnadene ut til å ha avtatt gjennom perioden. Dette er i samsvar med opplysninger som fremkom gjennom intervjuene, hvor en kommune påpekte hvordan stadig lavere rentekostnader de siste ti årene har bidratt til økt økonomisk handlingsrom for kommunen.

Figur 5.23: Utviklingen i kapitalkostnader målt som andel av inntekt i alle kommuner



Kilde: SSB

Det er stor variasjon i kapitalkostnadene på tvers av kommuner. Hvis vi ser på beregnede kapitalkostnader for 2015,[29] varierer disse fra i underkant av 1 500 kroner til i overkant av 20 000 kroner per innbygger.[30] Det er interessant å se nærmere på om variasjonen i beregnede kapitalkostnader per

[28] Med renteutgifter menes her utgifter regnskapsført på artskonto 500 - *Renteutgifter, provisjoner og andre finansutgifter* i KOSTRA-rapporteringen.

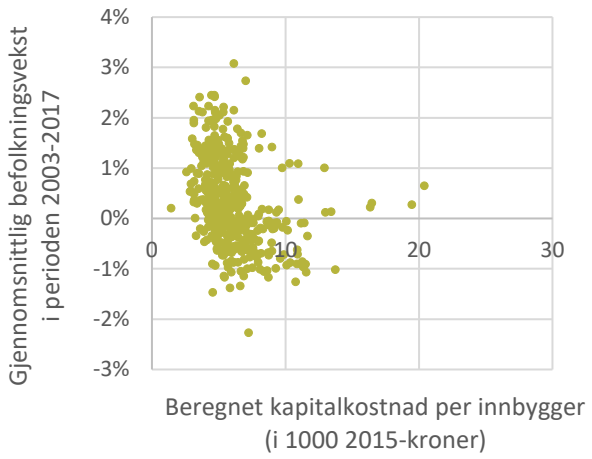
[29] År 2015 er valgt for å minimere utfordringer med kommunesammenslåinger.

[30] Når vi ser bort fra én kommune som har ført rente*inntekter* som negative rente*utgifter*.

innbygger varierer med antall innbyggere og/eller befolkningsvekst i kommunene.

I Figur 5.24 viser vi et kryssplott mellom kapitalkostnader per innbygger i 2015 og gjennomsnittlig årlig befolkningsvekst i perioden 2003-2017. Av figuren synes det å være en svak negativ sammenheng mellom variablene, og en ren undersøkelse av korrelasjon mellom variablene gir en korrelasjonskoeffisient på -0,33. Selv om dette kun viser en svak negativ korrelasjon, og ingen årsakssammenheng, støtter det opp under funnet fra Telemarksforskning om at kapitalkostnadene per innbygger avtar med befolkningsveksten.

Figur 5.24: Kryssplott mellom kapitalkostnader per innbygger og befolkningsvekst (n=427)

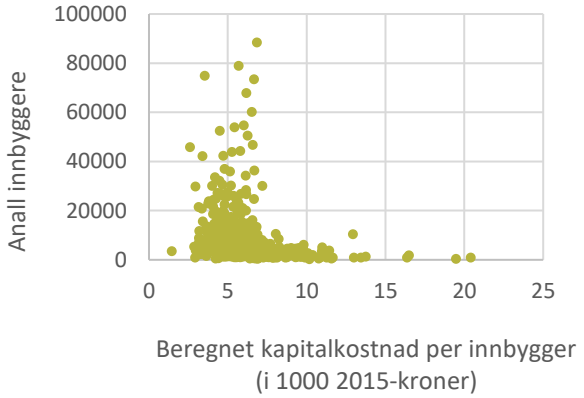


Kilde: SSB

I Figur 5.25 viser vi videre et kryssplott mellom kapitalkostnader per innbygger og antall innbyggere. Sammenhengen her er enda mindre tydelig enn over. I figuren har vi dessuten ekskludert kommuner med flere enn 100 000 innbyggere. Hadde disse vært inkludert, ville sammenhengen vært enda løsere. Med alle kommuner inkludert er korrelasjonskoeffisienten mellom variablene -0,12, noe som i praksis er neglisjerbart.

Oppsummert kan vi således si at det i det minste ikke synes å foreligge noen positiv sammenheng hverken mellom kapitalkostnader per innbygger og antall innbyggere eller mellom kapitalkostnader og befolkningsvekst. Tvert imot synes korrelasjonen å være svak negativ, noe som støtter opp under en hypotese om stordriftsfordeler i forsyningen av kommunal infrastruktur.

Figur 5.25: Kryssplott mellom kapitalkostnader per innbygger og antall innbyggere (n=422)

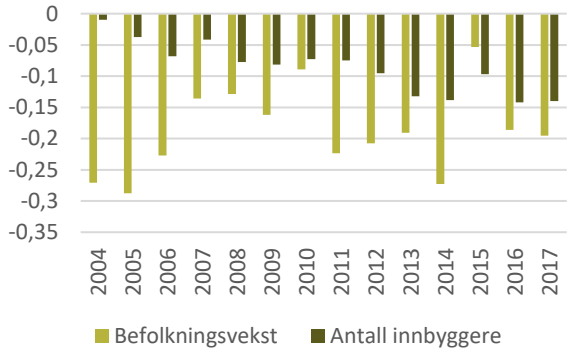


Note: Kommuner med flere enn 100 000 innbyggere er ekskludert av hensyn til oppløsning.

Kilde: SSB

Som en kontroll av dette resultatet har vi gjennomført tilsvarende korrelasjonsundersøkelser mellom beregnede kapitalkostnader og henholdsvis årlig befolkningsvekst og antall innbygger for hvert år fra 2004 til 2017. Koeffisientene er uten unntak negative, jf. Figur 5.26.

Figur 5.26: Korrelasjonskoeffisienter mellom beregnede kapitalkostnader per innbygger og hhv. årlig befolkningsvekst og antall innbyggere



Kilde: SSB

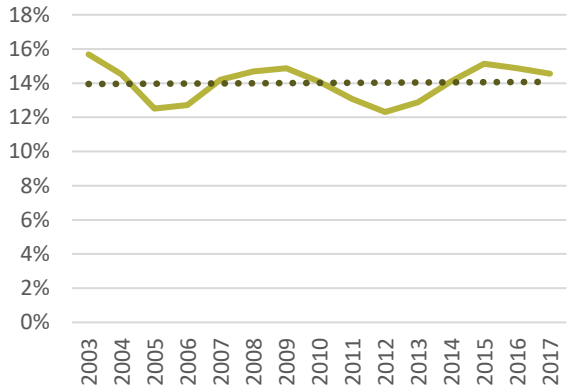
Utvikling i investeringsutgifter

De beregnede kapitalkostnadene som ble studert over gir uttrykk for kostnaden for kommunen av en investering. Kapitalkostnadene består som nevnt av rente- og avskrivningskostnader, hvor avskrivninger enten bør møtes med avsetninger eller vedlikehold (gitt at verdien av kapitalen skal opprettholdes).

Et annet interessant mål for den økonomiske belastningen som investeringer i infrastruktur påfører kommunene, er selve investerings*utgiftene*, altså beløpene som må betales ved eller i forkant av investeringen. Dersom en kommune ikke er i stand til å finansiere investeringsutgiften,[31] enten gjennom tidligere sparing eller låneopptak, kan finansieringen av infrastrukturen være utfordrende – selv om kommunen vil være i stand til å betjene de løpende kapitalkostnadene.

La oss derfor se nærmere på utviklingen i investeringsutgifter i kommunesektoren. Figur 5.27 viser utviklingen i brutto investeringsutgifter relativt til brutto driftsinntekter for kommunesektoren samlet. Til tross for noen konjunktursvingninger, er nivået på investeringsutgiftene gjennom perioden bemerkelsesverdig stabilt. For kommunesektoren samlet har det således ikke vært noen relativ økning i investeringsutgiftene.

Figur 5.27: Utvikling i brutto investeringsutgifter relativt til brutto driftsinntekter for kommunesektoren



Kilde: SSB

Det er imidlertid stor variasjon i størrelsen på investeringsutgiftene relativt til inntekter på tvers av kommuner. I gjennomsnitt har brutto investeringsutgifter utgjort 12,9 prosent av brutto driftsinntekter i kommunene. For årene 2003-2017 varierer «investeringsandelen» fra 3,2 prosent (i kommunen som har hatt lavest relative investeringsutgifter i perioden samlet) til 27,4 prosent (i kommunen som har høyest relative investeringsutgifter i perioden samlet).

Vi har undersøkt om investeringsutgifter relativt til driftsinntekter samvarierer med antall innbyggere eller befolkningsvekst. Dersom vi ser på

[31] Som regel vil dette være et spørsmål om hvilke prioriteringer kommunen gjør innenfor en gitt budsjettramme.

sammenhengen mellom relativt investeringsnivå og antall innbyggere, finner vi en korrelasjonskoeffisient på 0,04. Tilsvarende finner vi en korrelasjonskoeffisient på 0,12 mellom relativt investeringsnivå og årlig befolkningsvekst. Det er vanskelig å tillegge så lave korrelasjonskoeffisienter noe vekt.

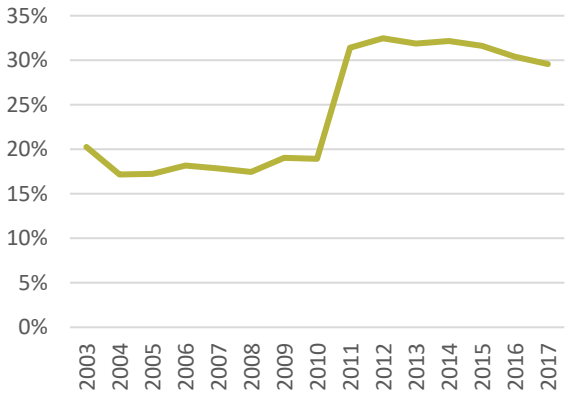
Overordnet ser det således hverken ut til å være samvariasjon mellom investeringsutgifter (målt som andel av driftsinntekter) og antall innbyggere eller befolkningsvekst. Vi har også undersøkt om det synes å være samvariasjon mellom gjennomsnittlig investeringsnivå per innbygger, for hele perioden samlet, og gjennomsnittlig årlig befolkningsvekst i perioden. Heller ikke her finner vi noen tegn til samvariasjon i den ene eller andre retningen.

Utvikling i statlige rammetilskudd

I vurderingen av kommunesektorens økonomiske rammebetingelser er det også sentralt å studere utviklingstrekk i inntektssystemet. Statlige overføringer utgjør en viktig del av kommunenes inntekter, og endringer i rammetilskuddet vil således være av stor betydning for rammebetingelsene kommunene stilles overfor.

I Figur 5.28 ser vi på utviklingen i statlige rammetilskudd til kommunesektoren, målt som andel av brutto driftsutgifter. Vi legger umiddelbart merke til et brudd i tidsserien fra 2010 til 2011. Dette har sin forklaring i en større omlegging av inntektssystemet i 2011. Omleggingen innebar for det første en overføring av tidligere øremerkede tilskudd til de generelle rammeoverføringene.[32] Dette må ses i sammenheng med at kommunene fra 1. januar 2011 overtok hele ansvaret for å finansiere barnehagene. For det andre ble rammeoverføringene økt for å sikre bedre inntektsutjevning mellom kommuner, motsvart av en reduksjon i kommunenes skatteandel fra 45 til 40 prosent.

Figur 5.28: Utvikling i statlige rammetilskudd til kommunesektoren, målt som andel av brutto driftsutgifter



Kilde: SSB

Utover omleggingen i 2011, ser vi at rammetilskuddets andel av brutto driftsutgifter har vært svakt, jevnt avtakende siden 2012.

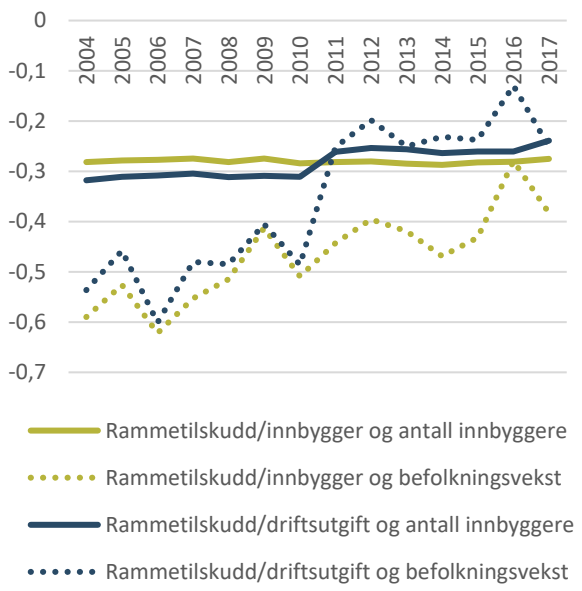
Det er interessant å se om vi kan finne noen systematisk samvariasjon mellom rammetilskudd kommuner mottar og antall innbyggere eller befolkningsvekst i kommunene. I Figur 5.29 viser vi korrelasjonskoeffisienter per år fra 2004-2017 mellom:

- Rammetilskudd per innbygger og antall innbyggere
- Rammetilskudd per innbygger og befolkningsvekst
- Rammetilskudd målt som andel av brutto driftsutgifter og antall innbyggere

[32] Jf. St.prp. nr. 1 2010-2011

- Rammetilskudd målt som andel av brutto driftsutgifter og befolkningsvekst

Figur 5.29: Korrelasjon mellom rammetilskudd per innbygger eller rammetilskudd målt som andel av driftsutgift, og antall innbyggere eller befolkningsvekst



Kilde: SSB

For det første ser vi at alle korrelasjonskoeffisientene er negative. Store kommuner og/eller kommuner med høy befolkningsvekst synes både å ha lavere rammetilskudd per innbygger og lavere rammetilskudd målt som andel av driftsutgifter, enn små kommuner og/eller kommuner med lav befolkningsvekst.

For det andre ser vi at befolkningsvekst synes å være sterkere korrelert med størrelsen på rammetilskudd (enten målt relativt til driftsutgifter eller antall innbyggere) enn befolkningsstørrelsen i kommunen. Korrelasjonen har imidlertid vært avtakende over tidsperioden. Korrelasjonskoeffisienten mellom rammetilskudd relativt til driftsutgifter og befolkningsvekst gjør dessuten et markant dropp i 2011, som følge av omleggingen av inntektssystemet det året. Dersom den negative korrelasjonen indikerer at store kommuner eller vekstkommuner har et større egenfinansieringsansvar enn små kommuner eller kommuner med lav vekst, kan det se ut som om denne sammenhengen har blitt mindre fremtredende etter omleggingen av inntektssystemet i 2011.

Selv om korrelasjonskoeffisientene har vært avtakende, var det fortsatt en svak til moderat negativ korrelasjon mellom størrelsen på eller veksten i en kommune og rammetilskuddet kommunene mottar. Dette må imidlertid trolig ses i sammenheng med at dette også er kommuner med større inntektsgrunnlag gjennom skatteinntekter, og at disse kommunene i gjennomsnitt får sine inntekter nedjustert gjennom inntektsutjevningen. I vurderingen av inntektssystemets betydning for kommunenes evne til å finansiere infrastruktur for å understøtte befolkningsvekst, kan man muligens si at inntektsutjevningen bidrar til å gjøre denne oppgaven vanskeligere.

Oppsummering

I dette delkapittelet har vi sett nærmere på utviklingen i kommunenes økonomiske rammebetingelser, basert på statistikk fra Nasjonalregnskapet og KOSTRA-databasen.

Tall fra Nasjonalregnskapet viser at kapitalslitet utgjør en større andel av kommuneøkonomien nå enn tidligere. Dette kan være en indikasjon på at kapitalforvaltningen i kommunesektoren har blitt en mer krevende oppgave de siste årene. Resultatet må imidlertid ses i sammenheng med at kapitalbeholdningen i kommuneforvaltningen har tiltatt de siste 15 årene, målt relativt til verdiskapingen i kommunene.

Hvis man betrakter regnskapsførte avskrivninger i KOSTRA, ser vi at også disse har tiltatt i samme periode. Kapitalkostnadene består imidlertid også at

finansieringskostnader, som har vært avtakende i samme periode. Samlet har kommunesektorenes kostnader til avskrivninger og renteutgifter vært avtakende i perioden.

Vi finner ingen positiv sammenheng hverken mellom kapitalkostnader per innbygger og antall innbyggere, eller mellom kapitalkostnader og befolkningsvekst. Tvert imot synes korrelasjonen å være svak negativ, noe som støtter opp under en hypotese om stordriftsfordeler i forsyningen av kommunal infrastruktur.

Vi har også undersøkt om det er noen sammenheng mellom investeringsutgifter og antall innbyggere eller befolkningsvekst, men korrelasjonskoeffisientene impliserer ingen slik sammenheng.

Til slutt har vi sett at vekstkommuner og store kommuner i gjennomsnitt mottar mindre rammetilskudd (målt i forhold til driftsutgifter eller antall innbyggere) enn små kommuner eller kommuner med lav vekst. Denne sammenhengen har imidlertid avtatt etter omleggingen av inntektssystemet i 2011.

Selv om resultatene over til dels avviker, mener vi de samlet sett trekker i retning av at de økonomiske rammebetingelsene til kommunene har blitt bedre de siste 15 årene. Vi finner lite resultater som understøtter en hypotese om at vekstkommuner står overfor større økonomiske utfordringer enn små kommuner, annet enn at rammetilskuddet i disse kommunene er lavere (målt i forhold til utgifter eller antall innbyggere) enn i små kommuner. Lavere rammetilskudd må trolig ses i sammenheng med inntektsutjevning, og at disse kommunene i gjennomsnitt har bedre økonomiske forutsetninger for øvrig enn mindre kommuner med lav vekst.

6 Mulige tiltak og nye modeller for privat finansiering av infrastruktur

Det overordnede formålet i dette prosjektet er å vurdere hvordan offentlig infrastruktur kan finansieres på en samfunnsøkonomisk effektiv måte, uten å forsinke eller være til hinder for utvikling av utbyggingsområder.

Kartleggingen av kommunenes forutsetninger for å legge til rette for boligbygging, samt dagens bruk av instrumenter for privat finansiering av kommunal infrastruktur, viste at det er knyttet flere utfordringer til dagens modell. I dette kapittelet ser vi nærmere på potensielle tiltak som kan bidra til å legge til rette for effektiv boligbygging og utvikling av offentlig infrastruktur, med utgangspunkt i utfordringer med dagens modell.

Kapittel 6.1-6.4 vurderer fire konkrete tiltak som analyseres nærmere i kapittel 7 (tiltak A-D). Kapittel 6.5 drøfter deretter kort i hvilken grad de fire tiltakene er å betrakte som komplementære eller substitutter til hverandre. Kapittel 6.6 går til slutt gjennom øvrige utvidelser av dagens system som kan være relevante, men som ikke analyseres nærmere.

6.1 Tiltak A: Opphevelse av dagens forbud mot finansiering av sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler

Gjennom saksbehandlingsforskriftens (SAK) § 18-2 er det gitt et positivt forbud mot å inngå utbyggingsavtaler om opparbeidelse av sosial infrastruktur. Forbudet ble vedtatt som en forutsetning under Stortingets behandling av forslagene til regler om utbyggingsavtaler i 2003. Begrunnelsen for å unnta slike utbygginger var at dette var lovbestemte oppgaver for kommunen. Dagens lovgivning tillater derfor bare at kostnader til opparbeidelse av teknisk infrastruktur dekkes helt eller delvis gjennom avtalene.

Det vises til at plan og bygningslovgivningens forslag til lovendring ikke opprinnelig var omfattet av et slikt forbud. Departementet hadde i sin innstilling begrunnet sitt forslag om at utbyggingsavtaler skulle gjelde alle typer infrastrukturtiltak med:

«Departementet har i sitt forslag gått videre på Bygningslovutvalgets måte å begrense urimelige avtalevilkår, men har også tatt opp elementer fra Planlovutvalgets forslag. Det foreslås ytterligere vilkår, først og fremst forutsigbarhet og forholdsmessighet (som også er nevnt av utvalgene, men ikke i så konkret form). Intensjonen er at urimelige avtalevilkår unngås, og at finansiering/kostnadsfordeling av 'sosial infrastruktur' eller andre elementer som ikke følger direkte av plan- og bygningslovens bare kan bli tatt med i den grad de er innenfor rammen av nødvendighet, gjensidighet og forholdsmessighet i det enkelte utbyggingsprosjekt, jf. lovutkastet § 64 b.»

Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) s. 44

Regjeringens ville således ikke innføre forbud mot å avtale bidrag til sosial infrastruktur, men ville at slike tiltak skulle være undergitt strenge skjønnsmessige kriterier. På dette punkt ble det betydelig innstramming i reglene som følge av at flertallet i Kommunalkomitéen hadde en annen oppfatning.

Det prinsipielle grunnlaget for å forby finansiering av sosial infrastruktur, men tillate finansiering av teknisk infrastruktur, framstår som tynt. Det vises gjerne til at sosial infrastruktur må betraktes som et lovpålagt kommunalt tjenestetilbud som skal dekkes gjennom det generelle skatte- og avgiftssystemet, og at privat finansiering av slik infrastruktur således blir å betrakte som dobbeltbeskatning. Inntektsskatten er imidlertid ikke øremerket og det er derfor vanskelig å se at argument om dobbeltbeskatning i så fall vil gjelde delbetaling for alle offentlige goder.

Et premiss for at utbyggere eller grunneiere i det hele tatt skal være villige til å helt eller delvis

finansiere kommunal infrastruktur, er at også utbygger/grunneier ser seg tjent med at infrastrukturen blir opparbeidet slik at eiendomsprosjektet kan realiseres. Arealregulering og infrastrukturinvesteringer har stor innvirkning på tomtepriser, og er ofte avgjørende for at eiendomsutvikling i det hele tatt kan finne sted. Sistnevnte skyldes at det i reguleringsplanen stilles klare krav om rekkefølgen i areal- og eiendomsutviklingen.

Man vil måtte påregne at verdiøkningen i tomteverdier vil ha sin bakgrunn i investeringer i både teknisk og sosial infrastruktur. Det er derfor vanskelig å se hvordan det kan være rimelig å «skattlegge» en verdiøkning som skyldes opparbeidelse av teknisk infrastruktur, men ikke sosial infrastruktur.

Fra et samfunnsøkonomisk perspektiv vil det være mer effektivt å sikre finansiering til opparbeidelse av sosial infrastruktur gjennom grunneierbidrag framfor den generelle skattleggingen. Dette skyldes, som tidligere nevnt i kapittel 3.1.1 (og nærmere utdypet i Vedlegg A), at skattlegging av gevinster som oppstår i eiendomsmarkedet har liten betydning for markedsaktørenes tilpasninger. Dette fordrer imidlertid at innkrevde bidrag ikke overgår de planskapte gevinstene.

La oss se nærmere på et stilisert eksempel:

> *Gjennom en områderegulering endrer en kommune utnyttelsesgraden (samlet BRA delt på tomteflate) i et område, fra 80 til 200 prosent. Én av de berørte grunneierne er eier av en utviklingstomt på 4 dekar, hvor hele tomten er regulert til boligformål. Områdereguleringen har økt utbyggingspotensialet på tomten med 4 800 BRA. Fortjenestemarginen i området er 10 000 kr/BRA, noe som gir grunneier en gevinst på 48 millioner kroner. Reguleringsplanen inneholder imidlertid flere rekkefølgekrav, blant annet opparbeidelse av ny barneskole og etablering av hovedanlegg for overvannshåndtering.*

En betingelse for utbygging og realisering av planskapte gevinster i eksempelet over, er at rekkefølgekrav i reguleringsplanen innfris. Det innebærer blant annet at nytt hovedanlegg for overvannshåndtering og ny barneskole må etableres innen boligene som bygges ut tas i bruk. Grunneier og kommunen kan i henhold til gjeldende lovverk avtale at grunneier besørger eller bekoster opparbeidelsen av overvannsanlegget, men ikke skolen. Det innebærer at utbyggingen avhenger av kommunens anledning til å selv finansiere opparbeidelsen av ny barneskole.

Realisering av planskapte gevinster vil derfor være betinget av kommunens evne til å selv finansiere skoleinvesteringen. Dersom kommunen ikke ønsker eller har mulighet til å gjennomføre denne investeringen, vil dette naturligvis ha stor kostnad for grunneier. På samme vis som grunneier kan se seg tjent med å bidra økonomisk til opparbeidelse av hovedanlegg for overvannshåndtering, vil den også kunne se seg tjent med å bidra til opparbeidelse av ny skole – dersom dette er nødvendig for å sikre realisering av gevinstene i utbyggingsprosjektet.

Grunneiers vilje til å bidra til opparbeidelse av infrastruktur vil være oppad begrenset av den gevinst som har oppstått gjennom arealreguleringen, som i eksempelet over utgjør 48 millioner kroner. Men hvorvidt bidragene disponeres til teknisk eller sosial infrastruktur, bør i utgangspunktet være irrelevant for grunneier. Dette forutsetter riktignok at den totale infrastrukturen som bygges ut, og kvaliteten og dimensjoneringen av denne, er gitt og upåvirket av hvem som finansierer den. Dersom finansieringen av én type infrastruktur derimot går på bekostning av en annen, vil boligkjøpernes preferanser for ulik infrastruktur ha innvirkning på salgsprisen for den ferdig utbygde eiendommen.

Det er etter vår vurdering infrastrukturens nødvendighet til utbyggingen som er relevant for hvilken type infrastruktur som bør kunne finansieres av private. I tillegg må krav om bidrag stå i rimelig forhold til utbyggingens art og omfang, den belastning utbyggingen medfører for kommunen og kommunens bidrag til gjennomføringen av planen og forpliktelser etter avtalen.

Dersom manglende evne til å finansiere sosial infrastruktur i dag bidrar til å forsinke eller legge hinder for boligbyggingen, kan en oppmykning av regelverket ved å fjerne forbudet virke fremmende for boligbyggingen. Departementets særskilte dispensasjon fra forbudet i forbindelse med utbyggingen av Fornebu, er et eksempel på at utbyggere kan se seg tjent med å bidra til raskere opparbeidelse av sosial infrastruktur for å sikre tidligere realisering av gevinst.

En forutsetning for at utbyggere skal se seg tjent med å også bidra til opparbeidelse av sosial infrastruktur, er som nevnt at den samlede belastningen for prosjektet ikke blir så stor at gevinstene ved utvikling forsvinner. Ikke bare må utbyggingsprosjekter være lønnsomme; de må også sikre en viss avkastning for at kapital skal finne veien til eiendomsutvikling framfor andre investeringer. Dersom den samlede belastningen som forventes av en utbygging blir for høy, kan dette legge hinder for utviklingen. Dette gjelder imidlertid ikke særskilt for sosial infrastruktur.

Avslutningsvis kan det være verdt å dvele litt ved kommunens insentiver til å stille for store krav om bidrag til infrastruktur i en utbyggingsavtale. Dersom summen av bidragene medfører at utbyggingen ikke lenger er lønnsom, vil man havne i en situasjon uten utbygging og ingen bidrag til kommunal infrastruktur. Så fremt kommunen ønsker utbygging i området, og er i stand til å finansiere deler av infrastrukturen, vil den neppe være tjent med å havne i en slik situasjon. Og dersom kommunen i utgangspunktet ikke hadde råd til å finansiere den sosiale infrastrukturen, slik at utbyggingen ville blitt utsatt under gjeldende lovgivning, ville en lovendring i verste fall gi det samme utfallet.

6.1.1 Oppsummering av tiltaket

Dette tiltaket innebærer en videreføring av dagens praksis med bruk av utbyggingsavtaler som et virkemiddel for å realisere rekkefølgekrav om infrastruktur i reguleringsplaner. Dagens lovverk tillater imidlertid kun finansiering av teknisk infrastruktur. Dette tiltaket skiller seg dermed fra dagens praksis ved at forbudet mot å inngå utbyggingsavtaler om opparbeidelse av sosial infrastruktur (SAK § 18-2) oppheves.

Potensielle virkninger av tiltaket

En oppmykning av dagens regelverk vil kunne gi økt fleksibilitet i finansieringen av den infrastrukturen en utbygging utløser behov for. Det er, etter vår vurdering, liten grunn til å frykte at denne fleksibiliteten vil gi seg utslag i mindre boligbygging. Det kan imidlertid tenkes at denne fleksibiliteten kan bidra til å komplisere forhandlingene om utbyggingsavtaler, rett og slett fordi man åpner for flere elementer å forhandle om. Dette vil potensielt kunne bidra til mer tidkrevende forhandlingsprosesser, og dermed forsinkelser i boligbyggingen.

Samtidig vil myndighetene kunne kreve inn utbyggerbidrag for flere typer offentlig infrastruktur. Dette kan bidra til å redusere forhandlingsutfordringene, som i mange tilfeller knytter seg til utfordringen med å finansiere sosial infrastruktur.

For utbyggerne vil derimot dette tiltaket potensielt øke usikkerheten om hvor store utbyggerbidragene blir i hvert enkelt prosjekt. Dette kan bidra til lavere forutberegnelighet.

6.2 Tiltak B: Utbyggingsavgift[33]

En utbyggingsavgift vil normalt basere seg på en fast avgift som ilegges i forbindelse med utbygging. Denne avgiften skal så gå til å dekke bestemte infrastrukturtiltak i det aktuelle området. Idéen om en slik avgift er tidligere blitt omtalt blant annet av Norsk Eiendom (2017) under navnet *«Strøksprismodell»*. Det var bred enighet på arbeidsverkstedet om at potensialet for å tillate bruk av slike modeller bør utredes nærmere.

Utbyggingsavgifter bygger på et prinsipp om at de aktører som enten har behov for eller drar økonomisk nytte av infrastrukturutbygginger, skal gi noe av denne verdiøkningen tilbake til samfunnet i form av finansieringsbidrag. Man har sett tendenser til at flere kommuner har erfaringer med å ilegge forutbestemte og sjablongmessige utbyggingsavgifter per kvadratmeter i utbyggingsavtaler, framfor fremforhandlede bidrag (Harborg, E., 2017; Asplan Viak, 2016). Oslo kommunes bruk av VPOR-bidrag[34] er et eksempel på dette.

Det finnes også eksempler på at kommuner har forsøkt å pålegge utbyggere slike avgifter uten lovhjemmel. Sandnes kommune la i sin kommunedelplan for Sandnes sentrum inn en bestemmelse om at alle utbyggere ville bli avkrevd en infrastrukturavgift per kvadratmeter som skulle dekke det generelle infrastrukturbehovet i hele sentrumsområdet. Sivilombudsmannen konkluderte i sin uttalelse av 3. september 2015 (sak 2015/1194) at denne modellen var i strid med plan- og bygningsloven § 17-3 tredje ledd. Per i dag finnes det altså ikke tilstrekkelig hjemmel i lovverket for å innføre en utbyggingsavgift. Tiltaket forutsetter derfor en lovendring.

På utvalgte punkter skiller utbyggingsavgifter seg fra øvrige utviklingsbaserte avgifter, som for eksempel utbyggingsavtaler etter plan- og bygningsloven. Hovedforskjellen er at en utbyggingsavgift normalt vil kunne følge et langt enklere saksbehandlingsspor, og ilegges sjablongmessig med mindre rom for skjønn og variasjoner. Dette kommer vi nærmere tilbake til.

6.2.1 Nærmere om utbyggingsavgiften

En utbyggingsavgift kan i korte trekk beskrives som en utviklingsbasert avgift som kan pålegges grunneiere, utviklere eller andre som er involvert i utbygging og utvikling av eiendom. Det sentrale trekket ved utbyggingsavgiften vil normalt være at denne fastsettes som en engangsavgift, basert på et bestemt beløp per kvadratmeter som bygges ut, renoveres eller utvides.

I utgangspunktet vil avgiftssatsen være den samme for ulike typer prosjekter, noe som kan forenkle fastsettelse og innkreving av avgiften. Avgiftssatsen bør imidlertid differensiere mellom ulik bruk av eiendommen, da ulik bruk vil utløse ulikt behov for kommunal infrastruktur. I prinsippet kan vi tenke oss en bestemt avgift per kvadratmeter som varierer mellom handel/forretning, bolig, kontor, industri/lager og bevertning.

Avgiften ilegges av de lokale myndighetene som deretter kan benytte avgiften til å finansiere nærmere angitte formål, fortrinnsvis infrastrukturtiltak som har sammenheng med eller geografisk nærhet

[33] Gjennomgangen er en tilpasning av den framstillingen som gis i SØA (2018).

[34] Kontantbidrag basert på overordnede beregninger i Veiledende Plan for Offentlig Rom.

til eiendommen som omfattes. Ideelt sett vil avgiften kunne dekke de behov for infrastrukturinvesteringer som følger av utbyggingsprosjektet.

Avgiftssubjekt

Utbyggingsavgiften forutsetter at kommunen gis lovhjemmel til å kreve inn avgiften fra aktører i eiendomsmarkedet. Det er nærliggende å ta utgangspunkt i at avgiften retter seg mot utbygger. Et synspunkt er i denne sammenheng at utbygger (i kraft av å være eier, og eventuelt selger eller utleier av eiendommen) normalt er den som i første rekke vil kunne hente ut en økonomisk gevinst i forbindelse med etablering av ny infrastruktur som kommer eiendommen til gode. Plikten til å betale utbyggingsavgiften vil som hovedregel kunne knyttes opp mot grunnbokens gårds og bruksnummer, slik at hjemmelshaver til eiendommen er den som blir forpliktet.

Det kan likevel også være slik at flere aktører med ulike roller er involvert i et gitt prosjekt, og at grunneier ikke nødvendigvis bør være den som står ansvarlig for avgiften ved utbygging. Dette kan eksempelvis bero på innbyrdes avtaler om risiko og kostnadsfordeling mellom partene. Det bør derfor være muligheter for at andre aktører etter forholdene kan erklære ansvar for avgiften i det konkrete prosjekt.

Da utbyggingsavgiften gjerne vil være knyttet til en søknadsprosess for rammetillatelse/byggetillatelse vil det også være en mulighet at ansvaret for avgiften følger den som står som tiltakshaver for prosjektet.

For de tilfeller hvor det er uklart hvem som står ansvarlig, eller hvor ingen uttrykkelig har påtatt seg ansvaret for avgiften, vil det være hensiktsmessig å falle tilbake på vedkommende som står som hjemmelshaver til eiendommen.

Omfang og fastsettelse av avgiften

For å ivareta formålet om lik fordeling av utgifter til infrastruktur vil det være nærliggende å innføre et system hvor alle byggeprosjekter i et gitt område (bydel, planområde, utviklingsområde eller tilsvarende) pålegges en utbyggingsavgift.

Innenfor den samme kommunen kan det være forhold som tilsier at ulike områder bør ha ulike avgiftssatser. Det kan også være grunnlag for å unnta enkelte typer byggesaker. Dette kan for eksempel være tilfelle for bygg som ikke skal benyttes til bolig- eller næringsformål, eller som av andre årsaker vil få liten eller ingen verdiforskjell som følge av infrastrukturutbygging.

Videre er det naturlig å avgrense mot tiltak av begrenset omfang, hvor det også kan antas at eventuelle belastninger for kommunen vil være ubetydelige. Dette kan tilsi at det settes en generell nedre grense for areal, for eksempel ved at tiltak som omfatter mindre enn 50 eller 100 kvadratmeter faller utenfor ordningen. Det kan også være aktuelt å foreta en nærmere avgrensning mot enkelte prosjekter som av andre grunner bør unntas, som for eksempel sosialboliger og lignende.

Utbyggingsavgiften kan basere seg på et fast beløp per kvadratmeter. Det er nærliggende at avgiften fastsettes på grunnlag av antall kvadratmeter økt/nytt bruttoareal som bygges ut. Etter forholdene kan det være grunnlag for å differensiere avgiftssatsene ut fra ulike geografiske områder, byggeprosjekt/-formål, og/eller utbyggingens samlede omfang.

Fastsettelsen av avgiftsnivået bør være forankret i en nærmere vurdering som hensyntar både behovet for finansiering av infrastruktur, og de økonomiske rammevilkårene for utviklingsprosjekter.

I det videre vil vi legge til grunn at avgiften beregnes med utgangspunkt i kostnaden ved å opparbeide den offentlige infrastrukturen som den samlede utbyggingen i området utløser behov for. Den totale kostnaden vil deretter fordeles på totalt antall utbyggbare kvadratmeter (tomteareal multiplisert med utnyttelsesgrad) i henhold til byggetillatelse.

Infrastrukturen som utbyggingsavgiften skal være med å finansiere må være nødvendig for utviklingen av området. Hvilken infrastruktur som vil være nødvendig i et område vil bestemmes i overordnede planer. Tilstrekkelig detaljerte overordnede planer er en forutsetning for å kunne ta i bruk avgiften. Det kan derfor være naturlig å knytte bruken av utbyggingsavgift opp mot en kommunedelplan, områderegulering, VPOR eller lignende.

Hensynet til fleksibilitet og endringer i lokale forhold kan tilsi at avgiften etter forholdene også bør kunne brukes på andre infrastrukturprosjekter enn det som opprinnelig var fastsatt. Inntektene generert fra utbyggingsavgiften skal imidlertid i sin helhet brukes til investeringer i infrastruktur innenfor det avgrensede området.

Avgiften bør settes til et nivå som ikke medfører urimelig høye utbyggingskostnader. Den nærmere avveiningen og fastsettingen vil være gjenstand for en konkret fastsettelse basert på lokale forhold. Dersom avgiften settes for høyt, påløper en risiko for at utbygging ikke blir lønnsomt. I noen tilfeller vil dette riktignok reflektere at utbygging i det aktuelle området faktisk ikke er ønskelig, sett fra et samfunnsøkonomisk lønnsomhetsperspektiv.

Innkreving av utbyggingsavgiften

Vi legger til grunn at innføringen av en utbyggingsavgift kan gjennomføres uten at det er behov for store administrative reformer. Ved den ordinære behandlingen av plan- og byggesaker i kommunene vil det i utgangspunktet innhentes tilstrekkelig informasjon om det enkelte prosjekt til at utbyggingsavgiften kan fastsettes.

Det er naturlig å knytte avgiften og utbyggingen til en bestemt reguleringsplan, ettersom det er denne plantypen som legger til rette for utbygging. Hva som kreves av infrastruktur vil måtte fastsettes generelt ved utarbeidelse av planen, men avgiftsvedtaket vil være en selvstendig hjemmel for å kreve bidrag, og vil da trolig måtte knyttes til rekkefølgebestemmelser. Imidlertid vil rekkefølgebestemmelsene i planen kunne være bindende for hvilke tiltak som iverksettes først, og dermed ha en selvstendig betydning.

Vi foreslår videre at myndigheten til å fastsette og innkreve utbyggingsavgiften bør tillegges den enkelte kommune.

Med tanke på tidspunkt for innkreving av avgiften kan forfall knyttes opp mot vedtakelse av plan, innvilget byggetillatelse, oppstart av arbeid på eiendommen eller ved ferdigstillelse. Det bør også være adgang til å kreve inn avgiften i avdrag for å sikre en løpende finansiering og utbygging.

Utgifter som kan dekkes av utbyggingsavgiften

Det bør legges føringer for hvilke formål avgiften kan benyttes til å finansiere. For å sikre at hensynene bak avgiften ivaretas bør det kreves at avgiften går til å dekke infrastrukturtiltak og –prosjekter i det aktuelle området. Her bør det skilles mellom nyetableringer og oppgraderinger på den ene siden, og vedlikehold av eksisterende anlegg på den annen side. Formålet med avgiften tilsier at kun førstnevnte kan omfattes.

Så lenge det kan underbygges at infrastrukturprosjektene som finansieres har tilknytning til eller betydning for utbygging av eiendommer i området, er det ikke nødvendigvis behov for å avgrense hvilke formål og tiltak som kan omfattes av ordningen.

Dette vil være en forskjell fra dagens bruk av utbyggingsavtaler, hvor det er nedlagt forbud mot å inkludere privat finansiering av sosial infrastruktur. Imidlertid bør det settes krav til det enkelte prosjekt/plangrunnlag, ved at det her defineres på forhånd hvilke formål man ønsker å kreve inn avgiften til inntekt for. Dette vil tydeliggjøre sammenhengen mellom tiltakene som bygges og tiltakene som skal finansieres (nødvendighetskrav).

6.2.2 Erfaring fra Storbritannia – Community Infrastructure Levy

Den britiske «*Community Infrastructure Levy*» («Regulativet») er en ordning for utbyggingsavgifter som trådde i kraft i England og Wales i april 2010.[35] Regulativet er hjemlet i den britiske planloven av 2008 («*The Planning Act*»). Disse bestemmelsene gir anledning for lokale myndigheter til å kreve en planavgift for oppføring av bygninger eller utvidelse av bruksareal i bestående bygninger, der bygningene er ment til opphold for personer, enten som bolig eller andre formål. Avgiften fastsettes av de lokale myndighetene etter en prosedyre som sikrer samråd med berørte aktører.

Avgiften består av et bestemt beløp per kvadratmeter utbygging. Det er eier eller rettighetshaver til eiendommen som blir ansvarlig for innbetaling av avgiften. Inntekten fra avgiften kan benyttes til utbygging av et vidt spekter av sosial og/eller teknisk infrastruktur, som skoler, sykehus, veier, opparbeidelse av parkområder og lignende. Det er en forutsetning for avgiften at en tilstrekkelig del av den tilfaller tiltak i det området utbyggingen vil finne sted, for å avhjelpe en eventuell belastning for området.

Det er verdt å merke seg at det er begrenset adgang til å kreve ytterligere ytelser fra utbyggere gjennom utbyggingsavtaler («*planning obligations*») der det kan pålegges avgift etter nevnte regler.

Nærmere om avgiften

Regulativet gir de lokale myndighetene i England og Wales hjemmel til å kreve inn avgifter fra eiendomsutviklere og utbyggere som iverksetter nye byggeprosjekter i deres myndighetsområde. Det følger av Regulativet at inntektene bare skal kunne benyttes til tiltak som skal betjene ny utbygging. Det vil bare kunne brukes penger på oppgradering eller fornyelse av eksisterende infrastruktur dersom dette er for å kompensere for en belastning den utsettes for ved ny utbygging. Det er også tillatt å bruke inntektene til bygging av tiltak utenfor planområdet, så lenge dette kommer utbyggingsområdet til gode. Det er også anledning for flere myndigheter å bruke inntektene til å finansiere interkommunale tiltak som hovedveier, rassikringstiltak og lignende. Det er bare bygninger til varig opphold som kan ilegges en utbyggingsavgift.

Avgiften skal beregnes med et beløp per kvadratmeter netto økning av tillatt utbygging. Det er eier av utbyggingseiendommen som til enhver tid er ansvarlig for innbetaling av avgiften.

Opp til fem prosent av inntektene vil kunne benyttes til å dekke administrative kostnader. Utgifter utover dette vil kommunen selv måtte dekke. Meningen er at mest mulig av inntektene faktisk skal brukes til infrastrukturtiltak.

Regulativet åpner også for at kommunene skal kunne foreta en forsiktig opplåning mot fremtidige

[35] Fremstillingen her baserer seg på dokumentet «Guidance - Community Infrastructure Levy» fra Departement for Communities and Local Government, publisert 12. juni 2014

inntekter fra denne avgiften. Dette forutsetter riktignok tillatelse fra statlig myndighet. For å sikre innsyn i bruken av avgiften, er det pålagt utarbeidelse av en årsrapport som redegjør for hvor mye som ble mottatt av inntekter, hva de ble brukt til, og hvor mye som ennå ikke er brukt.

Myndigheter som ønsker å benytte seg av adgangen til å innføre en utbyggingsavgift, må presentere et foreløpig skjema for innkreving av avgiften, herunder hvilket nivå avgiften skal ligge på. Forslaget sendes på høring til berørte parter.

Innføringen og fastsettelsen av en utbyggingsavgift må i henhold til Regulativet inneholde en angivelse av de totale infrastrukturkostnadene som søkes inndekket av avgiften. Her skal det sees hen til hvilke tiltak som er nødvendige i området, som følge av eiendomsutvikling og utbygging, og hvilke øvrige finansieringskilder som finnes. Når behovet for finansiering vurderes skal dette gjøres på grunnlag av eksisterende plangrunnlag for området. Det stilles krav om at lokale myndigheter kan dokumentere og underbygge hvordan utbyggingsavgiften vil bidra til infrastrukturutvikling.

Det er adgang for myndighetene til å akseptere areal som helt eller delvis oppgjør for avgiften. Det er imidlertid en betingelse at arealet skal benyttes til infrastrukturtiltak som skal finansieres gjennom denne avgiften. Det er forutsatt av avgiften samordnes med annen innbetaling fra grunneiere for infrastruktur, for eksempel gjennom utbyggingsavtaler.

Foreløpige erfaringer

For å undersøke hvilke erfaringer man har gjort seg så langt etter innføringen av CIF, har vi vært i kontakt med Justin Carr – *Senior Manager, Housing & Land* – I Greater London Authority (GLA).[36] Selv om det foreløpig er for tidlig å konkludere, vitner tilbakemeldingene om at innføringen har vært mer administrativt krevende enn først antatt.

Mens administrasjonskostnadene for det offentlige er lave, og muligens lavere enn da man kun benyttet seg av utbyggingsavtaler, opplever utbyggerne det juridiske regulativet som støtter opp om avgiften som svært krevende å forholde seg til. Et komplekst regelverk bidrar trolig til mye usikkerhet, særlig nå i en startfase for avgiften, samtidig som ulike unntaksbestemmelser og detaljer inviterer til skatteoptimalisering.

Innføringen av en utbyggingsavgift i Storbritannia var ment å skulle avløse bruken av utbyggingsavtaler (*«Section 106»)*. Overgangen til en forutberegnelig avgift kom ikke minst etter ønske fra utbyggerne, som opplevde utbyggingsavtalene som lite forutsigbare. I dag har man til en viss grad lykkes med å gå over til å bruke den nye avgiften, men utbyggingsavtaler er fortsatt i bruk mange steder. Den parallelle bruken av CIF og utbyggingsavtaler bidrar til forvirring og usikkerheten blant utbyggere.

Parallell bruk av utbyggingsavtaler og den nye avgiften skyldes trolig først og fremst at det tar tid å avvenne tradisjonen med bruk av utbyggingsavtaler, men også at enkelte typer infrastruktur ikke kan sikres finansiert gjennom avgiften. I Storbritannia har det vært vanlig at utbyggere avsetter en andel av boligene til såkalt «*affordable housing*», altså boliger som selges til subsidiert pris. Dette kan ikke

[36] Det presiseres at alle svar og innspill er å betrakte som personlige synspunkter, og kan ikke nødvendigvis tilskrives Greater London Authority eller Mayor of London.

sikres på samme måte gjennom utbyggingsavgiften som i en utbyggingsavtale.

Startvansker og utfordringer med et komplekst lovverk har medført flere tilpasninger, tilføyinger og spesifiseringer av lovteksten i etterkant av implementeringen. Videre ser man at avgiften først og fremst har blitt innført sør/øst i England og i kommunene omkring London. Kommuner som sliter med fraflytting og lite vekst, velger i liten grad å innføre avgiften, i frykt for at en slik avgift vil forhindre utvikling i kommunen.

6.2.3 Behov for lovendringer

Gjennom systemet med utbyggingsavtaler er det etter norsk rett allerede innført en ordning der utbygger er med på å dekke kostnadene ved finansiering av infrastruktur. Det er ikke uvanlig at bidragene til infrastruktur som er fastsatt i avtalene er angitt som et bestemt kontantbidrag per kvadratmeter utbygging.

Utbyggingsavgiften vil imidlertid fungere på en annen måte enn de eksisterende utbyggingsavtalene. Avgiften vil pålegges alle utbyggere i planområdet, uavhengig av avtaleinngåelse med kommunen. Hverken plan- og bygningsloven eller lovverket for øvrig gir per i dag adgang for ileggelse av en slik generell utbyggingsavgift. Det vil derfor være nødvendig å vedta ny lovgivning som hjemler denne avgiften.

Samtidig vet vi at kontantbidragene kun utgjør en andel av de samlede private bidragene til kommunal infrastruktur, som følge av at det også gis mange bidrag gjennom realytelse, altså at utbygger opparbeider den kommunale infrastrukturen for egen regning.

I denne forbindelse er det også verdt å merke seg at en slik avgiftsordning vil basere seg på at utbyggernes bidrag kommer i form av pengebidrag. Ved innføring av en utbyggingsavgift vil det være kommunen som er byggherre og bestiller av infrastrukturutbyggingen. Dette innebærer at prosjektet må lyses ut etter vanlig prosedyre for offentlige anskaffelser.

Man kan alternativt tenke seg at det innføres et fradrag i innbetalingen av avgift, mot utført arbeid, men dette vil i prinsippet også kunne anses som en betaling for arbeid utført for det offentlige, og vil komme i konflikt med nevnte regler om offentlige anskaffelser.

Til forskjell fra dagens praksis med realytelser gjennom utbyggingsavtaler, vil det her bli snakk om en ytelse der kommunen betaler i form av fradrag i avgiften. Forskjellen blir at om kommunen får overlevert en rundkjøring vederlagsfritt, er det ikke interessant for det offentlige om den er utført dyrt eller billig – det er utbyggers problem. Det blir ikke det samme når utbygger overleverer samme rundkjøring, men krever motregning i avgiften for kostnadene ved å oppføre rundkjøringen. Kostnaden for opparbeidelsen blir derved i hovedsak det offentliges risiko og ikke utbyggers. Dette tilsier at det ikke bør være en åpning for naturalytelser etter et slikt system.

Etter vår vurdering vil det være hensiktsmessig at eventuelle nye lovbestemmelser inntas i plan- og bygningslovgivningen. Det vil kreves et relativt omfattende regelverk for å sikre deltakelse, forutberegnelighet, transparens mv. i prosessen, og rettferdige og gjennomførbare vedtak.

Det vil for det første måtte fastsettes regler om hvilke arealer som skal omfattes av utbyggingsavgiften, deretter må det foretas en vurdering av infrastrukturbehovet den aktuelle utbyggingen utløser. I Oslo kan det antas at Plan- og bygningsetatens arbeide med VPOR kan benyttes som utgangspunkt for modell.

Videre bør det lages prosessuelle regler som sikrer at det tidlig blir kjent at det vil komme krav om utbyggingsavgifter, og hvilket nivå denne avgiften vil være på. Utgangspunktet vil være at vedtaksmyndigheten bør legges til kommunestyret/bystyret etter at forslaget har vært på høring.

Det bør legges opp til at prosessen med fastsettelse av utbyggingsavgift kan gjøres enten integrert eller parallelt med planprosesser.

Avslutningsvis bør det bemerkes at en lovendring som åpner for bruk av utbyggingsavgift i utgangspunktet ikke påvirker utbyggers lovbestemte plikt til opparbeiding av vei og hovedledning for vann og avløp etter pbl. § 18-1. Opparbeidelsesplikten er en lovbestemt plikt som i dag også gjelder uavhengig av utbyggingsavtaler. Som utbyggingsavtaler, skal utbyggingsavgiften fange opp infrastruktur som ikke dekkes inn gjennom opparbeidelsesplikten. Det vil derfor etter vår vurdering ikke være grunn til skille mellom eiendommer med eller uten opparbeidelsesplikt i forhold til en utbyggingsavgift. På den annen side kan heller ikke kommunen kreve avgift for offentlige veier som blir opparbeidet etter § 18-1.

6.2.4 Oppsummering av tiltaket

En utbyggingsavgift er en utviklingsbasert avgift som kan som kan pålegges grunneiere, utviklere eller andre som er involvert i utbygging og utvikling av eiendom i et angitt område. Utbyggingsavgiften vil normalt være en engangsavgift, basert på et bestemt beløp per kvadratmeter som bygges ut, renoveres eller utvides. Videre vil avgiften pålegges alle aktører som er involvert i utbygging av det angitte området, og avgiftssatsen per kvadratmeter vil være lik for alle.

Det er de lokale myndighetene som ilegger avgiften, og inntektene brukes til å finansiere infrastrukturtiltak som har sammenheng med eller geografisk nærhet til eiendommen som omfattes. Ideelt sett vil avgiften kunne dekke de behov for infrastrukturinvesteringer som følger av utbyggingsprosjektet.

Til forskjell fra dagens lovverk med utbyggingsavtaler, innebærer dette tiltaket at det åpnes opp for at også sosial infrastruktur kan finansieres av utbyggere. Det bør imidlertid stilles krav til at det på forhånd defineres hvilke formål man ønsker å kreve inn avgiften til inntekt for. Dette vil tydeliggjøre sammenhengen mellom tiltakene som bygges og tiltakene som skal finansieres (nødvendighetskrav).

Nye lovbestemmelser i forbindelse med tiltaket bør etter vår vurdering inntas i plan- og bygningsloven, og vil kreve et relativt omfattende regelverk for å sikre deltakelse, forutberegnelighet, transparens mv. i prosessen, og rettferdige og gjennomførbare vedtak.

Potensielle virkninger av tiltaket

Dette tiltaket vil innebære ressurskostnader for myndighetene i form av prosesser knyttet til utforming av lover og forskrifter, samt utforming av beregningsmodeller og plangrunnlag. Videre vil det trolig gi økte løpende plankostnader, samt potensielt en økning i antall klagesaker sammenlignet med i dag. For grunneiere og eiendomsutviklere vil en utbyggingsavgift innebærer ressurskostnader knyttet til å tilpasse seg nye lover og forskrifter.

På nyttesiden kan man derimot tenke seg flere positive virkninger. Ettersom dette tiltaket innebærer en fastsatt avgift som er kjent på forhånd, vil det gi økt forutberegnelighet for både myndigheter og eiendomsutviklere. Videre vil tiltaket i praksis fjerne forhandlingskostnadene mellom myndigheter og eiendomsutviklere, og det vil fjerne gratispassasjerproblemet ettersom alle som ønsker å utvikle eiendom i det aktuelle område må betale samme avgiftssats.

6.3 Tiltak C: Omreguleringsavgift[37]

Omregulering av eiendom kan potensielt generere svært store verdier for berørte grunneiere, samtidig som den påfører kommunen forpliktelser om å understøtte eventuell påfølgende befolkningsvekst med nødvendig offentlig infrastruktur. En omreguleringsavgift vil søke å skattlegge den gevinsten grunneier oppnår gjennom omregulering for å bidra til å finansiere nødvendig infrastruktur.

Omregulering av eiendom kan for eksempel innebære at et område går fra å være regulert til ubebygget område til utbygging, for eksempel fra Landbruks- Natur-, Friluftsliv og Reindriftsformål i kommuneplan til ny boligbebyggelse eller næring. Omregulering kan også være knyttet til endring av utnyttelsesgrad, for eksempel ved omregulering fra småhus- til høyhusbebyggelse.

En omreguleringsavgift vil skille seg fra bruk av utbyggingsavtaler eller en utbyggingsavgift. Snarere enn å ta utgangspunkt i kostnaden for opparbeidelse av infrastruktur, har omreguleringsavgiften sitt utgangspunkt i at planskapte inntekter bør skattlegges.

I utgangspunktet kan en omreguleringsavgift inngå i det generelle skatte- og avgiftssystemet, uten noen sammenheng mellom inntekter generert av avgiften og finansiering av de infrastrukturtiltak omreguleringen forutsetter. I gjennomgangen her vil vi imidlertid vurdere en omreguleringsavgift som en potensiell modell for grunneierfinansiering av offentlig infrastruktur.

6.3.1 Nærmere om avgiften

Til forskjell fra utbyggingsavtaler og -avgifter forutsetter ikke omreguleringsavgiften en nødvendig sammenheng mellom reguleringsvedtak og rekkefølgebestemmelser som grunnlag for bidrag til offentlig infrastruktur. Snarere enn å være begrunnet fra et kostnadsdekningsbehov, er omreguleringsavgiften begrunnet som en skattlegging av gevinster som ikke er knyttet til grunneiers verdiskapning på eiendommen, men planskapte verdier – en grunnrente. Avgiften vil derfor være direkte knyttet til den verdistigning som tilkommer både ubebyggede arealer som ennå ikke er bygget ut, men også allerede utbyggede områder, som følge av omreguleringen.

Skatteobjekt

Selve avgiften vil ramme den verdistigningen eiendommen får som følge av omreguleringen. Ved beregning av verdistigningen bør det trolig ikke innføres en for grovmasket sjablongmessig avgift, da verdiøkningen ikke vil være lik for alle arealer. For det første vil det være et spørsmål om beliggenheten til de omregulerte arealer. Det vil være en større verdiøkning på et område omregulert til boliger i et sentrumsnært område i forhold til et mer perifert område. I tillegg er det et spørsmål om hva arealet omreguleres til og hvilken utnyttelse som tillates. Det vil være forskjell på om eiendommen reguleres til eneboligtomter med lav utnyttelse eller til boligblokker eller høyhus.

Skatteobjektet beregnes altså utfra estimert verdistigning på eiendommen som følge av omreguleringen. Verdistigningen kan både bestå av økt utnyttelsesgrad innenfor ett bruksformål, endret

[37] Gjennomgangen er en tilpasning av den framstillingen som gis i SØA (2018).

arealformål til en bruk med høyere kvadratmeterpris eller en kombinasjon av disse.

Størrelsen på avgiften

Grunnrente skattlegges i dag innen utvinning av petroleum og vannkraft, med en skattesats på henholdsvis 55 og 35,7 prosent – i tillegg til skatt på alminnelig inntekt, som per 1. januar 2018 er 23 prosent.[38] I tillegg har det flere ganger vært diskutert om det bør innføres grunnrentebeskatning i fiskerinæringen.[39] Skatt på grunnrente i andre næringer tilsier dermed at en omreguleringsavgift kan ligge et sted mellom 30 og 60 prosent.

Det vil måtte spesifiseres om avgiften skal avstemmes med ordinær skattlegging av kapitalgevinster. Med unntak av gevinst på salg av primærboliger, skattlegges all gevinst som følge av verdiøkning i eiendomsmarkedet som alminnelig inntekt, det vil si med en sats på 23 prosent. Legger man til grunn de samme premisser som ved skattlegging av grunnrente, så skal all næringsinntekt utover normal kapitalavkastning skattlegges med grunnrentesats pluss skatt på alminnelig inntekt.

I avstemmingen mellom ordinær gevinstbeskatning og omreguleringsavgiften er det derfor relevant å definere hva man mener med normal kapitalavkastning i eiendomsmarkedet. Her er det viktig å presisere at avgiften kun skal pålegges den verdistigning som skyldes omreguleringen. Skatteobjektet er således kun den «planskapte» verdiøkningen, og ikke den verdiøkningen som ellers ville ha funnet sted.

Den planskapte verdiøkningen må være å betrakte som en avkastning utover normalavkastning av å investere i eiendom. Forutsatt at skatteobjektet er korrekt beregnet vil det derfor ikke være behov for å definere hvilken del av verdistigning som kan tilskrives henholdsvis verdiskapning i produksjonen og ressursinntekt. Det innebærer at skatteobjektet først skal pålegges en omreguleringsavgift, og at all verdistigning (inkludert den planskapte) skal skattlegges som alminnelig inntekt ved realisering av gevinst.

Vi legger videre til grunn at det vil være kommunen som er skattekreditor av en omreguleringsavgift. Nivået på skattesatsen bør imidlertid settes på nasjonalt nivå, som del av lovutvalgets arbeid. Dette bør inneholde klare føringer for hvordan kommuner kan bruke instrumentet.

Forfallstidspunkt

Som regel vil grunneier oppleve en verdistigning allerede når det blir aktuelt med fortetting, og denne vil øke etter hvert som en fortetting virker mer realistisk og nærtstående i tid.

Når eiendommen er bebygget, vil som regel et eventuelt salg og utbetaling av gevinst være knyttet til tidspunktet hvor eiendommen blir byggemoden, altså når nødvendig infrastruktur for å understøtte fortetting av den aktuelle eiendommen er sikret. Forfall av avgiften bør kanskje derfor knyttes til det tidspunkt det gis tillatelse til utbygging, eventuelt når det gis brukstillatelse for bygningen.

Dette innebærer på den annen side at finansieringen fra grunneiere og utbyggere vil foreligge en tid etter at store deler av infrastrukturen er ferdigstilt eller igangsatt. Forfall før denne tiden kan imidlertid medføre at grunneiere blir tvunget til å selge arealet for å betale gevinsten. I den forbindelse må det også

[38] Jf. Finansdepartementets oversikt over skatter og avgifter for 2018.

[39] Se for eksempel NOU 2016:26 (Nærings- og fiskeridepartementet, 2016)

tas i betraktning at inntil arealet er ferdig regulert, og byggetillatelse gitt, kan arealet bli omregulert til et annet formål eller utnyttelsen bli redusert. I et slikt tilfelle vil det da ikke foreligge noen gevinst, og eventuell innbetalt avgift må tilbakeføres.

For å finansiere utbyggingen kan det enten tenkes at kommunen selv forskutterer pengene i sine budsjetter. Det kan også tenkes et system der kommunen i samarbeid med private finansieringsinstitusjoner eller en statsinstitusjon utsteder obligasjoner som skal nedbetales etter hvert som inntektene fra avgiften materialiserer seg. I det siste tilfellet vil man kunne skape et klart skille mellom utgifter og inntekter til opparbeidelse av infrastrukturen i området fra andre utgifter og inntekter i kommunen. Dette vil i så fall sikre at avgiften går til å dekke finansiering av relevant infrastruktur, og ikke blir en del av kommunenes generelle inntektsdeling. Dette vil sikre en større legitimitet for avgiften.

6.3.2 Erfaringer fra den danske «*frigjøringsavgiften*» (1969- 2004)

Danmark innførte et system i 1969, der det ble avkrevet en avgift ved omregulering av arealer. Loven var en del av en omfattende reform av plan- og jordloven i 1968-69. Bakgrunnen for at man innførte loven var dels at *«By og landzoneloven»* delte Danmark inn i tre typer soner, henholdsvis landsoner, bysoner eller sommerhussoner. Oppdelingen innebar at de eiendommer som lå i landsonen, ikke uten tillatelse fra offentlige myndigheter kunne deles eller bebygges bymessig.

Innføringen at frigjøringsavgiftsloven var ment å skulle sikre en inndragning av den verdivekst en omregulering fra landsone til utbyggingsområde medførte. Avgiften ble innført på et tidspunkt hvor byområdene ble utvidet kraftig over hele landet, og kommunene overførte store arealer fra landsone til bysone. Det ble ansett som rimelig at det offentlige inndro noe av denne verdistigningen som fulgte av en offentlig regulering, ettersom verdiøkningen måtte anses å være samfunnsskapt. Inntektene fra avgiften ble delt likt mellom den danske stat og den enkelte kommune.

Frigjøringsavgiften rammet bare eiendommer som opprinnelig var benyttet til landbruk, gartneri, planteskole eller fruktplantasje, med enkelte unntak. Avgiften ble beregnet ut fra frigjøringsverdien og ble fastsatt for den enkelte eiendom. Verdien framkom ved differansen mellom et basisbeløp, som ble fastsatt på grunnlag av siste verdifastsettelse før omregulering, og et sluttbeløp, som tilsvarte 150 prosent av verdien av arealet ved første vurdering etter omregulering. Skattesatsen for de første 200.000 var 40 pst. og 60 pst. for det resterende.

I prinsippet forfalt avgiften til betaling i forbindelse med omreguleringen. Dette skilte frigjøringsavgiften fra gevinstbeskatning som først forfalt ved salg av eiendommen. Imidlertid kunne grunneier innvilges henstand med betaling i inntil tolv år, så lenge eiendommen det gjaldt ga tilstrekkelig sikkerhet for beløpet. Utsettelsen var rentefri de første fire årene.

Kommunen var videre pålagt å innløse eiendommen til sluttbeløpet innen fire år, dersom grunneier krevet det, og eiendommen fortsatt var i bruk som landbrukseiendom, gartneri, planteskole eller fruktplantasje. Dersom eiendommen ble tilbakeregulert til landeiendom, og samme grunneier som betalte avgiften fortsatt eide den, ville vedkommende ha krav på å få tilbake innbetalt avgift. Ved salg av eiendommen, kom opptil det dobbelte av innbetalt avgift til fradrag i gevinstbeskatningen.

Frigjørelsesavgiften ble opphevet i 2004 i sammenheng med en større lovreform for å forenkle det danske skattesystemet. Begrunnelsen for opphevelsen var at man ikke lenger gjennomførte omregulering av større områder til utbygging i det omfang som hadde vært gjort tidligere. Behovet for dette

virkemiddelet var derfor mindre. Det ble i proposisjonen påpekt at opphevelsen ikke innebar at den samfunnsskapte verdistigningen ble beholdt på grunneiers hånd. Beskatningen ble bare utsatt til salg, hvor gevinsten ved transaksjonen uansett ble skattlagt gjennom ordinær gevinstbeskatning.

6.3.3 Skatt på planskapte gevinster i Sveits

I forbindelsen med revisjonen av den sveitsiske planlovgivningen[40] (*«Raumplanungsgesetz»*) i 2014 ble det innført føderale bestemmelser om at alle kantoner skal innføre en avgift på gevinster som oppstår i eiendomsmarkedet gjennom arealregulering (*«Mehrwertabgabe»)*. Loven ble innført gjennom folkeavstemming.

I henhold til kapittel 5 om Kompensasjon er alle kantoner pålagt å i sin lovgivning regulere hvordan planskapte gevinster skal skattlegges. Muligheten for å implementere en omreguleringsavgift har riktignok vært til stede i den opprinnelige lovgivningen siden 1980, men kun fire kantoner praktiserte en slik avgift før lovendringen (med dato for innføring i parentes og skattesats):[41]

- Basel-Stadt (1977): 50 pst.
- Neuchâtel (1986): 20 pst.
- Geneva (2011): 15 pst.
- Thurgau (2012): 20 pst.

Etter lovendringen er alle de 26 kantonene i Sveits pålagt å innføre tilsvarende skattlegging, med frist innen april 2019. Minimumskravet er at all verdistigning som følge av at nye eiendommer inkluderes i byggesonen på permanent basis skal skattlegges. Kantonene kan i tillegg velge å skattlegge verdiøkning som følge av økt utnyttelsesgrad (Lips & Rohrer-Lippuner, 2018).

Etter paragraf 1bis skal omreguleringsavgiften utgjøre minimum 20 prosent av de økonomiske fordeler grunneier har oppnådd gjennom arealplanleggingen. Avgiften er kun oppad begrenset av de begrensninger som følger av den sveitsiske grunnloven. Avgiften forfaller ved utvikling eller salg av eiendommen.

I henhold til paragraf 1ter skal inntektene fra avgiften øremerkes tiltak som bidrar til å sikre oppnåelse av målene med planen. En viktig bruk av inntektene vil være kompensasjon til grunneiere i ekspropriasjonssaker. I tillegg fremhever loven at følgende prinsipper er særlig viktige (fri oversettelse):

- Tilstrekkelig arealer av egnet jordbruksareal, spesielt avlinger, bør reserveres for landbruk *(Art. 3 paragraf 2 bokstav a).*

- Det bør treffes tiltak for å sikre bedre utnyttelse av ubrukte eller lite anvendte områder i byggesonen og muligheter til å sentralisere bosetningen» *(Art. 3 paragraf 3 bokstav a^{bis}).*

Øvrige tiltak som inntektene kan brukes til bærer alle preg av å miljørettede tiltak eller tiltak som sikrer er bedre arealdisponering. Omreguleringsavgiften er i det hele tatt først og fremst å betrakte som en avgift som skal bidra til å finansiere endringer av byggesonene. Bakgrunnen for avgiften er en vurdering av at dagens byggesoner ikke er hensiktsmessige, og at den stadige utvidelsen av byggesonen i enkelte områder truer naturmangfoldet.

[40] Lenke til engelsk oversettelse av loven

[41] Jf. Schumacher (2016)

Hva inntektene vil brukes til i praksis vil avhenge av lovgivningenes utforming i det enkelte kanton, som har sterk selvråderett. For eksempel viser Lezzi (2014) til at Bern har besluttet å også ta i bruk inntekter til å finansiere opparbeidelse av offentlig infrastruktur. Her fremgår det videre at avgiften vil være høyest for nye regulerte områder, at avgiftssatsen vil bli høyere jo lenger man venter med utbygging og at avgiften vil fordeles slik at 70 prosent tilfaller lokalsamfunnet og 30 prosent kantonen.

I motsetning til omreguleringsavgiften vi har foreslått over, vil kantonene i Sveits ha anledning til å kreve inn avgift i ett område, og disponere midlene i et annet. Noe av formålet med avgiften er nettopp å korrigere for en ubalanse i byggesonen i ulike kommuner, der det i enkelte områder er stor arealmangel, mens det i andre områder er mer areal i byggesonen enn nødvendig (Müller-Jentsch, 2010). Gjennom skattlegging av omregulering i områder med arealknapphet og høye tomtepriser, kan man finansiere en reduksjon av byggesonen og konvertering til LNF-område i andre områder.

Det kan være verdt å merke seg at den nye omreguleringsavgiften i Sveits ikke utelukker bruk av andre virkemidler for å sikre privat finansiering av offentlig infrastruktur. Lezzi (2014) viser til at det i mange områder i dag inngås privatrettslige kontrakter mellom utbyggere om lokalsamfunn om opparbeidelse og finansiering av infrastruktur. Den nye avgiften vil imidlertid sikre at et minimum av planskapte verdier tilfaller samfunnet.

6.3.4 Behov for lovendringer

Hverken plan- og bygningslovgivningen eller skatteretten hjemler innkreving av en avgift eller skatt på gevinsten ved omregulering. Ettersom en slik avgift vil være en negativ forpliktelse for private rettssubjekter, kreves det at en slik avgift forankres i et lovvedtak.

En slik bestemmelse vil både ha elementer av planlovgivning og skatt/og avgiftsregulering i seg. Ettersom det forhold som utløser skatteplikten har en så vidt nær innholdsmessig tilknytning til planlovgivningen, kunne det være naturlig å innføre bestemmelser om en slik avgift i plandelen av plan- og bygningsloven, supplert med forskrifter med beregningsregler, regulering av nivå, samt administrative bestemmelser om forfall, innbetalingsmåte og lignende.

6.3.5 Oppsummering av tiltaket

En omreguleringsavgift har som formål å skattlegge verdistigningen på en eiendom som følger av en omregulering. Verdistigningen kan både komme som følge av økt utnyttelsesgrad innenfor ett bruksformål, endret arealformål til en bruk med høyere kvadratmeterpris eller en kombinasjon av disse.

I utgangspunktet kan en omreguleringsavgift inngå i det generelle skatte- og avgiftssystemet, uten noen sammenheng mellom inntekter generert av avgiften og finansiering av de infrastrukturtiltak omreguleringen forutsetter. I tiltaket vi beskriver i denne analysen, legger vi imidlertid til grunn at inntektene som genereres fra omreguleringsavgift øremerkes til nødvendige infrastrukturinvesteringer i det angitte området.

For kommunene vil en omreguleringsavgift skille seg fra utbyggingsavtaler og -avgift gjennom at størrelsen på inntektene fra grunneierne ikke er kjent på forhånd. Inntekten avhenger av hvor stor verdistigning i eiendomsmarkedet omreguleringen medfører, og størrelsen på skattesatsen. Erfaringer fra skatt på grunnrente i andre næringer, petroleum og vannkraft, tilsier at en omreguleringsavgift trolig kan ligge et sted mellom 30 og 60 prosent.

Et annet forhold som vil påvirke inntektene fra en omreguleringsavgift er i hvilken grad eiendom omfattet av et omreguleringsvedtak i utgangspunktet er

regulert «rett». Eiendom som allerede har en bruk og utnyttelse som er i samsvar med bestemmelser i ny områderegulering, vil ikke behøve en omregulering. Disse eiendommene vil ikke oppleve den samme verdiøkningen som andre eiendommer i planområdet, og vil følgelig heller ikke kunne skattlegges. Dette vil redusere skattegrunnlaget, og dermed også de potensielle inntektene for kommunen av å ta i bruk en omreguleringsavgift. Denne eventuelle utfordringen må imidlertid antas å avta på lang sikt.

En omreguleringsavgift vil ha elementer av både planlovgivning og skatt- og avgiftsregulering. Prosjektteamets vurdering er at det vil være naturlig å innføre bestemmelser om en omreguleringsavgift i plandelen av plan- og bygningsloven. I tillegg vil det være behov for å supplere med forskrifter om beregningsregler, regulering av nivå, samt administrative bestemmelser om forfall, innbetalingsmåte og lignende.

Potensielle virkninger av tiltaket

Som for tiltak B, vil en omreguleringsavgift innebære ressurskostnader for myndighetene knyttet til utforming av lover og forskrifter, samt utforming av beregningsmodeller, plangrunnlag og økte plankostnader. En omreguleringsavgift vil gi utforming av nye lover og forskrifter, og dermed innebærer ressurskostnader for private aktører knyttet til å tilpasse seg disse.

Av positive virkninger vil dette tiltaket fjerne forhandlingselementet mellom myndigheter og eiendomsutviklere, og dermed redusere forhandlingskostnadene. Videre forventer vi at tiltaket vil gi økt forutberegnelighet for utbyggere ettersom skattesatsen er kjent på forhånd, og at man kun betaler av et eventuelt overskudd som følge av planskapt verdistigning på eiendommen. Videre vil dette tiltaket innebære at myndighetene forplikter seg til å opparbeide infrastrukturen som omreguleringen er betinget av.

Eksempel fra Norge

Avslutningsvis er det interessant å merke seg at det i forbindelse med utbyggingen av Fornebubanen diskuteres en modell for grunneierbidrag som knytter seg til grunneiers gevinster som følge av omregulering. Dette kommer fram i intervjuet vi har gjennomført med Bærum kommune. Akershus fylkeskommune planlegger å inngå betingete avtaler med de største grunneierne på Fornebu. Avtalene vil i korte trekk innebære at utbyggere forplikter seg til å betale et bidrag til Fornebubanen til Akershus fylkeskommune, betinget av at Bærum kommune som planmyndighet åpner for en merutnyttelse utover dagens regulerte utnyttelse. En slik merutnyttelse vil samtidig forutsette at t-banen er sikret finansiert. Akershus Fylkeskommune vil da gjennom avtalen kunne kreve inn bidrag fra grunneiere som oppnår økt utnyttelsesgrad på sin eiendom som følge av utbyggingen av Fornebubanen. Dette er nært beslektet med omreguleringsavgiften beskrevet her.[42]

6.4 Tiltak D: Prosjektplanlegging

I det følgende gis det en oversikt over de tyske reglene vedrørende «Prosjektplanlegging», det vil si en forenklet prosess for å behandle både en arealplan og en utbyggingsavtale i forbindelse med en konkret utbygging. Videre foretas det en vurdering av om innføring av en tilsvarende adgang vil kunne effektivisere innhenting av grunneierbidrag ved

[42] Merk at avtalene mellom Akershus fylkeskommune og grunneiere ikke vil være å betrakte som utbyggingsavtaler etter pbl. §17-1.

utbygging. Innledningsvis gis en beskrivelse av det tyske plansystemet.

6.4.1 Det tyske plansystemet [43]

Tyskland er oppdelt i tre administrative nivåer, det føderale, det delstatlige og det lokale (kommunale). Alle nivåer har en rolle i arealplanleggingen, men arealplanleggingen er desentralisert og den lokale planleggingsmyndigheten er gitt vid kompetanse i arealutformingen. I tillegg finnes det et regionalt plannivå, som ligger mellom delstatsnivået og den lokale planmyndigheten.

Skillet mellom de tre myndighetsnivåenes rolle og kompetanse sikrer et system med plannivåer med forskjellige rettslige og organisatoriske virkemidler i arealplanleggingen. Selv om det er organisatorisk adskilt, er planleggingsnivåene klart sammenvevd gjennom gjensidige krav om varsling, tilbakemeldinger og merknader og annen koordinering. Arealplanlegging utenom lokalt nivå styres av den Føderale planloven (*Bundesbaugesetz).*

På det føderale nivået er rollen i arealplanleggingen begrenset til å gi retningslinjer for utvikling og arealplanlegging. Disse gir igjen rettslig grunnlag for statlig arealplanlegging og sektorplanlegging. Arealplanleggingen på dette nivået skal således begrense seg til å gi bindende føringer for arealplanleggingen på de lavere nivåer.

På det delstatlige nivået skal det utarbeides planfaglige og rettslige føringer og mål for arealutviklingen for den enkelte delstat. Disse skal tilpasses den enkelte stats situasjon og utfordringer. Disse planene tar ikke stilling til spesifikke utbygginger eller tiltak, men gir føringer for arealplanleggingen på lavere nivåer.

Regionale planer utarbeides av uavhengige regionale planmyndigheter. Regional planlegging skal behandle strukturell utvikling på interkommunalt og tverrsektorielt nivå. Organisering av regional planlegging er overlatt til den enkelte delstat, og antallet og størrelsen på planregionene varierer mellom disse.

Lokal eller kommunal planlegging er formelle vedtak truffet med hjemmel i Bygningsloven (Baugesetzbuch). Lokal arealplanlegging skal tilrettelegge for og styre arealbruken til utbygging eller andre formål.

Lokal arealplan

Arealplanen består at to deler, hvor siste del avløser første del. Den første delen er «forberedende arealplan» (*Flächennutzungsplan*). Denne planen omfatter hele kommunens areal. Planen omfatter ikke bare utbyggingsområder, men også arealer som ikke skal avsettes til utbygging. Planen er således en strategisk plan som legger til rette for den videre utvikling i kommunen. I planen skal også føderale, delstatlige, regionale og sektorplaners innhold og formål ivaretas, enten ved innarbeiding eller dialog med den relevant myndighet. Planen gir i seg selv ikke rett til utbygging eller tillatelse til utbygging. Den er imidlertid bindende for videre arealplanlegging i kommunen. Andre planmyndigheter er likeledes bundet at planen, hvis de ikke har fremmet protest mot denne.

Den «rettslig bindende arealplanen» («*Bebauungsplan»*) regnes som andre stadiet i lokal arealplanlegging. Denne er rettslig bindende etter sitt innhold.

[43] Jf. Pahl-Weber og Henckel (2008)

Planen regulerer utbygging og andre formål. Planen utgjør også rettslig grunnlag for

- Arealomfordeling
- Arealforbedring
- Erstatning
- Ekspropriasjon
- Pålegg om byfornyelse
- Gjennomføring av byggeprosjekter

I det følgende benyttes begrepet «Kommuneplan» om forberedende arealplan (*Flächennutzungsplan)* og «Reguleringsplan» om rettslig bindende arealplan» (*Bebauungsplan).* Begrepsbruken innebærer imidlertid ikke at disse planene i alle henseende er like innholdsmessig eller rettslig som tilsvarende planer etter plan- og bygningsloven.

Planmyndighet

Etter § 1 tredje ledd i Bygningsloven er det de lokale, kommunale myndigheters oppgave å forberede og vedta arealplaner (heretter reguleringsplan) innenfor kommunes område. Kommune har således ansvaret for å iverksette planlegging når dette anses nødvendig for bygningsmessig og strukturell utvikling. Det er opp til myndighetene å avgjøre når dette er tilfellet.

Innholdet i en reguleringsplan

Etter lovens § 9, kan Reguleringsplaner avsette og/eller fastsette:

- Bebyggelsesformål og grad av utnyttelse
- Plassering av bebygget og ubebygget areal
- Minstestørrelse på tomter
- Arealer for sekundære anlegg som lekeplasser, garasjeplasser mv.
- Fellesarealer
- Nødvendig maksgrense for antall boenheter
- Arealer for boligbygging for vanskeligstilte
- Arealer for infrastruktur, grøntområder mv.
- Landbruksareal
- Areal for beplantning av vegetasjon og bestemmelser om skjøtsel

Bindende overordnede føringer må også innarbeides i planen. Det er videre forutsatt at det sammen med planen vedtas en erklæring om formålet med planen. Denne skal inneholde målene, begrunnelser og sentrale konsekvenser av planen.

Det finnes varianter av reguleringsplaner hvor større eller mindre deler av ovennevnte formål og bestemmelser er innarbeidet.

Private utbyggeres rolle i planleggingen

I det følgende omtales de private rettigheter i sammenheng med retten til å fremme et privat forslag om reguleringsplan, og den generelle adgangen til å inngå utbyggingsavtaler.

Det følger av § 1 at enhver kan initiere en vedtakelse av en ny reguleringsplan eller endring av en eksisterende. Kravet er imidlertid at en slik endring er i allmennhetens interesse. Imidlertid har ingen rett til å få en plan eller endring vedtatt. Det følger til og med av § 2 tredje ledd at ingen person eller part har rett til å kreve at en kommune forbereder eller vedtar en reguleringsplan. Det slås videre fast at en slik rett ikke kan etableres gjennom avtale. Det er således et klart forbud mot at kommunen forhåndsbinder seg til å vedta en arealplan.

I lovens § 11 er det fastsatt at det kan inngås «bymessig utbygging». Bestemmelsen angir følgende temaer som passede temaer for slike avtaler:

- Forberedelse og implementering av tiltak for gjennomføring av eiendomsutvikling enten utført eller betalt av kontraktsparten. Dette kan være grensefastsettelse og oppmåling, utarbeidelse av utviklingsplaner, utskifting av jord m.m.

- Fremme og sikre formålene med byutvikling, herunder gjennomføre avbøtende tiltak, eller skaffe til veie boliger til vanskeligstilte grupper, eller lokalsamfunnet for øvrig.
- Påta seg ansvaret for kostnader og relaterte utgifter kommunen pådras som en forutsetning eller en følge av tiltaket

Etter bestemmelsens andre ledd må kontraktsforpliktelsen være tilpasset omstendighetene ved utbyggingen. Videre kan ikke kontraktsparten pålegges å yte noe man ville har lovmessig krav på.

6.4.2 Reglene om prosjektplanlegging [44]

I lovens § 12 er det gitt åpning for behandling av såkalt «prosjektbasert reguleringsplan». Denne bestemmelsen brukes som regel for å oppfylle plankravene for et spesifikt prosjekt.

I dette tilfellet er det investor eller utbygger som tar initiativ til planavklaring. Avklaringen skjer ved at utbygger i samråd med kommunen utarbeider en prosjektplan og infrastrukturplan, sier seg villig til å iverksette tiltaket innen et omforent tidspunkt, og sier seg villing til å bekoste hele eller deler av kostnadene til planlegging og utvikling av utbyggingsområdet.

Nærmere om kravene i § 12

Som nevnt ovenfor presiserer loven § 2 tredje ledd at ingen har krav på å få vedtatt en reguleringsplan. Dette innebærer også her at utbygger ikke kan kreve at det utarbeides en prosjektplan. Det følger imidlertid av bestemmelsens andre ledd at den lokale myndighet skal anvende et forsvarlig skjønn ved beslutningen om prosedyre for en søknad fra en prosjektutvikler. Denne må fremmes før det er vedtatt en reguleringsplan for området.[45] En innstiling av prosessen underveis kan prøves rettslig. Videre må prosjektet ligge innenfor overordnete planer (Holth, 2017).

Betingelsene for å iverksette prosedyren fremgår av bestemmelsens første ledd. Prosjektutvikleren må for det første utarbeide en prosjektplan og en infrastrukturplan. Disse planene skal omhandle prosjektet som skal bygges, og hvilke infrastrukturtiltak dette utløser. Prosjektutvikler må være villig til å betale hele eller deler av kostnader ved utarbeidelse av planer, og ikke minst – utbygging av infrastruktur. Videre må vedkommende også ifølge første ledd være villig, og i en posisjon, til å binde seg til å gjennomføre tiltaket innen en omforent frist. Til sammen utgjør forpliktelsen til opparbeidelse av infrastruktur og oppfyllelsesfristen en gjennomføringsavtale.

Etter tredje ledd i bestemmelsen vil prosjekt- og infrastrukturplanen bli en integrert del av den prosjektbaserte reguleringsplanen.

Det er verdt å merke seg at en gjennomføring av både tiltaket og avtateleforpliktelsene er prioritert i § 12. En etterfølgende endring av privat avtalepart i ettertid krever etter femte ledd samtykke fra kommunen. Kommunen kan imidlertid bare nekte samtykke dersom det foreligger et faktisk grunnlag for å forsvare en antakelse om at et slikt skifte vil sette gjennomføringen av prosjektet innen den avtalte tidsfristen i fare. Etter sjette ledd i bestemmelsen skal kommunen i slike tilfeller oppheve

[44] I denne sammenheng vises det til Fredrik Holt sin artikkel Prosjektplanlegging etter tysk modell, publisert i KART OG PLAN, Vol. 77, s. 68–76, heretter Holt (2017)

[45] Jf. Elke Pahl-Weber, Dietrich Henckel (Eds.). The Planning System and Planning Terms in Germany - Studies in spatial development.

Reguleringsplanen. Det slås da også fast at en slik opphevelse ikke gir grunnlag for krav mot kommunen.

Konsekvenser av valg av prosjektplan

Den tyske modellen med prosjektplanlegging er ment å sikre en forenklet behandling av saker der selve prosjektet er i tråd med overordnet plan, og der det er forholdsvis overkommelig å vurdere hvilke infrastrukturtiltak prosjektet utløser.

Som påpekt i Holt (2017), gir dette sporet anledning til å gi en samtidig behandling av utbyggingsavtale, reguleringsplan og byggesak. Det ligger i sakens natur at et slikt spor kan være effektivisering. Det innebærer også klare fordeler at planen ikke bare er tilpasset overordnede krav til prosjektet, men også i seg selv har inkorporert i seg selve utbyggingsavtalen. Dette innebærer at reguleringsplanen er tilpasset de konkrete elementer i prosjektet, og omfatter mer enn selve utnyttelsen og betingelser for utbygging. Den vil også inkorporere øvrige forpliktelser for grunneier.

Det stilles imidlertid krav til at grunneier eller utbygger oppfyller de forutsetningene som er lagt til grunn, og foretar en konkret og forsvarlig vurdering av påvirkningen tiltaket vil ha på eksisterende infrastruktur, og hvilke tiltak det da utløser. Likeledes vil det være en forutsetning at overordnete planer er gjennomarbeidet og ikke minst oppdaterte i forhold til den ønskede arealbruk og utnyttelse av arealet. Dette har en sammenheng med at prosjektutvikleren og kommunen må kunne ta utgangspunkt i plandokumentene for overordnet plan, for å kunne utarbeide en infrastrukturplan som omfatter de infrastrukturtiltak utbyggingen forutsetter.

Videre viser Holt til at man ved prosjektplanlegging kan ha utvidet adgang til å stille krav i reguleringsbestemmelsene som omhandler privatrettslige forpliktelser. Dette er en konsekvens av at reguleringsplanen baserer seg på utbyggingsavtalen.

Hovedprinsipper om utbyggingsavtaler i norsk rett

Som i tysk rett er det en sammenheng mellom arealplanlegging og utbyggingsavtaler i den norske plan- og bygningslovgivningen.

Det følger av lovens § 17-1 at en utbyggingsavtale er en avtale mellom kommunen og grunneier eller utbygger om utbygging av et område, som har sitt grunnlag i kommunens planmyndighet etter denne lov og som gjelder gjennomføring av kommunal arealplan. Videre følger det av § 17-3 at den kan gjelde forhold som kommunen har gitt bestemmelser om i arealdelen til kommuneplan eller reguleringsplan.

En utbyggingsavtale kan også gå ut på at grunneier eller utbygger skal besørge eller helt eller delvis bekoste tiltak som er nødvendige for gjennomføringen av planvedtak. Kostnadene som belastes utbygger eller grunneier til tiltaket, må stå i forhold til den belastning den aktuelle utbygging påfører kommunen. Avtalen kan uansett gjelde forskuttering av kommunale tiltak som er nødvendige for gjennomføringen av planvedtak. Det følger av forskrift om saksbehandling og kontroll § 18-1 at det ikke kan avtales at grunneier eller utbygger helt eller delvis skal bekoste sosial infrastruktur som skoler, barnehager, sykehjem eller tilsvarende tjenester som det offentlige med hjemmel i lov er forpliktet til å skaffe til veie.

Avtalen kan også inneholde mer reguleringsmessige klausuler som regulering av antallet boliger i et område, største og minste boligstørrelse, og nærmere krav til bygningers utforming. Avtalen kan også stille vilkår om at kommunen eller andre skal ha fortrinnsrett til å kjøpe en andel av boligene til markedspris.

I bestemmelsen er det stilt som krav at alle tiltak må stå i rimelig forhold til utbyggingens art og omfang og kommunens bidrag til gjennomføringen av planen og forpliktelser etter avtalen.

Det følger videre av § 17-4 siste ledd at kommunen ikke kan inngå bindende utbyggingsavtale om et område før arealplanen for området er vedtatt.

Det sentrale innhold i de fleste utbyggingsavtaler vil ha en sammenheng med rekkefølgekrav i reguleringsplan, enten dette er områdeplan eller detaljplan. Slike rekkefølgekrav er hjemlet i § 12-7 nummer 8. Bestemmelsen gir kommunen kompetanse til å vedta reguleringsbestemmelser med 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 er tilstrekkelig etablert. Som regel vil utbyggingsavtalene regulere utbyggers medvirkning til oppfyllelse av rekkefølgekravene. Dette kan være i form av økonomiske bidrag eller naturalopparbeidelse.

6.4.3 Behov for lovendringer

I det følgende vurderes behovet for endringer av reglene i plan- og bygningsloven for å innføre et spor med prosjektplanlegging. De to aktuelle regelsett vil være lovens kapittel 12 om reguleringsplaner, og kapittel 17, jf. SAK kapittel 18 om utbyggingsavtaler.

Plandelen av plan- og bygningsloven

Som det fremgår av kapittel 6.4.1, er hovedtrekkene ved tysk planlovgivning og -system likt med det norske. Et sentralt fellestrekk er at den primære planmyndigheten er lagt til kommunalt nivå. Andre forvaltningsnivåer vil delta i og gi merknader og direkte føringer i planprosessen, men det er kommunen som innenfor disse rammene avgjør arealbruken.

Imidlertid er planhierarkiet noe forskjellig. I tysk planrett gis andre organer enn kommunen anledning til å treffe bindende planvedtak. Dette kan være for eksempel være regionale planer eller sektorplaner. I norsk rett er andre myndigheter enn kommunens anledning til å treffe bindende planvedtak svært begrenset.

På statlig nivå er det etter plan- og bygningsloven § 6-3 hjemmel for å gi statlige planbestemmelser. Disse kan gis av Kongen i statsråd når det er nødvendig for å ivareta nasjonale eller regionale interesser. Det kan nedlegges forbud mot at det i hele landet eller innenfor nærmere avgrensede områder blir iverksatt særskilt angitte bygge- eller anleggstiltak uten samtykke av departementet. Det kan også bestemmes at slike tiltak bare kan iverksettes i samsvar med bindende arealdel av kommuneplan eller reguleringsplan. Forbudet kan gjelde i inntil 10 år, og kan forlenges med 10 år av gangen.

Plan- og bygningsloven § 6-4 gir videre vedkommende departement adgang til å anmode kommunen om å vedta reguleringsplan for å sikre viktige statlige eller regionale utbyggings-, anleggs- eller vernetiltak. Departementet kan også selv utarbeide og vedta slik plan.

Regjeringen skal også hvert fjerde år utarbeide et dokument med nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging for å fremme en bærekraftig utvikling, jf. lovens § 6-1. Etter § 6-2 kan Kongen gi planretningslinjer for landet som helhet eller for et geografisk avgrenset område. Disse skal legges til grunn ved statlig, regional og kommunal planlegging og for enkeltvedtak som statlige, regionale og kommunale organer treffer.

Regionale planmyndigheter skal utarbeide regionale planer som omhandler viktige regionale utviklingstrekk og utfordringer, og som ivaretar langsiktige utviklingsmuligheter. Planen er ikke rettslig

bindende etter sitt innhold. Fylkeskommunen kan imidlertid etter § 8-5 fastsette regional planbestemmelse som for et tidsrom av inntil ti år nedlegger forbud mot at det blir iverksatt særskilt angitte bygge- eller anleggstiltak innenfor nærmere avgrensede geografiske områder, uten samtykke eller at slike tiltak bare kan iverksettes i samsvar med godkjent arealplan.

På lokalt nivå er det kommunestyret som er øverste planmyndighet. Ette rovens § 3-3 andre ledd skal det blant annet vedtas en kommunal planstrategi, kommuneplan og reguleringsplan.

Kommuneplanen kan minne om «forberedende arealplan» (*Flächennutzungsplan*), som omtalt i kapittel 6.4.1. Planen utarbeides og vedtas av kommunestyret og omfatter hele kommunen. Den skal gi grunnlag for kommunens økonomiske, fysiske og sosiale utvikling. Imidlertid vil kommuneplanens arealdel etter § 11-6 første ledd være bindende for nye tiltak eller utvidelse av eksisterende tiltak. Arealdelen er således ikke bare førende for fremtidige planer, men direkte gjeldende etter sitt innhold for den enkelte eiendom.

For det enkelte området i kommunen vil arealbruken blir avklart nærmere gjennom kommunedelplan eller reguleringsplan, eller en kombinasjon av disse. Hovedregelen om behandling av reguleringsplaner er gitt i plan- og bygningsloven kapittel 12 om reguleringsplaner, men supplert med generelle bestemmelser i kapittel 5 i loven. Reguleringsplanen kan enten være en områderegulering eller en detaljregulering. Planen skal legge til rette for gjennomføring av utbygging. Mens områdeplanen er ment for å avklare arealbruken og utbyggingen for et større område, vil detaljplanen ofte være begrenset til mer avgrensede prosjekter. Forslag til detaljregulering kan fremmes av private.

Som det fremgår ovenfor, vil det ikke lages arealplaner som er overordnet kommunal planlegging. Sentral og regionale myndigheter styrer den overordnede arealutviklingen gjennom generelle signaler og styringsdokumenter. Det er kommunene som inkorporerer disse sammen med sine beslutninger om fremtidig arealbruk i kommune- og reguleringsplaner.

Det foreligger heller ikke et planhierarki, i den forstand at en plan fra en høyere myndighet ved motstrid går foran en fra lavere myndighet. Etter § 1-5 andre ledd gjelder ny plan eller statlig eller regional planbestemmelse foran eldre planer eller planbestemmelser.

Muligheten for å vedta prosjektplaner i dagens lov

Plan- og bygningsloven åpner både for at det fremmes private forslag til detaljregulering, og at det inngås utbyggingsavtaler. Videre følger det av plansystemet at dersom et privat reguleringsforslag følger hovedlinjene i vedtatt arealdel til kommuneplanen, kommunedelplan eller områdeplaner vedtatt innen de siste ti årene, vil forholdet til regionale og statlige fagmyndigheter anses avklart.

Det vises også til at § 12-15 også åpner for en felles behandling av både byggesak og reguleringssak.

Det må vel også kunne anses som en fordel i denne sammenhengen at kommunen har et kommuneplaninstrument, som gir den anledning til å foreta en overordnet og strategisk avklaring av fremtidig arealbruk, og bindende fastsette utnyttelse og rekkefølgekrav for den enkelte eiendom.

Det er imidlertid tre sentrale hindringer for gjennomføring av en prosjektplan i tråd med tysk modell etter dagens lovverk:

1. Nødvendige sosiale infrastrukturtiltak kan ikke tas med i en utbyggingsavtale

2. Det er ikke hjemmel for å gi planbestemmelse med privatrettslig innhold
3. Det er ikke hjemmel for å gi tidsfrist for ferdigstillelse av prosjekter

6.4.4 Oppsummering

Et spor som prosjektplanlegging etter § 12 i den tyske bygningsloven vil kunne være et supplement for å sikre en raskere og mer tilpasset prosess og utbygging av prosjekter med nødvendig infrastruktur, der forholdene ligger til rette for det.

Selv om innføring av et slikt spor forutsetter lovendringer, vil det etter vår vurdering være grunn til å gå videre med å vurdere å innføre dette sporet. Systemmessig kan den tilpasses plansystemet, med utgangspunkt i å sikre gjennomføring av en vedtatt kommuneplan.

Et prosjektplanspor vil ikke kunne benyttes generelt. Sporet forutsetter at arealbruken og betingelsen for dette er relativt avklart før det kan fremmes en prosjektplan. Dette vil være tilfellet der man nylig har utredet og vurdert arealet i en vedtatt kommuneplan, kommunedelplan eller områdeplan. Dette kunne således være aktuelt å benytte der man i en overordnet plan, som nevnt ovenfor, vil stille vilkår om en detaljplan for gjennomføring.

Muligheten for bruk vil da være avhengig av om planen er så godt gjennomarbeidet, at en utbygger ville kunne utarbeide en infrastrukturplan på bakgrunn av prosjektets påvirkning på eksisterende infrastruktur og behov for deltakelse i planlagt ny infrastruktur.

Fordelen med dette sporet er at den belønner den grunneier eller prosjektutvikler som ikke bare forholder seg lojalt til den overordnete planen, men som også aksepterer å delta i den nødvendige infrastrukturutbyggingen. Imidlertid forutsetter bruk av dette sporet ikke bare at den private part er villig til å påta seg byrder for å realisere prosjektet. Det er viktig at kommunene lager overordnede planer som den ønsker og er forberedt på å få gjennomført, med realistiske forutsetninger om hva som kan kreves av ytelser fra grunneier.

Potensielle virkninger av tiltaket

Tiltaket vil innebære utforming av nye lover og forskrifter og dermed ressurskostnader for myndighetene knyttet til å lage disse. Videre vil tiltaket gi utbygger økt ansvar i reguleringsprosessen, noe som vil gi et behov for at utbyggersiden bruker ressurser på å etablere et modellrammeverk eller standardiserte maler som utbyggere kan velge å benytte seg av ved valg av prosjektplanleggingssporet.

Tiltaket vil generelt innebære større involvering og ansvar for utbyggerne tidligere i planprosessen sammenlignet med dagens modell med utbyggingsavtaler. Dette vil trolig effektivisere forhandlingene ettersom både myndigheter og utbyggere har bedre kunnskapsnivå knyttet til hvilken infrastruktur det er behov for i utbyggingsområdet. I tillegg vil systemet med en forpliktende dato både for gjennomføring av prosjektet og de tilknyttede infrastrukturutbyggingene, sikre en forutsigbarhet både for kommune, utbygger og andre aktuelle utbyggere i området om hva som kommer av nye prosjekter og infrastrukturtiltak, og når de vil være ferdigstilt.

6.5 I hvilken grad kan tiltakene kombineres?

I avsnitt 6.1-6.4 har vi beskrevet utformingen av de fire tiltakene i detalj. Alle de fire modellene for grunneierbidrag kan iverksettes hver for seg, men det vil også mulig å implementere flere av tiltakene samtidig.

Erstatning av dagens utbyggingsavtaler

Generelt vurderer vi at tiltak B, C og D kan implementeres som supplement til dagens regler om utbyggingsavtaler. Ingen av tiltakene vil kunne erstatte dagens bruk av utbyggingsavtaler helt, og det

vil være utbyggingsområder hvor det fortsatt er mest hensiktsmessig å benytte seg av dagens praksis med utbyggingsavtaler.

Vi legger imidlertid til grunn at modellene som foreslås i tiltak B, C og D ikke kan anvendes *i tillegg til* ordinære utbyggingsavtaler innenfor samme utbyggingsområde, da dette fort vil være å vurdere som dobbeltbeskatning.

Når det gjelder tiltak A innebærer dette kun en tilpasning av dagens lovverk til også å inkludere muligheten til å finansiere sosial infrastruktur, og dette tiltaket vil således skille seg fra dagens praksis i de tilfellene denne muligheten benyttes.

Forbud mot sosial infrastruktur oppheves

Dagens praksis innebærer et forbud mot å finansiere sosial infrastruktur gjennom utbyggingsavtaler. Tiltak B, C og D er vurdert under forutsetning om at dagens forbud mot finansiering av sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler oppheves. Det skyldes at vi har vurdert det dithen at instrumentene vil være mest virkningsfulle under denne forutsetningen, samtidig som det vil være vanskelig å tillate finansiering av sosial infrastruktur kun ved bruk av disse modellene, og ikke ved inngåelse av ordinære utbyggingsavtaler.

Kombinasjon av instrumenter

I kapittel 7 har vi vurdert de samfunnsøkonomiske virkningene for de fire tiltakene hver for seg, og sammenlignet dette opp mot dagens situasjon. Dette gjør at vi kan isolere virkningene knyttet til hvert enkelt tiltak. Unntaket er tiltak A, som inngår i de tre andre tiltakene.

Selv om vi i denne analysen kun ser på hvert enkelt tiltak isolert, er det i utgangspunktet ikke noe i veien for å innføre instrumentene i tiltak B, C og D parallelt. Det bør imidlertid være begrensninger i muligheten til å benytte seg av flere instrumenter for grunneierfinansiering på det samme utbyggingsområdet. For eksempel bør det ikke være mulig for en kommune å både pålegge grunneier/eiendomsutvikler omreguleringsavgift og utbyggingsavgift for det samme området. Dette vil i så fall være en dobbeltbeskatning.

6.6 Andre forslag til endringer som ikke vurderes nærmere

Kapittel 6.1-6.4 har gått gjennom fire tiltak (A-D) som potensielt kan bidra til å løse noen av de utfordringene kommuner og utbyggere opplever i forbindelse med boligbygging og finansiering av offentlig infrastruktur i dag. Disse tiltakene analyseres nærmere i neste kapittel.

Det finnes imidlertid flere potensielle tiltak som det ikke har vært rom for å analysere nærmere i dette prosjektet. Disse gjennomgås kort i dette kapittelet.

6.6.1 Nøytral fradragsrett for mva. ved utbygging av offentlig infrastruktur

Det var bred enighet blant deltakerne på arbeidsverkstedet om at momsregelverket bør endres slik at gis løpende fradragsrett for merverdiavgift ved utbygging av offentlig infrastruktur, uavhengig av hvem som er utbygger (privat eller offentlig).

Det vises til at det lenge har vært rettet oppmerksomhet til denne problemstillingen, blant annet i forbindelse med revidert statsbudsjett 1999:

> *«I en del tilfeller der private tomteselskap mv. bygger ut vann- og kloakkanlegg, blir eiendomsretten til anlegget etter noe tid overført til kommunen mot at kommunen overtar driften av anlegget. For private utbyggere av slike anlegg, vil merverdiavgiften være en kostnad i forbindelse med anskaffelsen selv om kommunen overtar anlegget og driften på et senere tidspunkt. Denne*

forskjellsbehandlingen er uheldig.» […] «Forslag som innebærer større grad av avgiftsmessig likebehandling av privat og kommunal utbygging av vann- og kloakkanlegg vil bli vurdert i statsbudsjettet for 2000.»

St.meld. nr. 2, 1998-99

Av forslag til statsbudsjett for 2000 fremgår følgende:

«Mulige løsninger for å oppnå større grad av likebehandling mellom privat og kommunal utbygging av vann- og kloakkanlegg, kan etter departementets vurdering være enten å etablere en ny tilskuddsordning eller innføre en særordning innenfor merverdiavgiftssystemet. Blant annet på grunn av problemets tilknytning til merverdiavgifts regelverket vil departementet i dette tilfellet foreslå å etablere en begrenset frivillig registreringsordning innenfor merverdiavgiftssystemet. En slik ordning innebærer at den registrerte på nærmere an gitte vilkår får tilbakeført den merverdiavgiften som har påløpt i forbindelse med opparbeidelsen av anlegget.»

, og videre:

«Entreprenørers utbygging av boligområder, hvor vann- og kloakkanlegg er en del av utbyggingen, er ikke ment å skulle omfattes av ordningen.»

Budsjett-innst. S. nr. 1 (1999-2000)

I komiteens behandling framkommer det imidlertid at flertallet mener tiltaket ikke svarer ut utfordringen som ble påpekt i revidert statsbudsjett i tilstrekkelig grad:

Flertallet vil peke på at den avgrensning som Finansdepartementet legger til grunn ikke gir noen løsning i de tilfeller der tomteselskaper står for utbyggingen. Flertallet ber om at det iverksettes de nødvendige tiltak slik at merverdiavgifts-/investeringsbelastningen blir lik for tomteselskapene og kommunen.

Budsjett-innst. S. nr. 1

Ordningen med frivillig registrering i Merverdiavgiftsregisteret ble først inntatt i forskrift 27. november 2000, og senere videreført i merverdiavgiftsloven § 2-3 femte ledd. Det vises til at Skatteetaten i en prinsipputtalelse 8. mai 2017 sier følgende:

«Etter Skattedirektoratets vurdering fremstår det som klart, sett hen til forarbeider og ordlyd i tidligere og nåværende bestemmelser, at ordningen med frivillig registrering kun gjelder utbygging i privat regi og at næringsutbygging ikke skal være omfattet.»

Skatteetaten (2017)

Det er viktig å understreke at det er en grunn til at regelverket er utformet slik det er. Når det gjelder investeringer i infrastruktur som inngår i kommunens avgiftspliktige tjenestetilbud, vil kommunene finansiere disse gjennom fakturering av kommunale avgifter – inkludert merverdiavgift. Det innebærer altså at merverdiavgiften på investeringer i denne typen infrastruktur faktisk betales, men av sluttbruker. Det er med andre ord ikke snakk om et *fritak* fra merverdiavgift på vann- og avløpsinfrastruktur.

Når det gjelder investeringer i infrastruktur som inngår i kommunens kompensasjonsberettigede virksomhet, kan kommunen få refusjon etter merverdiavgiftskompensasjonsloven. Denne loven har som formål å motvirke konkurransevridninger som følge av merverdiavgiftssystemet, slik at kommuner ikke skal ha insentiver til å velge egenproduksjon framfor potensielt effektiviserende kjøp av varer og tjenester fra privat næringsliv. Det er imidlertid heller

ikke her snakk om et *fritak* fra merverdiavgift på infrastrukturen. Det følger av lovteksten at:

> *«Det totale beløp som kompenseres etter § 3 skal som hovedregel finansieres gjennom reduksjon i overføringene til kommunene og fylkeskommunene.»*
>
> Merverdiavgiftskompensasjonsloven § 5

Det innebærer at ordningen derfor ikke er noen støtteordning for kommunesektoren. I det tilfellet hvor en utbygger bekoster eller besørger et infrastrukturtiltak kan man spørre seg om en kommune i det hele tatt bør ta i bruk denne ordningen, da kommunen i utgangspunktet ikke har hatt en merverdikostnad den bør kompenseres for.

Ved å ta i bruk den såkalte *«Anleggsbidragsmodellen»* eller «*Justeringsmodellen»,* har man etablert en praksis som gjør det mulig å sikre fradrag for merverdiavgift også når utbygger bekoster eller besørger kommunale infrastrukturtiltak. All den tid dagens lovverk ikke egentlig har til hensikt å frita kommunal infrastruktur for merverdiavgift, er det grunn til å spørre seg om hvorvidt bruken av slike modeller bør være tillatt eller ikke. Det kan imidlertid tenkes at det er vanskelig å utforme lovgivningen på en måte som ikke åpner for bruk av slike modeller, uten at dette får øvrige konsekvenser med potensielt større kostnader.

Spørsmålet om nøytral fradragsrett for merverdiavgift ved utbygging av kommunal infrastruktur har vært en problemstilling som har opptatt utbyggere, kommuner og lovgiver i 20 år. Dagens løsning på problemet bærer preg av å være en omgåelse av merverdiavgiften, og kan potensielt ha uheldige virkninger for kommuner som opptrer som juridisk byggherre «på papiret». Det er derfor etablert praksis at kommunene beholder en andel av den refunderte merverdiavgiften for å dekke administrative kostnader ved ordningen. Disse transaksjonskostnader er å regne som et samfunnsøkonomisk tap.

En nærmere vurdering av denne problemstillingen vil kreve en gjennomgang som vil gå ut over dette prosjektets rammer, og vil dessuten kreve kompetanse innen skatterett. Problemstillingen vil følgelig ikke bli vurdert nærmere her.

6.6.2 Statlig og fylkeskommunal deltakelse i utbyggingsavtaler

Flere av kommunene vi har intervjuet mener samspillet mellom utviklingen i kommunal, fylkeskommunal og statlig infrastruktur er et potensielt viktig forsinkende element i boligbyggingen. De statlige og fylkeskommunale infrastrukturhaverne kan fremme innsigelser og legge inn rekkefølgekrav i reguleringsplaner. Selv om kommunen kan inkludere bidrag til statlige og fylkeskommunal infrastruktur i en utbyggingsavtale, inngår ikke disse infrastrukturhaverne som selvstendig part i avtalene. Det medfører at eventuelle bidrag til slik infrastruktur ikke motsvares av en forpliktende gjennomføring av tiltak. Dette må eventuelt sikres gjennom en egen gjennomføringsavtale mellom stat/fylkeskommune og eiendomsutvikler, eventuelt mellom stat/fylkeskommune og kommunen som inngår utbyggingsavtale.

Ingen av deltakerne på arbeidsverkstedet hadde kommentarer til denne problemstillingen, utover at det å innlemme fylkeskommunen eller statlige infrastrukturaktører i en utbyggingsavtale framsto som en ressurskrevende oppgave. Vi har ikke prioritert å vurdere denne problemstillingen nærmere.

6.6.3 Utvidelse av dagens regler om opparbeidingsplikt og refusjon

Reglene om opparbeidingsplikt og refusjon innebærer at den som iverksetter offentlige infrastrukturtiltak kan få dekket en vesentlig del av eller alle sine utlegg fra andre grunneiere som nyter godt av at

opparbeidelsen muliggjør en utbygging av deres eiendom. Man er derved ikke avhengig av å avvente andres utbyggingsplaner for å sette i gang. En utvidelse av virkeområdet for reglene vil kunne gjøres med forskjellige deler av refusjonssystemet.

I plan- og bygningsloven § 18-1, første ledd bokstav a) til c) er det satt klare begrensninger i dimensjoneringen av anleggene. Det kan vurderes å utvide disse, for å utvide opparbeidelsesplikten til å omfatte større anlegg. Likeledes kan man se for seg at virkeområdet ble utvidet, slik at det også omfattet deltakelse i andre typer anlegg, som rundkjøring, avkjøringsramper på riks- og europaveier, gangbroer, renseanlegg og andre større anlegg som ikke omfattes i dag. Det kan også vurderes om opparbeidelsesplikten kan utvides fra vei, vann og avløpsanlegg, til også andre typer anlegg, som sykkelstier, gangveier, regulerte offentlige lekeplasser og rekreasjonsområder mm.

Muligheten for å utvide dagens regler om opparbeidingslikt og refusjon vurderes ikke nærmere i dette prosjektet. Det er imidlertid relevant å nevne at Overvannsutvalget i NOU 2015:16 har foreslått å utvide opparbeidelsesplikten i plan- og bygningsloven §18-1. Forslaget er todelt. Første del innebærer å oppheve begrensningen om at kommunen kun kan kreve rør med dimensjon opp til 305 mm. Den andre delen av forslaget er å legge til et nytt ledd d) i paragrafen, om plikt til opparbeiding av eller tilkobling til hovedanlegg for overvann. Dette er en tydeligere utvidelse av dagens opparbeidelsesplikt, til også å omfatte andre anlegg enn vei og vann- og avløpsledninger.

7 Samfunnsøkonomisk analyse

En innføring av nye modeller for grunneierfinansiering kan få konsekvenser for flere aktører i samfunnet. For å få oversikt over alle konsekvensene som oppstår i forbindelse med dette, har vi gjennomført en samfunnsøkonomisk analyse.

En samfunnsøkonomisk analyse er en nyttig metode for å identifisere og synliggjøre virkninger og konsekvenser av hvordan en endring (innføring av en eller flere nye modeller for grunneierbidrag) påvirker ulike grupper i samfunnet.

Samfunnsøkonomiske analyser benyttes ofte for å vurdere bruken av det offentliges knappe ressurser og for å vurdere hvordan ulike tiltak slår ut i resten av samfunnet.

Det er ofte utfordrende å identifisere og kvantifisere alle virkninger. For å sikre at ulike analyser kan sammenlignes er det utviklet en felles metodikk for slike analyser.[46] Dette gir et godt rammeverk for på en systematisk måte å kartlegge, sammenligne og vurdere virkninger som oppstår ved ulike prosjekter og politiske valgalternativer. Se for øvrig kapittel 4.4 for en nærmere gjennomgang av metodikk.

7.1.1 Forutsetninger som er lagt til grunn

For å anslå størrelsen på antatte virkninger har vi lagt til grunn forutsetninger om diskonteringsrente og skattefinansieringskostnader i tråd med veilederen i samfunnsøkonomiske analyser (DFØ, 2014).

I samfunnsøkonomiske analyser av større investeringsprosjekter er det vanlig å legge til grunn en analyseperiode på 40 år. Dette handler blant annet om forventet levetid på investeringer og at de potensielle nyttevirkningene skal slå inn før analyseperioden er over.

Tabell 7.1: Forutsetninger i analysen

	Forutsetning
Analyseperiode	40 år
Verdsettingsår	2018-kroner
Diskonteringsrente	4 prosent
Skattefinansieringskostnader	20 prosent

Kilde: SØA

I denne analysen vurderer vi innføring av ulike instrumenter som krever endringer i lovverket. Lovendringer kan potensielt bli stående i lang tid, og lenger enn 40 år. Samtidig pågår det kontinuerlig oppdateringer, utskiftninger og tilføyinger i lover og forskrifter for å sikre at rettsvesenet utvikles i takt med samfunnet for øvrig. Dagens plan- og bygningslov ble for eksempel utarbeidet for bare ti år siden, som erstatning for den tidligere loven fra 1985.[47] Dette kan tale for at vi legger til grunn en mer begrenset analyseperiode.

Vi har likevel valgt å legge til grunn en analyseperiode på 40 år. Valg av analyseperiode har uansett liten betydning for resultatene i denne analysen.

7.2 Nullalternativet

Nullalternativet beskriver dagens situasjon og forventet utvikling i fravær av nye tiltak. Det er imidlertid viktig å poengtere at nullalternativet ikke kun er dagens situasjon, da den også inkluderer allerede vedtatt politikk (regelverk og lover) og eventuelle endringer i markedet som med stor sannsynlighet kan forventes å finne sted i analyseperioden. Nullalternativet skal fungere som et

[46] Finansdepartementet (2014) og Direktoratet for økonomistyring (2018), heretter DFØ (2014)

[47] Se lovdata

sammenlikningsgrunnlag for virkningene som oppstår av å gjennomføre de ulike tiltakene.

Dagens praksis og erfaringer

Bruken av utbyggingsavtaler har blitt en etablert praksis ved utbygging av større områder i mange kommuner. Tidligere utredninger, samt kartleggingen som er gjennomført i denne utredningen, viser at bruken av utbyggingsavtaler er svært utbredt.

Basert på intervjuer med et utvalg utbyggere, peker forfatterne i SØA (2018) på at bruken av utbyggingsavtaler synes å variere, og at inntektspotensialet til verktøyet trolig er større enn hva man realiserer i dag. Gjennom intervjuene finner de i tillegg at mange utbyggere utrykker misnøye med dagens praktisering av utbyggingsavtaler. Misnøyen knytter seg særlig til følgende:

- Liten grad av forutberegnelighet
- Ofte vanskelig å se nødvendigheten av tiltakene
- Enkelte rekkefølgebestemmelser oppleves som urimelige
- Urettferdig fordeling av kostnader mellom utbyggere
- Gratispassasjerproblematikk
- Kostnadskrevende
- Varierende praksis knyttet til tilbakebetaling av merverdiavgift ved realytelser fra utbygger

Den største utfordringen for alle utbyggere er manglende grad av forutberegnelighet. I utbyggers forhandlinger med grunneiere om tomtepris legges det i dag ned store ressurser i arbeidet med å kartlegge og beregne sannsynlige bidrag til opparbeidelse av infrastruktur. Arbeidet til tross: Det er som regel stor grad av usikkerhet til den samlede kostnaden til infrastrukturbidrag ved kjøp av tomtearealer.

Varierende praksis med refusjon av merverdiavgift når utbygger selv opparbeider infrastruktur bidrar til å øke denne usikkerheten. Alle utbyggerne mener denne usikkerhet gir seg utslag i økte kostnader, med redusert prosjektlønnsomhet og økte eiendomspriser som resultat, selv om deler av kostnaden i noen tilfeller kan veltes over på grunneier i form av en risikopremie.

Bruken av utbyggingsavtaler er begrenset til finansiering av teknisk infrastruktur. Utbyggingsavtaler bidrar således ikke til å løse kommuners vanskeligheter med finansiering av det lovpålagte tjenestetilbudet i kommunen, som grunnskoler, barnehager, sykehjem o.l. Slik infrastruktur inngår ofte blant rekkefølgekrav i utbyggingsprosjekter, og når kommuner finner det utfordrende å finansiere slik infrastruktur, kan dette utgjøre et hinder for eiendomsutviklingen.

De fleste utbyggerne som er intervjuet i SØA (2018) ønsker å beholde dagens forbud mot privat finansiering av sosial infrastruktur. Det fremheves at sosial infrastruktur er en lovpålagt oppgave for kommunen, som allerede bør være finansiert gjennom de generelle skatter og avgifter. Én av utbyggerne er imidlertid mer positiv til en opphevelse av et slikt forbud, og mener infrastrukturens egenskap er irrelevant så lenge nødvendighetskriteriet er oppfylt.

7.3 Relevante tiltak

Den samfunnsøkonomiske analysen vil vurdere virkninger som oppstår i samfunnet av følgende fire tiltak:

- **Tiltak A:** Opphevelse av dagens forbud mot finansiering av sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler (heretter: Sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler)
- **Tiltak B:** Utbyggingsavgift
- **Tiltak C:** Omreguleringsavgift

- **Tiltak D:** Prosjektplanlegging

Alternativene er beskrevet i detalj i avsnitt 6.1-6.4.

7.4 Identifisering og verdsetting av virkninger

Med *virkninger* mener vi alle de positive og negative effektene som oppstår som følge av at modeller for grunneierbidrag innføres. Virkningene måles som endringen som oppstår relativt til nullalternativet, dvs. at kostnads- og nyttevirkninger beregnet i tiltakene er fratrukket eventuelle kostnader og nyttegevinster ved dagens praksis.

En innføring av nye modeller for grunneierbidrag kan få konsekvenser for flere aktører i samfunnet, både aktører i privat sektor og myndighetene. I dette kapittelet kartlegger vi de forskjellige virkningene som oppstår for de ulike aktørene.

For aktører i privat sektor (for eksempel grunneiere, eiere av bolig- og næringseiendom og boligbyggere) kan innføring av nye modeller gi økte kostnader knyttet til å tilpasse seg det nye regelverket. Motsatt kan de nye modellene også gi effektiviseringsgevinster gjennom enklere forhandlinger ved inngåelse av utbyggingsavtaler og større forutberegnelighet om størrelsen på bidraget. Videre vil eventuell innføring av modell for prosjektplanlegging innebære økt ansvar, men også bedre forutberegnelighet og enklere forhandlinger med kommunen.

For myndighetene vil tiltakene innebære ressursbruk til utvikling av modellene og utforming av lover og forskrifter. Samtidig vil tiltakene innebære ressursinnsats knyttet til håndheving av regelverket, herunder administrasjonskostnader, saksbehandling av klager, utregning av beregningsgrunnlag og lignende. Men også for myndighetene kan nye modeller gi økt forutberegnelighet og enklere forhandlinger i møte med private grunneiere og utbyggere.

Innføringen av nye modeller kan potensielt også ha positive konsekvenser for samfunnet for øvrig, ved at effektivisering av bolig- og infrastrukturutviklingen kan gi bedre samsvar mellom tilbud av og etterspørsel etter infrastruktur.

Tabell 7.2 sammenstiller de viktigste aktørene som blir berørt, samt på hvilken måte de kan bli påvirket av innføring av nye modeller for grunneierfinansiering.

Tabell 7.2: Virkninger for ulike aktører ved innføring av nye modeller for grunneierfinansiering

Aktører i privat sektor (grunneiere, boligbyggere, eiere av bolig og næringseiendom)	Myndighetene (Staten, kommune og fylkeskommune)	Samfunnet forøvrig (bl.a. innbyggere i det aktuelle området, aktører som nyter godt av infrastrukturen)
- Utvikling av beregningsmodeller og plangrunnlag - Ressursbruk for utbyggere ved tilpasning til nytt lovverk - Effektivisering av forhandlinger - Økt forutberegnelighet - Færre reguleringsplaner som ikke er gjennomførbare	- Utvikling lov og forskrifter - Utvikling av beregningsmodeller og plangrunnlag - Økte løpende plankostnader - Effektivisering av forhandlinger - Økt finansieringsfleksibilitet - Økt forutberegnelighet - Færre reguleringsplaner som ikke er gjennomførbare	- Skattefinansieringskostnader

Kilde: SØA

7.4.1 Investeringskostnad - Utforming av lover og forskrifter

Innføring av instrumenter for grunneierfinansiering vil innebære ressurskostnader for myndighetene knyttet til utvikling av de ulike modellene og utforming av lover og forskrifter som må på plass.

Endring av lover er en omfattende prosess, og lovgivningsarbeidet består av flere faser: [48]

A. Forberedende lovarbeid gjennom et lovutvalg eller et høringsnotat
B. Høring av forslaget
C. Utarbeidelse av proposisjon til Stortinget
D. Komitébehandling
E. Behandling av Stortinget i to omganger
F. Sanksjonering av Kongen i statsråd

Det forberedende lovarbeidet foregår i de berørte departementene, og det departementet som har fagansvaret for loven plikter å utrede saken grundig før den legges fram på Stortinget. En grundig utredning innebærer videre at saken sendes ut på høring for å få innspill fra berørte parter og aktuelle faginstanser. For de ulike modellene som foreslås i denne utredningen, vil det være naturlig at en utbyggingsavgift, omreguleringsavgift og lover knyttet til prosjektplanlegging inngår i plan- og bygningsloven, tilhørende Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Forskriften som regulerer dagens forbud mot finansiering av sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler inngår også i plan- og bygningsloven.

Den videre prosessen avhenger av hvor omfattende lovendringene anses å være. Ved omfattende lovendringer, nedsettes det gjerne et eget lovutvalg med representasjon fra ulike fagmiljøer og interessegrupper, som skriver en eller flere offentlige utredninger (NOUer). NOUen leveres fagdepartementet, som avgjør om den vil gå videre med lovforslagene. Dersom de velger å gå videre med forslaget, sendes dette på høring.

Etter at høringen er avsluttet, vil departementet eventuelt utarbeide en proposisjon til Stortinget. Forslaget vil være mer eller mindre basert på NOU og erfaringene fra høringen.

Etter at lovforslaget er fremmet for Stortinget, drøftes lovforslaget av en av de faste fagkomiteene, som avgir sin innstilling til Stortinget. Denne runden kan også inneholde en runde med høringer for å få innspill fra fagpersoner og direkte berørte grupper om hvilke konsekvenser lovendring kan få.

Innstillingen til lovvedtaket fra komiteen behandles så av Stortinget, hvor hovedregelen er at lovsaken skal behandles i to omganger.[49] Ved ferdigbehandlet lovforslag, sendes vedtaket til Kongen i statsråd som sanksjonerer lovvedtaket. Deretter publiseres loven i Norsk Lovtidende, og trer i kraft på en fastsatt dato, eller når Kongen bestemmer.

Som regel vil departementet måtte utarbeide eller endre forskrifter for å utfylle og presisere loven.

Som beskrevet ovenfor innebærer altså en lovendring en omfattende prosess hvor flere parter i samfunnet blir berørt. For det første innebærer lovendringen arbeidsinnsats direkte i departementet som utarbeider lovforslaget, samt fagkomiteer på Stortinget. I tillegg vil fagpersoner og andre berørte aktører være involvert i høringsinnspill.

[48] Jf. lenke

[49] Det kan også blir behandlet en tredje gang dersom lovvedtaket ikke bifalles ved annen gangs behandling.

Basert på prosjektteamets egne erfaringer fra tidligere utarbeidelse av forslag til ny plan- og bygningslov, har vi lagt til grunn at kostnadene ved utforming av nytt lovverk ved innføring av en utbyggingsavgift (tiltak B) vil beløpe seg til snaut 7 millioner kroner. [50] Innføring av en utbyggingsavgift vil kreve et relativt omfattende lovarbeid knyttet til blant annet fastsetting av behov for infrastrukturtiltak og nivå på avgiften. Videre må det være en transparent prosess rundt hvem som skal betale og hvor mye, samt spesifisering av klagemuligheter og andre rettsikkerhetsgarantier. Dette vil innebære utarbeidelse av et omfattende lovverk, og kreve flere ressurser til utredning, utarbeidelse av høringsuttalelse, bearbeidelse av høringsuttalelse, og utarbeidelse og behandling av endelig forslag.

Opphevelse av dagens forbud mot finansiering av sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler (tiltak A) vil ikke innebære innføring av en ny lov, men kun en forskriftsendring. Vi legger til grunn at denne endringen ikke vil kreve nedsettelse av utvalg. Utredning av økonomiske konsekvenser, utarbeidelse av forslag til endring i forskrift, arbeid med høring, samt forberedelse av sak til Stortinget, er anslått å koste nær 1 million kroner.

Innføring av prosjektplanlegging (tiltak D) vil kreve en rekke mindre tilpasninger av plan- og bygningsloven. Som omtalt i kapittel 6 inkluderer dette opphevelse av dagens forbud mot finansiering av sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler. I tillegg vil det medgå ressurser til klargjøring av høringsnotat for nødvendige endringer, behandling av høringsuttalelser og utforming av proposisjon. Samlet har vi vurdert kostnadene til 2 millioner kroner.

Utforming av ny lov ved innføring av en omreguleringsavgift (tiltak C) antas å kreve mer ressurser enn tiltak A og D, men mindre ressurser enn tiltak B. En omreguleringsavgift er et mer målrettet instrument, og det vil kreve en mindre omfattende lovreform som vil være mindre ressurskrevende å behandle. Dette instrumentet vil imidlertid innebære tyngre interdepartementale prosesser ettersom endringene vil gå på tvers av ulike departementers ansvarsområder. Dette innebærer at vi legger til grunn høyere ressurskostnader knyttet til å innføre en omreguleringsavgift (tiltak C) sammenlignet med for eksempel prosjektplanlegging (tiltak D). For dette instrumentet anslår vi kostnaden til 5 millioner kroner.

For alle tiltakene har vi lagt til grunn at forberedende lovarbeid påbegynnes i 2018, og at ressursinnsatsen knyttet til utarbeidelsen av lovene fordeler seg utover to år fram til de nye lovene trår i kraft i 2020.

Tabell 7.3: Utforming av lover og forskrifter

Tiltak	Kostnad
A: Sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler	1 mill.
B: Utbyggingsavgift	7 mill.
C: Omreguleringsavgift	5 mill.
D: Prosjektplanlegging	2 mill.

7.4.2 Investeringskostnad - Utvikling av beregningsmodeller og plangrunnlag

Tiltakene vil også innebære kostnader til utvikling av nødvendige modeller for beregning av avgifter, økte krav til plangrunnlag, samt innarbeiding og

[50] Vi har grovt beregnet at utarbeidelsen av lovendring for bygningsdelen av plan- og bygningsloven bestod av om lag 24 årsverk, og dermed til en kostnad på om lag 20 millioner kroner. Vi har deretter lagt til grunn at utarbeidelsen av lov til utbyggingsavgift ligger på om lag 1/3 av dette, mens utarbeidelsen av omreguleringsavgift ligger på mellom 1/4 og 1/5 av dette.

tilpasning til nye rutiner. Økte kostnader som følge av strengere krav til plangrunnlag vil både ha en investerings- og driftskomponent. Det vil være en investering første gang kommunen tilpasser maler og rutiner for utarbeiding av planer, og i tillegg en merkostnad ved et mer detaljert plangrunnlag for hver plan som utarbeides. Denne virkningen omfatter kun investeringskomponenten.

Tiltak A – Sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler

En opphevelse av dagens forbud mot finansiering av sosial infrastruktur gjennom utbyggingsavtaler antas ikke å gi behov for nye beregningsmodeller eller økt detaljeringsnivå i plangrunnlaget.

Tiltak B - Utbyggingsavgift

Innføring av en utbyggingsavgift kan trolig gjøres uten at det er nødvendig å innføre større administrative reformer. I dag består kommuneplanen både av en samfunnsdel og en arealdel. I utarbeidelsen av denne er en vurdering av utbyggingsbehov og finansiering av infrastruktur allerede en sentral del av plangrunnlaget. Ettersom arealplanprosessen etter plan- og bygningsloven bygger på en omfattende utredning, samordning og høringsprosess, kan beslutningen om å innføre en avgift, og fastsettelse av nivået integreres i kommuneplanprosessen.[51]

En investerings- eller infrastrukturplan som definerer størrelsen på en utbyggingsavgift, samt eventuell differensiering av satser mellom områder innad i kommunen, vil trolig måtte være betydelig mer detaljert enn hva for eksempel kommuneplanen er i dag. Mange av disse detaljene tydeliggjøres riktignok gjennom kommunedelplaner og områderegulering. Det kan være hensiktsmessig å lage et beregningsopplegg for avgiften som en integrert del av prosessen med å utarbeide slike planer. All den tid det må foreligge et beregningsgrunnlag før en kommune kan ta i bruk en utbyggingsavgift, er det naturlig å legge til grunn at bruken av avgiften i mange kommuner vil være begrenset til områder hvor det foreligger en områderegulering eller kommunedelplan.

I tillegg til en arealplan, må det utarbeides en investeringsplan hvor infrastrukturkostnader beregnes og fordeles. Et plangrunnlag for beregning av utbyggingsavgift må antas å medføre økte ressurskostnader sammenlignet med nullalternativet, både ved investering i nye og rullering av eksisterende planer. Under denne virkningen ser vi imidlertid kun på investeringskostnaden.

Lovgivningen vil legge en rekke føringer, både med krav til plangrunnlag og hvordan infrastrukturbidrag skal beregnes. Det kan derfor være naturlig at investeringen kan gjøres sentralt, for eksempel av et offentlig direktorat eller departement, gjennom utarbeiding av maler og veiledere. For eksempel foreligger det allerede en Reguleringsplanveileder utarbeidet av Kommunal- og moderniseringsdepartementet, sist publisert september 2018. I denne omtales blant annet områdereguleringer og detaljeringsgrad i disse.

En utvidelse av eksisterende veileder og/eller utforming av en egen veileder for bruk av utbyggingsavgift, antas å kunne gjennomføres innenfor moderate kostnader. Riktignok vil det trolig være behov for å gjennomgå de modeller som i dag benyttes til beregning av kontantbidrag, som for eksempel GASS-modellen i Sandnes og VPOR-modellen i Oslo, for

[51] Beslutning om bruk av avgifter og nivå på disse kan tenkes fastsatt generelt i kommuneplanen. Detaljene i de enkelte planområder vil imidlertid måtte fastsettes i områdeplan eller i detaljplan.

å undersøke om det er elementer herfra som kan standardiseres i ny modell. Det vil trolig også være hensiktsmessig å undersøke nærmere hvilke føringer og retningslinjer som ligger til grunn for praktisering av utbyggingsavgift i England og Wales (jf. kapittel 6.2.2). Det bør videre nedsettes en arbeidsgruppe med deltakere fra utvalgte kommuner, utbyggere, interesseorganisasjoner og statlige myndigheter for å sikre en mest mulig hensiktsmessig og standardisert tilnærming. En ramme på 2 millioner kroner antas imidlertid å være tilstrekkelig for å finansiere dette arbeidet.

Selv om investeringen i metodisk rammeverk sentraliseres, vil det uansett være en opplærings-/tilpasningskostnad for kommunene. Det vil naturligvis være vesentlig usikkerhet knyttet til størrelsen på denne kostnaden. Som en tankeøvelse kan vi imidlertid se for oss at det vil være nødvendig å avholde et kurs/seminar med deltakere fra alle de 422 kommunene i landet. Hvis vi legger til grunn at alle kommuner sender to deltakere og at kurset går over to dager, vil dette legge beslag på om lag 13 500 arbeidstimer.

Deltakerne må videre lære opp kollegaer før den ervervede kunnskapen til slutt må materialisere seg i nye rutiner i arbeidet med områderegulering. Dette må i det minste antas å beslaglegge to ukesverk i den enkelte kommune, altså ytterligere 31 500 timeverk. Totalt beløper dette seg til 45 000 timeverk, som med en lønnskostnad per time på 455 kroner utgjør en kostnad på 20,5 millioner kroner.[52]

Skal man i tillegg ta hensyn til reisekostnader og overnatting for kursdeltakerne fra mange av kommunene, er det realistisk å legge til grunn en totalkostnad på 30 millioner kroner, inkludert kostnader til utarbeiding av veiledere. Det vil imidlertid være stor usikkerhet knyttet til dette anslaget.

Tiltak C – Omreguleringsavgift

Ved innføring av en omreguleringsavgift vil det blant annet kreve utarbeidelse av egne modeller som kan identifisere hvor stor del av verdistigningen i et område som er knyttet til den aktuelle omreguleringen. Dette tiltaket vil kreve ressurser knyttet til å identifisere både hvilke områder som blir påvirket av omreguleringen, samt utarbeidelse av metoder for å identifisere verdistigningen som dette medfører.

Ettersom en omreguleringsavgift ikke er direkte knyttet til kostnadene ved å bygge ut infrastrukturen, vil det ikke være nødvendig å utarbeide en mer detaljert investeringsplan enn det som allerede gjøres i nullalternativet. Kostnaden knyttet til dette vil derfor være null sammenlignet med nullalternativet.

Omreguleringsavgiften vil i hovedsak avgiftsbelegge:

i. Omregulering av eiendommers bruksformål
ii. Omregulering av eiendommers utnyttelsesgrad

Ved omregulering av eiendommers bruksformål vil det normalt foreligge markedspris på både eksisterende og ny bruk av eiendommen i det berørte området. I den grad det ikke foreligger markedspris på eksisterende og/eller ny bruk av eiendommen, vil dette kunne fastsettes av takstmann. Man kan også se til satser for erstatning som i dag legges til grunn i ekspropriasjonssaker.

[52] Det legges til grunn at et ukesverk består av 37,5 timer. Lønnskostnaden er beregnet med utgangspunkt i lønnskostnad per utførte timeverk i kommuneforvaltningen i Nasjonalregnskapet per 2. kvartal 2018, som tilsvarer 455 kroner.

Ved omregulering av eiendommers utnyttelsesgrad vil det som regel foreligge en markedspris på dagens bruk i det berørte området. Verdistigningen kan da beregnes med utgangspunkt i størrelsen på økningen i utnyttelsesgraden.

Det vil være reguleringsendringen, og eventuell verdistiging denne medfører, som er utgangspunktet for avgiften. Man kan se for seg at det vil være nødvendig å definere når en omregulering og hvilken del av denne som skal utløse avgiftsplikt. Endringen må være reell. Ved opphevelse av en eldre plan som åpnet for bebyggelse, og vedtakelse av en ny, vil det være differansen mellom verdien på utbygging etter gammel og ny som blir avgiftsgrunnlaget. Kommunen vil heller ikke ha adgang til å foreta omreguleringer og planendringer av rent fiskale hensyn.

Det vil imidlertid være behov for å utarbeide noen standardmodeller som kommunene kan benytte for å beregne verdistigningen, samt etablering av rutiner/håndbok som kommunen skal følge. Vi legger til grunn at de samlede investeringskostnadene vil være om lag 15 millioner kroner ved innføring av omreguleringsavgift. Dette er en del lavere enn ved en utbyggingsavgift. Forskjellen skyldes at en utbyggingsavgift vil kreve større grad av forkunnskap hos kommunene knyttet til å utarbeide modeller, samt vurderinger av investeringskostnadene som følger med et utbyggingsområde. Ved en omreguleringsavgift vil avgiftssatsen være satt nasjonalt, og det vil være mindre rom for skjønnsvurderinger hos kommunene.

Tiltak D – Prosjektplanlegging

Bruk av prosjektplanlegging vil gi utbygger økt ansvar i reguleringsprosessen. Selv om private reguleringsplaner allerede i stor grad utarbeides og fremmes av private, vil bruk av et slikt spor i plan- og bygningsloven stille strengere krav til at utbygger i større grad enn i dag tar stilling til nødvendig infrastruktur som må finansieres gjennom utbyggingsavtalen. Likevel vet vi at utbyggere og utbyggerorganisasjoner i dag bruker betydelige ressurser på standardisering av modeller og avtaler. Det vil være naturlig om organisasjonene også etablerer et modellrammeverk og/eller standardiserte maler og oppskrifter som utbyggere som velger å ta i bruk et prosjektplanleggingsspor kan benytte seg av.

Videre vil det være behov for å utarbeide veiledere og håndbøker for kommunene om hvordan de skal forholde seg til prosjektplanleggingssporet. Vi legger til grunn at kostnadene for både det private aktørene og kommunene kan gjennomføres innenfor en ramme på 5 millioner kroner.

Tabell 7.4: Utvikling av modeller og plangrunnlag

Tiltak	Kostnad
A: Sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler	-
B: Utbyggingsavgift	30 mill.
C: Omreguleringsavgift	15 mill.
D: Prosjektplanlegging	5 mill.

7.4.3 Økte løpende plankostnader

I tillegg til en «investeringskostnad» knyttet til utforming av beregningsmodeller og bedre plangrunnlag, vil innføring av nye lover og forskrifter kunne innebære økte ressurskostnader knyttet til kontroll og tilsyn av lovverket, kostnader knyttet direkte til innhenting av avgiftene og økte løpende kostnader gjennom strengere krav til plangrunnlaget.

Innføringen av nye modeller for grunneierfinansiering kan videre potensielt føre til konflikter og eventuelle klagesaker. Dersom dette er tilfellet vil det innebære økt ressursbruk både hos myndigheter og eventuelle private aktører som er involvert.

Tiltak A – Sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler

Det er i utgangspunktet ingen grunn til at en oppmykning av dagens regelverk vil medføre økte

kostnader i forbindelse med administrasjon av utbyggingsavtalene. Nødvendighets- og forholdsmessighetsvurderingen bør være lettere når det gjelder investeringer i for eksempel ny skole, da skoletilbud er en lovpålagt tjeneste og forholdsmessighet kan beregnes basert på alderssammensetning i husholdninger i kommunen.

Tiltak B - Utbyggingsavgift

Erfaringer fra England og Wales med den nylig innførte utbyggingsavgiften *Community Infrastructure Levy*, har vist at administrasjonskostnadene for myndighetene er relativt begrensede. De lokale myndighetene tillates å beholde inntil fem prosent av inntektene fra avgiften til administrasjon, og foreløpige tilbakemeldinger tyder på at kostnadene er lavere enn dette kostnadstaket.

Innføring av en utbyggingsavgift i Norge må antas å medføre ressurskostnader for det offentlige knyttet til oppfølging av det nye lovverket. For eksempel vil det tilkomme kostnader knyttet til potensielle klagesaker og innkreving av avgifter. Dette er kostnader man har i tilknytning til utbyggingsavtaler i dag også. Sammenlignet med nullalternativet er det imidlertid grunn til å forvente noe høyere omfang av klagesaker, ettersom man går fra en forhandlingsbasert løsning (utbyggingsavtaler) til en forhåndsbestemt avgift (utbyggingsavgift).

Den største forskjellen mellom en utbyggingsavgift og utbyggingsavtale (nullalternativet) vil være et høyere krav til å beregne investeringskostnader for det angitte utbyggingsområdet på forhånd, samt å utarbeide en kostnadsfordeling mellom utbyggere. Enkelte kommuner, for eksempel Sandnes og Oslo kommune, har innført lignende områdemodeller allerede under dagens lovverk, og det kan dermed antas at innføring av en utbyggingsavgift i liten grad vil øke plankostnadene i disse kommunene.

Basert på en samlet vurdering av alle kommuner i landet legger vi imidlertid til grunn at innføring av en utbyggingsavgift vil innebære noe økte løpende plankostnader, først og fremst knyttet til noe økning i klagesaker, samt krav til bedre plangrunnlag. Vår vurdering er at dette vil gi en økning i administrasjonskostnadene på om lag 3 prosent av inntektene fra avgiften. Det er videre også knyttet stor usikkerhet til hvor store inntekter en utbyggingsavgift vil generere, da det ikke foreligger noen strukturert statistikk som viser inntekter fra dagens bruk av utbyggingsavtaler.

I forbindelse med dette prosjektet har vi tatt for oss omfanget av inntekter fra utbyggingsavtaler[53] for et utvalg på 13 kommuner. Gjennomgangen viser at omfanget er betydelig for disse kommunene. I vedlegg B benytter vi ulike metoder for å beregne de totale inntektene via utbyggingsavtaler (og overføring vederlagsfritt gjennom opparbeidelsesplikten (§18-1)). Resultatet fra de tre metodene gir et spenn fra 2,1 til 3,8 milliarder 2018-kroner.[54] Dette er usikre anslag, og vi har valgt å legge oss på gjennomsnittet, nemlig 3,0 milliarder kroner.

Basert på kartleggingen av bruk av utbyggingsavtaler, legger vi videre til grunn at 50 prosent av inntektene potensielt kan hentes inn gjennom en utbyggingsavgift. Det tilsvarer dermed 1 524 millioner kroner årlig. Med en forutsetning av økte plankostnader på 3 prosent gir dette 46 millioner kroner årlig.

[53] Gjennomgangen gjelder inntekter fra infrastruktur overført vederlagsfritt gjennom opparbeidelsesplikt (§18-1) eller utbyggingsavtaler, samt kontantoverføringer gjennom utbyggingsavtaler.

[54] Det er fremdeles noen kommuner det mangler svar fra. Dette tallet kan dermed potensielt endres til endelig utgave.

Neddiskontert over analyseperioden tilsvarer dette 852 millioner kroner.

Tiltak C – Omreguleringsavgift

I dette alternativet kreves det ikke utarbeidelse av detaljerte investeringsplaner, og kommunene unngår dermed driftskostnader knyttet til dette utover det som allerede gjøres i nullalternativet.

En omreguleringsavgift vil imidlertid medføre kostnader til beregning av verdistigning i eiendomsmarkedet. I den grad det foreligger markedspriser kan denne beregningen riktignok gjøres sjablongmessig. Dersom det ikke foreligger markedspris for relevant bruk av eiendommen kan det medføre behov for taksering for beregning av verdistigning i hver enkelt omregulering av areal. Oslo Economics (2017) har tidligere beregnet kostnaden av taksering til mellom 692 og 780 kroner per eiendom, avhengig av om kommunene legger til grunn formuesgrunnlaget fra Skatteetaten eller kommunal taksering.

I tillegg til løpende takseringskostnader kommer kostnader til behandling av potensielle klager og til innkreving av avgift. På samme vis som med utbyggingsavgiften legger vi til grunn at kostnadene vil variere i takt med omfanget av bruken av instrumentet. Forutsatt at man i lovgivningen er tydelig på hvordan planskapte inntekter skal beregnes, og at takseringsarbeider gjennomføres av uavhengige parter, mener vi det er grunn til å anta at kostnadene med å administrere en omreguleringsavgift er noe lavere enn ved en utbyggingsavgift.

Videre mener vi det er grunn til å tro at en omreguleringsavgift vil innebære noe færre klagesaker enn ved en utbyggingsavgift. Årsaken til dette er at skattesatsen på omreguleringsavgiften er forhåndskjent og satt av sentrale myndigheter, noe som vil gi lite rom for skjønnsutøvelse i hvert enkelt tilfelle. Ved en utbyggingsavgift er avgiftsnivået i større grad basert på beregninger og vurderinger gjort av kommunen i hver enkelt sak, og dermed innebære større innslag av skjønnsutøvelse fra kommunen.

Skjønnsmessig legger vi til grunn at administrasjonskostnadene knyttet til innføring av omreguleringsavgift vil utgjøre om lag 2 prosent av inntektene fra avgiften.

Men hvilke inntekter vil en omreguleringsavgift generere? Dette vil avhenge av avgiftssats og størrelsen på den planskapte inntektene. Men hvilken skattesats er det naturlig å legge til grunn, og hva er den samlede årlige verdien av planskapte inntekter?

Når det gjelder avgiftssats er det interessant å skule til den nylig innførte omreguleringsavgiften i Sveits, som er omtalt i kapittel 6.3.3. Her pålegger den føderale lovgivningen en inndragning av minimum 20 prosent av de planskapte inntektene. Enkelte kantoner har valgt å praktisere en avgift så høy som 50 prosent. Hvis vi sammenligner med øvrige grunnrentenæringer i Norge, skattlegges grunnrenten fra vannkraft med 35,7 prosent og fra oljeindustrien med 54 prosent. Uten å ta stilling til hvor høy satsen *bør* være, kan det basert på dette være naturlig å legge til grunn en sats på 30 prosent.

Når det gjelder omfanget av omregulering av areal, så viser SSB til at statistikk basert på arealplaner er under oppbygning, men at det per nå er vanskelig å gjennomføre endringsanalyser. Det foreligger imidlertid to statistikker som gir interessant informasjon.

Oversikten over kommunal forvaltning av landbruksarealer viser at det i perioden 2015-2017 i gjennomsnitt ble omdisponert om lag 2 500 dekar dyrka eller dyrkbar jord til boligbebyggelse (inkludert

uteoppholdsareal).[55] Dette omfatter imidlertid ikke omregulering til boligformål fra andre reguleringsformål. Dersom vi ser på endringen i arealbruk til boligbebyggelse, viser statistikken at disse arealene i gjennomsnitt har vokst med 5 800 dekar årlig i perioden 2011-2018.[56] Det er knyttet stor usikkerhet til disse tallene, og dette må anses som en øvre grense for omfanget av omregulering til boligformål. SSB advarer derfor mot å gjøre en slik endringsberegning, da økt arealdisponering kan skyldes bedre plangrunnlag i tillegg til faktisk reguleringsendring.

Med en antakelse om en gjennomsnittlig tomtestørrelse per bolig på 330 kvadratmeter,[57] tilsvarer 2 500 og 5 800 dekar henholdsvis 7 600 og 17 600 boliger. Til sammenlikning har boligbyggingen de siste ti årene i gjennomsnitt utgjort 26 000 fullførte boliger årlig. På lang sikt er det naturlig å anta en viss balanse mellom omregulering til boligformål og nedbygging av areal til dette formålet. Selv om usikkerheten er stor, mener vi det alt i alt kan være grunnlag for å anta at det årlig omreguleres areal til boligformål tilsvarende 20 000 boliger, eller 6 600 dekar.

Men hva er så verdiøkningen som følge av omregulering? La oss legge til grunn at en boligtomt i gjennomsnitt koster 1 000 kroner per kvadratmeter. Det tilsvarer én million kroner for en eneboligtomt på ett mål. Dersom arealene som omreguleres til boligformål i utgangspunktet var regulert som LNFR-område, vil nær hele tomteprisen være gevinst. Legger vi derimot til grunn at arealene i utgangspunktet var regulert til næringsformål, behøver i prinsippet ikke omreguleringen å ha medført noen verdiøkning i det hele tatt. Som en forenkling legger vi til grunn at arealene før omregulering hadde en markedsverdi på 500 kroner per kvadratmeter. Den planskapte inntekten blir da 500 kroner per kvadratmeter.

Med disse forutsetninger lagt til grunn, kommer vi til slutt fram til en årlig samlet planskapt inntekt som følge av omregulering på 3,3 milliarder kroner. En avgiftssats på 30 prosent vil da generere en avgiftsinntekt på nær 1 milliard kroner i året, og en årlig administrasjonskostnad på 30 millioner kroner.

Det er imidlertid stor usikkerhet knyttet til de fleste av forutsetningene lagt til grunn i dette regnestykket. I tillegg baserer de seg på en forutsetning om størrelsen på en omreguleringsavgift, som i utgangspunktet er et normativt spørsmål.

For analysens del mener vi det vil være riktigere å legge til grunn at avgiftsinntektene fra en omreguleringsavgift tilsvarer inntektene fra bruk av utbyggingsavgift, slik at vi kan gjøre en provenynøytral sammenligning av modellene. Men en forutsetning om administrasjonskostnader på 2 prosent av inntektene vil da medføre en årlig kostnad på 30 millioner kroner, eller 568 millioner kroner neddiskontert over hele analyseperioden.

Tiltak D – Prosjektplanlegging

Bruk av et prosjektplanleggingsspor vil i utgangspunktet medføre en kostnadsbesparelse for kommunene, ved at utbygger påtar seg et større ansvar i reguleringsprosessen. Det skyldes at utbygger ved bruk av et slikt spor i større grad enn ved et ordinært spor må ta ansvar for å identifisere infrastrukturtiltak og rekkefølgebestemmelser. Dette vil i utgangspunktet kun medføre en kostnadsoverføring fra kommunene til utbyggere. Riktignok vil en slik

[55] SSB Tabell 11776
[56] SSB Tabell 09594. Det er knyttet stor usikkerhet til disse tallene

[57] Basert på forhold mellom areal dekket av bygninger (548,66 km^2) og antall bygninger (4 165 364) i 2018 fra SSB, og en antatt utnyttelsesgrad på 40 prosent.

overføring utløse besparelser i skattefinansieringskostnadene, men vi velger å se bort fra disse her.

Tabell 7.5: Økte løpende plankostnader

Tiltak	Kostnad
A: Sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler	-
B: Utbyggingsavgift	852 mill.
C: Omreguleringsavgift	568 mill.
D: Prosjektplanlegging	-

Det er knyttet stor usikkerhet til disse kostnadsestimatene. Usikkerheten gjelder både for hvor ofte man kan benytte seg av de ulike instrumentene, samt hvor store inntekter man kan forvente å kreve inn fra de ulike instrumentene.. Vi diskuterer usikkerheten knyttet til dette i kapittel 7.6.2. I tillegg er det knyttet usikkerhet til hvor stor andel av inntektene som vil gå med til økte plankostnader. Vår vurdering av alle kommunene i landet tilsier at innføringen av en utbyggingsavgift vil innebære noe høyere løpende plankostnader enn ved en omreguleringsavgift. Dette er først og fremst knyttet til krav til et mer detaljert plangrunnlag, samt en forventning om noe mer klagesaker.

7.4.4 Ressursbruk for utbyggere ved tilpasning til nytt lovverk (ikke prissatt)

Innføring av nye modeller for grunneierbidrag vil kreve at grunneiere og eiendomsutviklere må tilpasse seg nye lover og forskrifter. Dette vil normalt innebære en ressurskostnad. Erfaringene fra England og Wales etter innføringen av ny utbyggingsavgift viser for eksempel at eiendomsutviklere er misfornøyde med det som framstår som et særdeles komplekst lovverk. Loven om utbyggingsavgiften spesifiserer en rekke detaljerte forhold og unntak. Dette bidrar til økte kostnader for utbyggere som må bruke mer tid på å forholde seg til lovverket. Det pekes også på gråsoner i lovverket som generelt bidrar til usikkerhet.

Samtidig oppgir mange kommuner og utbyggere at dagens regelverk om utbyggingsavtaler kan være vanskelig å tolke og forholde seg til. Dette gjelder særlig vurderingen av nødvendighets- og forholdsmessighetskriteriet. På enkelte områder kan det derfor tenkes at nye modeller kan bidra til å gjøre det lettere å forholde seg til lovreguleringen av infrastrukturbidrag. Likevel vil ikke tiltakene som vurderes her komme som erstatning til, men i utgangspunktet i tillegg til dagens regelverk om utbyggingsavtaler. Innføring av de ulike tiltakene vil derfor påvirke antall lover og forskrifter utbyggere må forholde seg til.

For samfunnet som helhet har vi vurdert kostnader ved å etterleve nytt lovverk vil være av liten betydning.

Vi har videre vurdert denne kostnaden til å være av lite positivt omfang i tiltak A, som tross alt innebærer en forenkling av lovverket ved at forskrift om forbud mot finansiering av sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler oppheves. Omfanget i tiltak B er vurdert å være stort negativt, basert på erfaringer fra England og Wales. Vi vurderer omfanget til å være middels negativt i tiltak C. Selv om innføring av en omreguleringsavgift krever ny tydelig lovgivning, mener vi det i mindre grad vil være potensiale for omgåelse av og økonomisk tilpasning til lovverket. Virkningen er til slutt vurdert til å være av lite negativt omfang i Tiltak D. Dette skyldes at prosjektplanleggingssporet vil være en *mulighet* i lovverket, snarere enn en norm utbyggere må forholde seg til.

Tabell 7.6: Tilpasning til nytt lovverk for utbyggere

Tiltak	Konsekvens
A: Sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler	0
B: Utbyggingsavgift	- /- -

C: Omreguleringsavgift	0/-
D: Prosjektplanlegging	0

7.4.5 Effektivisering av forhandlinger (ikke prissatt)

Innføring av nye instrumenter kan bidra til å effektivisere dagens forhandlinger om utbyggingsavtaler. Utbyggere vi har intervjuet i et tidligere prosjekt (SØA, 2018) peker på lang saksbehandlingstid ved utarbeidelse av utbyggingsavtaler. Kostnaden knyttet til selve forhandlingene av en stor utbyggingsavtale kan fort kan beløpe seg til mellom en halv og én million kroner. Basert på resultater som framkom gjennom arbeidsverkstedet i dette prosjektet, intervjuer og spørreundersøkelsen, skyldes lang saksbehandlingstid ofte uenigheter i forhandlingen om infrastrukturbidraget utbygger skal betale. I tillegg kommer ventetid for saksbehandling.

Dette påfører både kommuner og utbyggere store ressurskostnader. Ressursbruk ved forhandlinger og ventetid på behandling av utbyggingsavtaler gjelder en stor andel av alle kommuner og utbyggere i landet. Derfor vurderer vi at forenklede forhandlinger til å være av stor betydning for samfunnet.

Når det gjelder tiltak A, opphevelse av dagens forbud mot finansiering av sosial infrastruktur, vil dette trolig bidra til å komplisere forhandlingene om utbyggingsavtaler, fordi man åpner for flere elementer å forhandle om. Dette vil potensielt kunne bidra til mer tidkrevende forhandlingsprosesser. Samtidig kan det å åpne for finansiering av sosial infrastruktur i en utbyggingsavtale løse noen av dagens forhandlingsutfordringer, som nettopp knytter seg til utfordringen med å finansiere sosial infrastruktur. Utfordringer med å finansiere sosial infrastruktur kan potensielt bidra til at forhandlinger trekker ut i tid og lang saksbehandling, fordi finansiering av sosial infrastruktur er krevende for kommunen. Samlet sett vurderer vi derfor at virkningen vil ha svakt positivt omfang i tiltak A.

Tiltak B, innføring av en utbyggingsavgift, vil (i de tilfeller avgiften tas i bruk) bidra til å standardisere størrelsen på infrastrukturbidrag og i praksis fjerne forhandlingselementet. Selv om utbyggingsavgiften ikke vil erstatte bruken av utbyggingsavtaler helt, mener vi dette i stor grad vil redusere dagens ressurskostnader tilknyttet forhandlinger om utbyggerbidrag.

Innføring av en omreguleringsavgift, tiltak C, vil på samme måte som en utbyggingsavgift fjerne forhandlingselementet i de tilfeller hvor avgiften tas i bruk. En omreguleringsavgift vil i stor grad overføre finansieringsansvaret for opparbeidelse av infrastruktur til det offentlige, som følge av at planskapte inntekter skattlegges løpende. Dette vil i stor grad redusere dagens ressurskostnader tilknyttet forhandlinger om utbyggerbidrag. Riktignok vil heller ikke omreguleringsavgiften erstatte bruken av utbyggingsavtaler og tilhørende forhandlinger helt.

Når det gjelder tiltak D, innføring av modell for prosjektplanlegging, vurderer vi omfanget av virkningen til å være lite positivt. I prosjekter hvor mange velger å anvende et prosjektplanleggingsspor vil det fortsatt være forhandlinger, men utbygger garanterer gjennomførbarhet ved at utbyggingsavtale utformes og undertegnes i fellesskap før reguleringsplanene utarbeides. Dette vil effektivisere reguleringsprosessen. Samtidig legger modellen opp til at arbeidet med utbyggingsavtale initieres av utbyggere, noe som vil sikre mer likeverdige parter i forhandlingene.

Tabell 7.7: Effektivisering av forhandlinger

Tiltak	Konsekvens
A: Sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler	+/++
B: Utbyggingsavgift	+++/++++
C: Omreguleringsavgift	+++/++++
D: Prosjektplanlegging	+/++

7.4.6 Økt finansieringsfleksibilitet (ikke prissatt)

Som argumentert for over, vil bruk av utbyggingsavgift eller omreguleringsavgift langt på vei gjøre forhandlingsprosessen overflødig i de tilfellene hvor avgiftene tas i bruk. Dette har nyttevirkninger for myndighetene gjennom standardisering (forenklede forhandlinger) og at grunneierbidragene er fastsatt på forhånd (økt forutsigbarhet). Baksiden er imidlertid at myndighetene kan miste den fleksibilitet utbyggingsavtalene gir ved at de er fremforhandlede avtaler tilpasset hver enkelt utbygging.

Dagens utbyggingsavtaler gir stor grad av fleksibilitet i forhandlingen mellom kommunen og utbygger i hvert enkelt utbyggingsprosjekt. Både til fastsettelse av hvor store bidragene skal være for det aktuelle prosjektet, men også til hvordan bidraget skal overføres til kommunen. For eksempel om bidraget skal være et rent kontantbidrag eller om bidraget skal komme i form av en realytelse. Sistnevnte kan i mange tilfeller være praktisk ettersom utbygger allerede er installert i området med et rigget anlegg og maskiner, og dermed kan utføre arbeidet til en lavere kostnad enn hva andre entreprenører vil være i stand til.

Ved bruk av utbyggingsavgift eller omreguleringsavgift vil det være vanskeligere å motta bidragene gjennom realytelser, da dette vil komme i konflikt med reglementet for offentlige anskaffelser (jf. kapittel 6.2.3). I disse modellene vil det være kommunen som må være ansvarlig for oppføringen av den kommunale infrastrukturen, og bestille entreprenørtjenester gjennom en anbudskonkurranse. Det er imidlertid ingen hindringer for at utbyggeren som allerede er installert på området kan vinne denne anbudskonkurransen. Samfunnet kan dermed fortsatt nyte godt av denne stordriftsfordelen, men fratrukket kostnaden av selve anbudskonkurransen.

Isolert sett vil bruk av utbyggingsavgift eller omreguleringsavgift redusere finansieringsfleksibiliteten noe sammenlignet med dagens praksis med utbyggingsavtale i hvert enkelt tilfelle. Imidlertid vil det være slik at i de tilfeller der det er hensiktsmessig for myndighetene at rekkefølgekravene oppfylles gjennom realytelser vil det fremdeles være mulig å velge utbyggingsavtaler også i tiltak B, C og D. Innføringen av nye instrumenter vil dermed ikke forhindre bruk av utbyggingsavtaler slik som i dag, men tilby nye instrumenter og metoder for å finansiere offentlig infrastruktur i utbyggingsområder.

For samfunnet som helhet har vi vurdert økt fleksibilitet til å være av liten betydning.

Vi har vurdert at virkningen i tiltak A vil være av lite positivt omfang. Fjerning av forbudet mot finansiering av sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler vil bidra til økt fleksibilitet i finansieringen av nødvendig infrastruktur i et område. Innføring av en utbyggingsavgift (tiltak B) og en omreguleringsavgift (tiltak C) er vurdert å påvirke myndighetenes fleksibilitet i finansiering av infrastruktur i middels positivt omfang. I tillegg til at det åpnes opp for mulighet til å finansiere sosial infrastruktur i disse tiltakene, vil tiltakene også gi myndighetene flere instrumenter og muligheter for privat finansiering av offentlig infrastruktur. Ved innføring av et prosjektplanspor (tiltak D) antas virkningen å være av lite positivt omfang. Som med tiltak A innebærer dette sporet at forbudet mot finansiering av sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler oppheves.

Tabell 7.8: Fleksibilitet i infrastrukturfinansieringen

Tiltak	Konsekvens
A: Sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler	0
B: Utbyggingsavgift	0/+
C: Omreguleringsavgift	0/+
D: Prosjektplanlegging	0

7.4.7 Økt forutberegnelighet (ikke prissatt)

Gjennom intervjuene vi har gjennomført i et tidligere prosjekt (SØA, 2018), har det kommet fram at liten grad av forutberegnelighet er den største kostnaden for utbyggere med dagens bruk av utbyggingsavtaler. Uvisshet om størrelsen på eventuelle infrastrukturbidrag bidrar til usikkerhet ved investering i nye tomtearealer. Usikkerheten påfører både grunneiere og utbyggere kostnader i transaksjonsprosessen. Instrumenter som bidrar til økt forutberegnelighet vil således gi gevinster for det private. Gevinstene vil både kunne bestå i reduserte kostnader med innhenting av informasjon og kartlegging av potensielle infrastrukturbidrag. Bedre beslutningsgrunnlag i forkant av investeringer vil trolig også føre til mer effektiv allokering av kapital.

Økt forutberegnelighet kan også gi kommunene anledning til å forskuttere fremtidige inntekter, og dermed sikre en sammenhengende utbygging av infrastruktur uavhengig av igangsettelsestidspunktet for annen utbygging i planområdet. Dette gir kommunene økt forutsigbarhet, og er en positiv nyttevirkning for kommunene.

Vi har vurdert økt forutberegnelighet til å være av stor betydning for samfunnet. Risiko og usikkerhet er generelt en stor samfunnsøkonomisk kostnad, og utbyggere vi har snakket med peker på manglende forutberegnelighet som den største utfordringen med dagens bruk av utbyggingsavtaler.

En fjerning av forbudet mot finansiering av sosial infrastruktur (tiltak A) vil innebære at myndighetene har muligheten til å kreve utbyggerbidrag for flere typer offentlig infrastruktur. Dette øker handlingsrommet for myndighetene noe, men kan også øke usikkerheten for utbyggerne om hvor store utbyggerbidragene blir i hvert enkelt prosjekt. Dette tiltaket vil derfor isolert sett øke usikkerheten for utbyggerne noe, og vi har derfor vurdert at virkningen i dette tiltaket vil ha lite negativt omfang.

En forhåndsbestemt utbyggingsavgift (tiltak B) vil øke forutberegneligheten for både utbygger og myndighetene. Utarbeidelse av en fast kvadratmeteravgift som er lik for alle utbyggere vil være transparent, og dermed forutsigbar for utbyggere som er interessert i å bygge ut i det aktuelle området. Riktignok vil avgiften først blir kjent for utbygger når overordnet regulering av det aktuelle området er vedtatt (eller i det minste sendt på høring), men før den tid vil det uansett være stor usikkerhet til framtidig bruk av arealene. Vi har vurdert at omfanget av virkningen vil være stort positivt ved innføring av en utbyggingsavgift.

Vi har vurdert at også en omreguleringsavgift (tiltak C) vil øke forutberegnelighet for både grunneiere/utbyggere og myndighetene. For grunneiere (og utbyggere) vil skattesatsen være kjent på forhånd, og de vil kun betale skatt av en eventuell planskapt verdistigning på eiendommen. Videre har vi for dette verktøyet forutsatt at myndighetene har forpliktet seg til å investere i infrastrukturen omreguleringen er betinget av. I dag er dette del av forhandlingene ved en utbyggingsavtale, og et bortfall av dette forhandlingselementet vil øke forutberegneligheten til utbyggerne.

En omreguleringsavgift vil også gi forutberegnelighet for kommunen, da omreguleringsavgiften gir en forutsigbar inntekt til planområdet samtidig som kommunen har det fulle ansvaret for å bekoste tiltak. Vi har derfor vurdert at dette tiltaket vil ha et stort positivt omfang sammenlignet med nullalternativet.

Innføring av prosjektplanlegging (tiltak D) innebærer større involvering og ansvar for utbyggerne tidligere i planprosessen sammenlignet med dagens modell med utbyggingsavtaler. Prosjektplanlegging innebærer at utbyggerne får større ansvar for å beregne størrelsen på infrastrukturbidraget, og utbyggingsavtalen utformes og undertegnes før man starter

arbeid med reguleringsplan. I den tyske modellen for prosjektplanlegging er det lovfestet at utbygger vil ha en styrket posisjon i reguleringsarbeidet ved valg av et slikt spor, blant annet ved at kommunen plikter å gi tilgang til eventuelle data som er relevante for konsekvensutredninger (Holth, 2017). Dette innebærer at utbygger og myndighetene tidlig i prosessen inngår en avtale om fordeling av finansiering, og framskyndelse av dette vil øke forutberegneligheten for begge parter. Vi vurderer at virkningen av økt forutberegnelighet vil være av middels positivt omfang i tiltak D.

Tabell 7.9: Økt forutberegnelighet

Tiltak	Konsekvens
A: Sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler	- /- -
B: Utbyggingsavgift	+++/++++
C: Omreguleringsavgift	+++/++++
D: Prosjektplanlegging	++/+++

7.4.8 Færre reguleringsplaner som ikke er gjennomførbare (ikke prissatt)

Gjennom arbeidsverkstedet ble det pekt på at det i dag er for dårlig sammenheng mellom arealplanarbeidet og vurderingene av gjennomføring og finansiering av planen. Norsk Eiendom har tidligere understreket viktigheten av å ha en parallell «tegne/regne-prosess» (Norsk Eiendom, 2017). Kostnaden av at reguleringsplaner ikke er gjennomførbare, for eksempel fordi det ikke er mulig å finansiere nødvendige infrastrukturtiltak som planen forutsetter, er at man har sløst med ressurser som kunne kastet bedre av seg i en annen anvendelse.

Vi har ikke kartlagt omfanget av reguleringsplaner som utarbeides, men som ikke gjennomføres. En artikkel i Aftenposten fra 2016 viste imidlertid at man i Oslo kommune hadde regulert 15 810 boliger som ikke har blitt noe av, og hvor flere av tomtene var regulert for mer enn 10 år siden (Aftenposten, 2016).

Det vil ligge gevinster i tiltak som sikrer bedre kobling mellom planlegging, finansiering og gjennomførbarhet. Samlet sett har vi vurdert at dette har middels betydning for samfunnet.

Tiltak A vil bidra til at kommuner som i dag ikke klarer å finansiere sosial infrastruktur, gis anledning til å innta slik infrastruktur i utbyggingsavtaler. Intervjuene vi har gjennomført med kommunene bærer preg av at finansiering av sosial infrastruktur egentlig ikke er noe stort problem. Spørreundersøkelsen viser imidlertid at 29 prosent av kommuner som har erfaring med utbyggingsavtaler opplever at manglende evne til å oppfylle rekkefølgekrav ofte eller svært ofte bidrar til forsinkelser i boligbyggingen. Samtidig svarer rundt én av fire kommuner at dagens forbud mot finansiering av sosial infrastruktur forsinker boligbyggingen. Vi vurderer derfor at virkningen vil være av middels positivt omfang i tiltak A.

Når det gjelder innføring av en utbyggingsavgift (tiltak B) eller en omreguleringsavgift (tiltak C), vil begge modellene omgå dagens utfordring med gratispassasjerer og uenigheter mellom grunneiere. Dette er elementer som i dag kan bidra til at planer ikke gjennomføres. En områderegulering med en utbyggingsavgift gir imidlertid ingen garanti for at grunneiere/utbyggere er villige til å finansiere nødvendige tiltak. Også ved en omreguleringsavgift kan grunneier velge å ikke videreutvikle eller selge eiendommen, for eksempel fordi den i utgangspunktet brukes til for eksempel næringsvirksomhet. Vi vurderer derfor omfanget av virkningen til middels positivt i tiltak B og C.

Bruk av et prosjektplanspor i plan- og bygningsloven (tiltak D) vil ha som forutsetning at et prosjekt er gjennomførbart før reguleringsplanen utarbeides, ved at finansiering av nødvendige tiltak sikres gjennom inngåelse av utbyggingsavtale før reguleringsarbeidet igangsettes. Dette vil i stor grad bidra til

færre reguleringsplaner som ikke er gjennomførbare.

Tabell 7.10: Færre reguleringsplaner som ikke er gjennomførbare

Tiltak	Konsekvens
A: Sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler	++
B: Utbyggingsavgift	++
C: Omreguleringsavgift	++
D: Prosjektplanlegging	++/+++

7.5 Sammenstilling av de samfunnsøkonomiske virkningene

I dette kapittelet sammenstilles alle beregnede prissatte og ikke-prissatte virkninger for å vurdere den samlede samfunnsøkonomiske lønnsomheten av tiltakene. Et tiltak defineres som samfunnsøkonomisk lønnsomt dersom betalingsvilligheten for alle tiltakets nyttevirkninger er større enn summen av kostnadene. Det er viktig at de ikke-prissatte virkningene ikke tillegges mindre vekt bare fordi de ikke er prissatte. Hvor stor vekt de skal tillegges må imidlertid bero på hvor sentrale de ikke-prissatte virkningene er i analysen.

7.5.1 Prissatte virkninger

Sammenstillingen av prissatte virkninger ved å innføre nye modeller for grunneierfinansiering er oppsummert i Tabell 7.11. De prissatte virkningene er vist for analyseperioden 2018-2057, og verdiene er neddiskontert til oppstartsåret 2018.

I analysen har vi prissatt myndighetenes investeringskostnader knyttet til utforming av lover og forskrifter, utforming av beregningsmodeller og plangrunnlag, samt økte løpende plankostnader. I tillegg har vi beregnet skattefinansieringskostnaden som følger av dette.

Opphevelse av forbudet mot finansiering av sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler (tiltak A) og prosjektplanlegging (tiltak D) innebærer lave prissatte kostnader. De prissatte virkningene summerer seg til henholdsvis 1,2 og 8,4 millioner 2018-kroner for tiltak A og tiltak D.

Innføring av utbyggingsavgift (tiltak B) og omreguleringsavgift (tiltak C) innebærer til dels betydelige investerings- og driftskostnader for myndighetene. Spesielt gjelder dette kostnader knyttet direkte til innhenting av avgiftene og økte løpende kostnader gjennom strengere krav til plangrunnlaget. Samlet over analyseperioden har vi beregnet de prissatte virkningene til neddiskontert 1 066 millioner 2018-kroner for en utbyggingsavgift og 705 millioner 2018-kroner for en omreguleringsavgift.

Figur 7.1: Klassifisering av virkninger i den samfunnsøkonomiske analysen

Kilde: SØA

7.5.2 Ikke-prissatte virkninger

Vi har vurdert at både innføring av utbyggingsavgift (tiltak B) og omreguleringsavgift (tiltak C) vil gi store positive gevinster for samfunnet gjennom effektivisering av forhandlinger og økt forutberegnelighet. Samtidig bidrar begge tiltakene til færre reguleringsplaner som ikke er gjennomførbare. På kostnadssiden trekker økt ressursbruk for utbyggere ved tilpasning til nytt lovverk den samfunnsøkonomiske nytten noe ned. Samlet sett vurderer vi de ikke-prissatte virkningene til å ha klart høyere samfunnsøkonomisk nytte enn nullalternativet for disse to tiltakene.

Med unntak av noe økt ressursbruk for utbyggere ved tilpasning til nytt lovverk, har vi vurdert alle de ikke-prissatte virkningene ved prosjektplanlegging (tiltak D) til å ha høyere nytte en nullalternativet. Ved en opphevelse av forbudet mot finansiering av sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler (tiltak A), vurderer vi at dette vil gi noe redusert forutberegnelighet for utbyggere sammenlignet med i dag, men at dette tiltaket vil bidra til effektivisering av forhandlinger og til færre reguleringsplaner som ikke er gjennomførbare. Også redusert ressursbruk for utbyggere ved tilpasning til lovverk og noe økt finansieringsfleksibilitet trekker dette marginalt opp sammenlignet med dagens situasjon.[58] Samlet sett vurderer vi fire av fem ikke-prissatte virkninger som positivt sammenlignet med nullalternativet, og vår vurdering er at også dette alternativet gir høyere nyttegevinster enn nullalternativet.

Samlet sett trekker de ikke-prissatte virkningene i retning av at alle tiltakene er mer positive enn nullalternativet. Det er utfordrende å rangere tiltakene etter ikke-prissatte virkninger ettersom man ikke

[58] Ettersom disse to virkningene vurderes som å være av liten betydning for samfunnet, gir ikke disse marginale positive virkningene noen plusser innenfor pluss-minusmetoden.

kan addere antall plusser og minuser for de ulike virkningene. Vår vurdering er at de ikke-prissatte virkningene for omreguleringsavgift (tiltak C) vil å ha marginalt høyere samfunnsøkonomisk nyttegevinster enn utbyggingsavgift (tiltak B) og prosjektplanlegging (tiltak D). Opphevelse av forbudet mot finansiering av sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler (tiltak A) rangeres lavest av de fire tiltakene.

7.5.3 Samfunnsøkonomisk lønnsomhet

De prissatte virkningene viser at det er knyttet kostnader ved alle de fire tiltakene, mens de ikke-prissatte virkningene isolert sett vurderes til å ha høyere nyttegevinster enn nullalternativet for alle tiltak. Neste skritt er å sammenstille de prissatte og ikke-prissatte virkningene for å vurdere om tiltakene er samfunnsøkonomisk lønnsomme å gjennomføre. Dette er en utfordrende oppgave, og er avhengig av en viss grad av skjønnsvurderinger.

Både opphevelse av forbudet mot finansiering av sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler (tiltak A) og prosjektplanlegging (tiltak D) innebærer lave investerings- og driftskostnader for myndighetene. For prosjektplanlegging har vi vurdert at de ikke-prissatte virkningene har klart høyere nyttegevinster sammenlignet med nullalternativet, og vi konkluderer med at tiltak D er samfunnsøkonomisk lønnsomt.

For tiltak A (opphevelse av forbud mot finansiering av sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler) gir fire av fem ikke-prissatte virkninger positive nyttegevinster sammenlignet med nullalternativet. Selv om de positive virkningene er relativt små, vurderer vi at disse overstiger de beregnede kostnadene på kun 1,2 millioner 2018-kroner. Samlet sett vurderer vi også dette tiltaket til å være samfunnsøkonomisk lønnsomt å gjennomføre.

Utbyggingsavgift (tiltak B) og omreguleringsavgift (tiltak C) innebærer til dels betydelige investerings- og driftskostnader over analyseperioden med henholdsvis 1 066 og 705 millioner 2018-kroner. Samtidig har vi vurdert de ikke-prissatte nyttevirkningene til å være store sammenlignet med nullalternativet. Dette gjelder spesielt effektivisering av forhandlinger og økt forutberegnelighet, som er vurdert å være virkninger av stor betydning for samfunnet. Vår vurdering er at de ikke prissatte nyttevirkningene overgår kostnadene i både tiltak B og C, og at disse to tiltakene dermed også vurderes som samfunnsøkonomisk lønnsomme.

Det innebærer at alle de fire analyserte tiltakene er vurdert til å være samfunnsøkonomiske lønnsomme. Vi vurderer at den samfunnsøkonomiske lønnsomheten vil være høyest i tiltak C, dernest tiltak D, og så tiltak B. Tiltak A vurderes som minst lønnsomt av alternativene.

Tabell 7.11: Sammenstilling av prissatte og ikke-prissatte virkninger som avvik fra nullalternativet. Millioner 2018-kr

Samfunnsøkonomiske virkninger	Tiltak A: Sosial infra-struktur	Tiltak B: Utbyggingsav-gift	Tiltak C: Omreguleringsav-gift	Tiltak D: Prosjektplanleg-ging
Investeringskostnad - Utforming av lov og forskrifter	1 mill.	7 mill.	5 mill.	2 mill.
Investeringskostnad - Utforming av beregningsmodeller og plangrunnlag	N/A	30 mill.	15 mill.	5 mill.
Økte løpende plankostnader	N/A	852 mill.	568 mill.	N/A
Skattefinansieringskostnader	0,2 mill.	178 mill.	118 mill.	1 mill.
Sum prissatte virkninger	1,2 mill.	1 066 mill.	705 mill.	8 mill.
Ressursbruk for utbyggere ved tilpasning til nytt lovverk	0	-/- -	0/-	0
Effektivisering av forhandlinger	+/++	+++/++++	+++/++++	+/++
Økt finansieringsfleksibilitet	0	0/+	0/+	0/+
Økt forutberegnelighet	- /- -	+++/++++	+++/++++	++/+++
Færre reguleringsplaner som ikke er gjennomførbare	++	++	++	++/+++
Rangering, prissatte virkninger	1	4	3	2
Rangering, ikke-prissatte virkninger	4	2	1	3

Kilde: SØA

7.6 Vurdering av usikkerhet

Det er på et generelt plan heftet stor usikkerhet ved alle samfunnsøkonomiske analyser. Prissatte effekter er basert på usikre forutsetninger og estimater, og det vil noen ganger være uenighet knyttet til verdsettingen av ikke-prissatte effekter.

Så langt det er mulig har vi basert forutsetningene våre på tilgjengelig informasjon og datagrunnlag. Tallfestingen av de ulike virkningene er likevel usikre.

Det er knyttet særlig usikkerhet til verdsettingen av ikke-prissatte virkninger. I vurderingen av tiltakene over har vi først og fremst prissatt drifts- og investeringskostnader, mens øvrige virkninger er verdsatt ved hjelp av plussminusmetoden. Det er krevende å sammenstille prissatte og ikke-prissatte virkninger, men vår vurdering er at de ikke-prissatte nyttegevinstene av tiltakene overgår de prissatte og ikke-prissatte kostnadene.

Endringer i forutsetningene som ligger til grunn for de prissatte virkningene vil i liten grad påvirke rangeringen mellom tiltakene. Vesentlig oppjustering av identifiserte kostnader vil imidlertid kunne påvirke vurderingen av samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

Det er verdt å merke seg noen overordnede usikkerhetsmomenter som gjelder særlig for tiltak C, altså innføring av en omreguleringsavgift. Vi går her gjennom disse punktvis.

7.6.1 Øremerking av inntekter

Vi har lagt til grunn at den enkelte kommune vil kreve inn bidrag/avgifter i alle utredede modeller, og at inntektene vil være øremerket infrastrukturutvikling. I tiltak A, B og D er dette lett å argumentere for, da tiltakene ligger tett opp til dagens praktisering av utbyggingsavtaler, hvor kommunenes inntekter fra modellen er utledet fra kostnaden av å opparbeide infrastruktur.

Når det gjelder tiltak C, altså innføring av en omreguleringsavgift, vil dette være en modell hvor inntektene er knyttet til størrelsen på planskapte inntekter som oppstår i forbindelse med en omregulering, og ikke kostnaden av å opparbeide tiltak omreguleringen er betinget av.

Det er lite tradisjon for å øremerke inntekter fra skatter og avgifter i Norge. Tvert imot er den norske skattemodellen kjennetegnet av at skatteinntektene og det offentliges utgifter er løsrevet fra hverandre, annet enn at det må sikres balanse i statsbudsjettet. I vurderingen av en omreguleringsavgift har vi imidlertid lagt til grunn at avgiftsinntektene vil benyttes i finansieringen av infrastruktur, noe som egentlig er i strid med grunnprinsipper i den generelle skattleggingen.

Det kan imidlertid være gode grunner til at inntektene fra en omreguleringsavgift skal tilfalle investeringer i infrastruktur i planområdet. Dette skyldes at de planskapte inntektene forutsetter at nødvendige tiltak finansieres og gjennomføres. Det er med andre ord ikke et alternativ å skattlegge planskapte inntekter uten å også finansiere opparbeidelsen av den infrastrukturen inntektene er betinget av. Det vises for øvrig til at man i Sveits har klare rettslige føringer for hvordan inntektene fra den nylig innførte omreguleringsavgiften der skal disponeres.

Dersom det vil vise seg å bli problematisk at kommunen øremerker inntektene fra avgiften til infrastrukturtiltak, vil dette først og fremst redusere nyttevirkningen om økt gjennomførbarhet i planene.

7.6.2 Proveny

I vurderingen av en omreguleringsavgift har vi lagt til grunn at inntektene fra avgiften vil tilsvare inntektene fra en utbyggingsavgift. I utgangspunktet vil

potensialet for å ta i bruk de to avgiftene være det samme, da begge knytter seg til en overordnet plan hvor kommunen beslutter å ta i bruk modellen.

Inntektene fra en omreguleringsavgift vil imidlertid være satt på bakgrunn av en normativ vurdering av i hvilken grad planskapte inntekter skal skattlegges, og ikke kostandene ved å opparbeide den infrastrukturen omreguleringen forutsetter. Evnen til å finansiere og gjennomføre planer vil dermed avhenge av om skatteinntektene er tilstrekkelig store til at kommunen sikrere nødvendig privat finansiering av tiltak.

Inntektene fra en omreguleringsavgift vil videre avhenge av i hvilken grad eiendommer som omfattes av et omreguleringsvedtak er regulert «rett» i utgangspunktet. Eiendom som allerede har en bruk og utnyttelse som er i samsvar med bestemmelser i ny områderegulering, vil ikke behøve en omregulering. Disse eiendommene vil ikke oppleve den samme verdiøkningen som andre eiendommer i planområdet, og vil følgelig heller ikke kunne skattlegges. Dette vil redusere skattegrunnlaget, og dermed også de potensielle inntektene for kommunen av å ta i bruk en omreguleringsavgift. Denne eventuelle utfordringen må imidlertid antas å avta på lang sikt.

Usikkerhetene knyttet til inntektspotensialet ved bruk av en omreguleringsavgift kan på den ene siden trekke i retning av at bruksspotensialet til instrumentet er lavere enn hva vi har antatt. Dette vil i så fall redusere netto nyttevirkninger av tiltaket. På den annen side kan det tenkes at de planskapte inntektene omreguleringsavgiften skattlegger er såpass høye, at inntektspotensialet er *større* enn ved en utbyggingsavgift, da sistnevnte tar utgangspunkt i investeringskostnadene. Dette vil i så fall øke bruksspotensialet til instrumentet, og således trekke opp identifiserte netto nyttevirkninger.

7.6.3 Troverdighet

I SØA (2018) understrekes det at de ulike finansieringsmodellenes troverdighet er viktig. Dersom det ikke er tiltro til at instrumentene vil bli videreført ved et politisk skifte, vil dette kunne ha innvirkning på aktørenes tilpasning.

For eksempel vil grunneiere kunne velge å avstå fra utvikling eller salg av eiendommen, der dette utløser skatt på planskapte inntekter, dersom hun finner det sannsynlig at avgiften vil oppheves på et senere tidspunkt. Dersom tilstrekkelig mange utbyggere ikke har tiltro til at en modell med omreguleringsavgift vil opprettholdes, kan dette begrense boligbyggingen i så stor grad at politikerne til slutt blir overbevist om at avvikling av instrumentet er en korrekt avgjørelse. Det å nekte utvikling i et område kan således kunne tenkes å bli brukt som våpen fra grunneiere og utbyggere for å avvikle avgiften.

Vi anser riktignok dette som lite realistisk, all den tid vi allerede i dag har etablert en praksis med bruk av utbyggingsavtaler og privat finansiering av infrastrukturtiltak. Troverdigheten til det norske skatte- og avgiftssystemet er dessuten stor, blant annet som følge av en tradisjon for tverrpolitisk forankring av endringer i systemet.

7.7 Fordelingsvirkninger

Spørsmålet om hvem som skal betale for offentlig infrastruktur er først og fremst et fordelingsspørsmål. Som vi har vist i foregående kapitler har riktignok fordelingseffektene også betydning for effektiv allokering av ressurser, blant annet som følge av at det offentlige må finansiere sine utgifter gjennom skatter og avgifter som virker vridende på innbyggernes tilpasning i arbeidsmarkedet. I dette kapittelet er det imidlertid de alternative instrumentenes virkninger for fordeling som skal belyses nærmere.

I vurderingen av de fire tiltakene har vi imidlertid lagt til grunn at de samlede inntektene gjennom grunneierbidrag holdes uendret. Vi vurderer derfor først og fremst *hvordan* grunneierbidrag skal sikres, og ikke *hvor mye*.

Virkningene vi har identifisert er i stor grad knyttet til effektivisering av ressursbruk, både blant kommuner og utbyggere. Samlet sett vil myndighetene pådra seg administrasjons- og investeringskostnader, som utbyggere og grunneiere vil nyte godt av. Dette gjelder først og fremst i tiltak B og C. Tiltak A vil medføre svært få kostnader for det offentlige, samtidig som kommunene gis økt finansieringsfleksibilitet – trolig til dels på bekostning av utbyggere. Tiltak D vil innebære at utbyggere tar større initiativ i planarbeidet og til utarbeiding av utbyggingsavtaler, og må således forventes å gi det offentlige en kostnadsbesparelse.

7.7.1 Virkninger i eiendomsmarkedet

Implementering av nye eller endring av eksisterende modeller for grunneierbidrag vil ha innvirkning på fordelingen av ressurser mellom aktørene i eiendomsmarkedet. De relevante aktørene her er:

1. Grunneiere
2. Utbyggere
3. Sluttbruker (kjøper eller leietaker)

I virkeligheten vil skillet mellom særlig grunneiere og utbyggere i mange tilfeller være utydelig. I det utbygger har ervervet eiendommen fra grunneier for utvikling, vil utbygger normalt være grunneier av tomten inntil den overføres sammen med eventuelle opparbeidelser til sluttbruker.

Siden vi har gjennomført en provenynøytral vurdering av de ulike tiltakene, vil den viktigste virkningen for eiendomsmarkedet være forutberegnelighet. Ved at utbyggere på et tidligere tidspunkt gjøres kjent med hvilke bidrag som forventes til opparbeidelse av infrastruktur, vil det bli lettere å ta hensyn til dette i tomteprisen. Dette kan til en viss grad bidra til å avlate presset på boligprisene, ved at opprinnelig tomteeier tar en større del av regningene. Normativt framstår dette som en gunstig fordelingsvirkning, da tomteeier ofte sitter igjen med en økonomisk gevinst som følge av kommunens arealdisponeringer.

En omreguleringsavgift (tiltak C) vil i størst grad bidra til en slik kostnadsoverveltning fra utbyggere/boligkjøpere til grunneiere, da denne avgiften retter seg direkte mot grunneier – eller gevinsten av å eie eiendommen. En utbyggingsavgift (tiltak B) vil også bidra til en lignende kostnadsoverveltning gjennom økt forutberegnelighet, men selve avgiften pålegges utbygger.

Både tiltak B og C vil dessuten bidra til flere effektiviseringsgevinster, både for det offentlige og for utbyggere. Dette er ressurser som enten kan kanaliseres til finansieringen av infrastruktur, og derigjennom bidra til mer effektiv bolig- og infrastrukturutvikling. Alternativt kan man vurdere om utbyggernes besparelser gjennom mer effektiv ressursutnyttelse i planprosessen kan dempe prispresset i eiendomsmarkedet.

Når det gjelder tiltak A, opphevelse av forbud mot finansiering av sosial infrastruktur, så vil dette i liten grad ha direkte innvirkning på eiendomsmarkedet.

Selv om vi i denne analysen har lagt til grunn at inntektene fra grunneierbidrag holdes uendret, er det naturlig å se for seg at en opphevelse av dagens forbud vil medføre økt privat finansiering av infrastruktur – uten at dette er i strid med hverken nødvendighets- eller forholdsmessighetskriteriet i reglene om utbyggingsavtaler. Dette vil i så fall, isolert sett, innebære en kostnadsoverveltning fra det offentlige til utbyggere, som – for et gitt avkastningskrav for utbyggere – må antas å gi seg utslag i økt

prispress i eiendomsmarkedet på lang sikt. Men opphevelse av forbudet vil samtidig bidra til å gjøre det lettere å innfri rekkefølgekrav om sosial infrastruktur i noen tilfeller. Økt gjennomførbarhet vil bidra til økt tilbud av boliger, noe som isolert sett demper prispresset. Fordelingsvirkningen i eiendomsmarkedet er derfor ikke opplagt.

Når det gjelder tiltak D, innføring av en modell for prosjektplanlegging, vil dette i stor grad sikre økt gjennomførbarhet i planer hvor dette sporet tas i bruk. Dette vil bidra til økt boligtilbud og således virke dempende for prispresset i eiendomsmarkedet.

7.8 Samlet vurdering

Alle de fire utredede tiltakene er vurdert å være samfunnsøkonomisk lønnsomme. Basert på samfunnsøkonomisk lønnsomhet har vi rangert tiltakene slik:

1. Omreguleringsavgift (Tiltak C)
2. Modell for prosjektplanlegging (Tiltak D)
3. Utbyggingsavgift (Tiltak B)
4. Opphevelse av forbud mot finansiering av sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler (Tiltak A)

Tiltak C, omreguleringsavgift, er rangert høyest av tiltakene. Selv om det er knyttet betydelige kostnader til tiltaket, mener vi dette oppveies av større nyttevirkninger. Tiltak D rangeres som nummer to. Bakgrunnen for dette er at de identifiserte kostnadene er forventet å være små, samtidig er det identifisert en rekke positive nyttegevinster gjennom blant annet effektivisering av forhandlinger og økt forutberegnelighet. Tiltak B rangeres som nummer tre som følge av relativt høye administrasjonskostnader, selv om de identifiserte nyttevirkningene kun er marginalt lavere enn i tiltak C. Små nyttevirkninger gjør til slutt at tiltak A rangerer sist, til tross for lave investeringskostnader.

Det vil være større usikkerhet knyttet til hvordan en omreguleringsavgift vil fungere (tiltak C). Som følge av at avgiften er knyttet til planskapte gevinster, og ikke kostnaden til opparbeidelse av infrastruktur, vil det derfor være særlig usikkerhet knyttet til i hvilken grad provenyet fra avgiften er tilstrekkelig til å finansiere en tilstrekkelig andel av nødvendige investeringer i infrastruktur.

En omreguleringsavgift vil videre innebære at vi introduserer en helt ny modell for hvordan vi tenker om finansiering av offentlig infrastruktur. En utbyggingsavgift og modell for prosjektplanlegging ligger derimot nærmere dagens modell med fremforhandlende bidrag. Politisk vil det derfor trolig være vanskeligere å implementere en omreguleringsavgift enn en utbyggingsavgift. Dette forsterkes av at instrumentet har tilgrensninger mot skattelovgivningen.

Det er viktig å understreke at de ulike tiltakene ikke ekskluderer hverandre. Både en utbyggingsavgift og en omreguleringsavgift er tenkt som finansieringsmodeller en kommune kan velge å ta i bruk i et planområde, i forbindelse med utarbeidelse av en overordnet plan. Modellene kan imidlertid ikke benyttes om hverandre innenfor samme planområde, da dette enten vil være å betrakte som dobbeltbeskatning, eller kreve et langt mer komplekst lovverk som hensyntar avregning mellom modeller.

Vi har forutsatt at forbudet mot å finansiere sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler oppheves ved innføring av en utbyggingsavtale eller modell for prosjektplanlegging. Det innebærer at det ikke vil være nødvendig å kombinere disse tiltakene med tiltak A. Tiltak C forutsetter imidlertid ikke en slik oppmykning av eksisterende lovverk, da avgiften under en slik modell uansett vil være løsrevet fra hvilken infrastruktur som skal opparbeides.

Vi anbefaler at man arbeider videre med innføring av tiltak B, C og D. Det understrekes at de identifiserte investeringskostnadene er forholdsvis lave for alle tiltakene, og at ingen av ordningene således er å betrakte som irreversible. Dersom man ikke velger å arbeide nærmere med tiltak B og/eller D, anbefaler vi at man gjennomfører tiltak A, det vil si at dagens forbud mot å finansiere sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler oppheves.

8 Referanser

Aftenposten. (2016, 17. november). *Her er 15.810 boliger Oslo fortsatt venter på.* Hentet 18. oktober, 2018 fra Aftenposten.no: https://www.aftenposten.no/osloby/i/4g39q/Her-er-15810-boliger-Oslo-fortsatt-venter-pa

Asplan Viak. (2009). *Undersøkelse om, og evaluering av lov, forskrift og veiledning om utbyggingsavtaler.*

Asplan Viak. (2014). *Fra planlegging til ferdigstillelse av boligprosjekt. Gjennomføring av boligprosjekter.*

Asplan Viak. (2016). *Finansieringsmodell felles offentlig infrastruktur - Områderegulering Vestby sentrum.*

Barlindhaug, R., Holm, A., & Nordahl, B. (2014). *Kommunenes tilrettelegging for boligbygging.* Oslo: NIBR.

Direktoratet for økonomistyring. (2014). *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser.* Oslo: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.

Doherty, M. (2004). Funding public transport development through land value capture programs. *Institute for Sustainable Futures*.

Dye, R. F., & Merriman, D. F. (2006). Tax Increment Financing: A Tool for Local Economic Development. *The Lincoln Institute of Land Policy - Land Lines, 18*(1), ss. 2-7.

Finansdepartementet. (2012, 3. mai). *Hvem betaler og hvem mottar skattene?* Hentet 15. mars, 2018 fra https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/skatter-og-avgifter/hvem-betaler-og-hvem-mottar-skattene/id439316/

Finansdepartementet. (2014). *Rundskriv R-109/14: Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser mv.*

Harborg, E. (2017). Kommuners praksis rundt bruk av utbyggingsavtaler - en studie om kostnadsfordeling av rekkefølgebestemmelser. *Institutt for arktitektur og planlegging, NTNU (Masteroppgave)*.

Holth, F. (2017). Prosjektplanlegging etter tysk modell. *KART OG PLAN, 77*(1), ss. 68-76.

Høydahl, E. (2017). Ny sentralitetsindeks for kommunene. *SSB Notater, 2017/40*.

Håkonsen, L., Kallager, P. K., & Lunder, T. E. (2017). *Befolkningsendringer og kommunale investeringer: Kompenseres kapitalkostnader som følge av befolkningsendringer?* Telemarksforskning.

Kerth, R., & Baxandall, P. (2011). Tax Increment Financing: The Need for Increased Transparency and Accountability in Local Economic Development Subsidies. *Policy report, Arizona PIRG Education Fund*.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2017). *Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner*. Hentet 15. mars, 2018 fra https://www.regjeringen.no

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2018, September). Reguleringsplanveileder.

Kommunal- og regionaldepartementet. (2002). *Rundskriv H-5/02: Juridiske spørsmål vedrørende utbyggingsavtaler i tilknytning til plan- og byggesaksbehandling m.v.*

Lezzi, M. (2014). Mehrwertabgabe gemäss Artikel 5 Raumplanungsgesetz. *Revidert presentasjon fra SGAR-møtet 12. September 2014*.

Lips, M., & Rohrer-Lippuner, A. (2018, 27. april). *Levy on added value of land resulting from planning measures.* Hentet 12. oktober, 2018 fra International Law Office: https://www.internationallawoffice.com/Newsletters/Real-Estate/Switzerland/Pestalozzi-Attorneys-at-Law-Ltd/Levy-on-added-value-of-land-resulting-from-planning-measures

Mathur, S., & Smith, A. (2012). A Decision-Support Framework for Using Value Capture to Fund Public Transit: Lessons from Project-Specific Analyses. *MTI Report 11-14*.

Müller-Jentsch, D. (2010, 25. november). *Das Problem der überdimensionierten Bauzonen und die Mehrwertabgabe als mögliche Lösung.* Hentet 12. oktober, 2018 fra Avenir Suisse: https://www.avenir-suisse.ch/das-problem-der-uberdimensionierten-bauzonen-und-die-mehrwertabgabe-als-mogliche-losung/

Nordahl, B. (2000). *Private planer - offentlig utfordringer: Behandling av kompliserte byggesaker og private planforslag i fire kommuner.* Oslo: Norges byggforskningsinstitutt.

Norsk Eiendom. (2017). *Felles løft: Modeller for å sikre utbygging av nødvendige infrastrukturtiltak i by- og stedsutvikling.*

OECD. (2011). *OECD Urban Policy Reviews - Poland.* Paris: OECD Publishing.

Oslo Economics. (2017). *Bruk av Skatteetatens formuesgrunnlag ved eiendomsbeskatning av boligeiendom.*

Pahl-Weber, E., & Henckel, D. (Red.). (2008). *The Planning System and Planning Terms in Germany: A Glossary.* Hanover: ARL.

Peterson, G. E. (2009). Unlocking land values to finance urban infrastructure. *World Bank Publications, 7*.

RICS Policy Unit. (2002). Land value and public transport: stage 1-summary of findings. *UK: Office of the Deputy Prime Minister*.

Schumacher, R. (2016, 6. september). *Mehrwertabgabe bei Einzonungen – 20 Prozent oder mehr?* Hentet 12. oktober, 2018 fra KPMG Switzerland: https://blog.kpmg.ch/mehrwertabgabe-bei-einzonungen/

Skatteetaten. (2017, 5. mai). *Merverdiavgiftsloven § 2-3 femte ledd - frivillig registrering av utbygger av vann- og avløpsanlegg – Fellesskriv til skattekontorene av 8. mai 2017.* Hentet 18. oktober, 2018 fra Skatteetaten.no: https://www.skatteetaten.no/rettskilder/type/uttalelser/prinsipputtalelser/merverdiavgiftsloven--2-3-femte-ledd---frivillig-registrering-av-utbygger-av-vann--og-avlopsanlegg--fellesskriv-til-skattekontorene-av-8.-mai-2017/

Smolka, M. O. (2013). *Implementing Value Capture i Latin America: Policies and Tools for Urban Development.* Policy Focus Report. Lincoln Institute of Land Policy.

Suzuki, H., Murakami, J., Hong, Y. H., & Tamayose, B. (2015). *Financing transit-oriented*

development with land values: Adapting land value capture in developing countries. Urban Development Series - World Bank Publications.

SØA. (2018). *Utredning av nye modeller for grunneierbidrag. Infratrukturprosjektet, delutredning 2.5.* R15-2018.

Vestfold fylkeskommune. (2016). *Tettere byer med høyere kvalitet: Virkemiddel for attraktiv byutvikling i Vestfold.*

Walters, L. C. (2013). Land Value Capture in Policy and Practice. *Journal of Property Tax Assessment & Administration, 10*(2), ss. 5-21.

Vedlegg A – Optimal forsyning og finansiering av kollektive goder

I dette vedlegget presenteres teoretiske betraktninger rundt spørsmålet om samfunnsøkonomisk optimal forsyning (eller investering) og tilhørende finansiering av offentlig infrastruktur. Det vil ikke være mulig å bringe alle relevante forhold inn i en modell eller tankeskjema alene; det vil være bedre å skissere ulike forslag til finansieringsformer med litt forskjellig utgangspunkt. Av særlig betydning vil det være å peke på ulike nest-best løsninger i en verden der myndighetene har begrensninger på virkemiddelbruken.[59] (fravær av lump-sum skatter).

Kapittelet begynner med å forklare hva vi mener med et godt skattesystem. Deretter, i kapittel A2, presenteres betingelser for optimal forsyning av offentlig infrastruktur tolket som et kollektivt (ikke-rivaliserende) gode. I kapittel A3 og A4 ser vi nærmere på ulike former for brukerbetaling; bl.a. om slik «individualisert» betaling er mulig å gjennomføre, samtidig som vi også ser litt på forholdet mellom grunneier, utbygger og valg av infrastruktur, og eventuelle implikasjoner for forsyning og skranker på finansieringen.

A1 – Hva er et godt skattesystem?

Før vi starter kan det være nyttig å peke på hva vi skal mene med et godt skattesystem. Skattene skal gjennom inndragning av kjøpekraft fra privat sektor skape realøkonomisk rom for offentlig disponering av ressurser. Dersom skattene kan trekkes inn uten at «ressurser går tapt»; dvs. at skatteinnkrevingen har en ren inntektseffekt, vil vi si at skattesystemet er godt eller nøytralt.

De ressursene som eventuelt går tapt skyldes at skatteyter selv kan påvirke skattegrunnlaget, og på den måten høste en privatøkonomisk gevinst. I så fall vil en skatteøkning lede til privatøkonomiske disposisjoner som leder til samfunnsøkonomisk tap. Skatt på arbeidsinntekt vil for eksempel kunne lede til lavere sysselsetting, ved at samfunnsøkonomisk lønnsom bruk av arbeidskraft fortrenges som følge av privatøkonomiske overveielser, enn hva et skattesystem der kun lump-sum skatt ble (hypotetisk) brukt.

Noen skatter er derimot bra; alle slike som korrigerer for negative eksterne virkninger er effektivitetsfremmende og bør brukes i så stor grad som mulig. I tillegg vil også skatt på grunn- eller ressursrente (avkastning utover normal avlønning av arbeidskraft og kapital), eller skatt på fast eiendom, ha ønskede nøytralitetsegenskaper.

Dersom en ikke kan basere seg ene og alene på effektivitetsfremmende skatter, eiendomsskatt og skatt på grunnrente, og samtidig som det ikke er politisk mulig å skattlegge etter kriterier skatteyter selv ikke kan påvirke (som for eksempel alder og kjønn), må en også ta i bruk vridende skatter for å finansiere utgiftssiden på offentlige budsjetter. Da må en i den samfunnsøkonomiske kalkylen ta hensyn til vridningskostnadene[60], sammen med de direkte ressurskostnadene, ved vurdering av kostnader og fordeler ved bruken av skatteinntektene, f.eks. på offentlig infrastruktur.

A2 – Optimal forsyning av kollektive goder

Offentlig infrastruktur har karakter av å være et kollektivt gode eller et fellesgode. Dette er en klasse av goder som er kjennetegnet ved at bruken er ikke-rivaliserende i den forstand at en persons bruk av

[59] Noe som i denne sammenhengen innebærer fraværet av såkalte «lump-sum»-skatter, dvs. et fast skattebeløp som aktørene ikke kan omgå gjennom endret markedstilpasning.

[60] I nytte-kostnadsanalyser er dette kjent som «skattefinansieringskostnad»

godet ikke vil begrense andre personers muligheter til å konsumere det samme godet – ingen fortrengning som ved rivaliserende private goder. Dette betyr at alternativkostnaden for en marginal bruker er null. Dermed vil ikke markedsmekanismen kunne brukes til å allokere slike kollektive goder i et samfunnsøkonomisk ønskelig omfang. Markedsprisen måtte i så fall være null, med inntekter som da ikke vil dekke kostnadene. Ingen privat aktør vil derfor ha noe insitament til å forsyne markedet med slike goder.

Forsyning av kollektive goder blir da en del av de oppgaver det offentlige må eller bør utføre, og der kostnadene finansieres gjennom det generelle skattesystemet.

Av og til ser en også at et kollektivt gode kjennetegnes ikke bare ved ikke-rivalisering, men også med ikke-eksklusjon. Om en kan sette opp begrensninger, og dersom det er teknisk og økonomisk mulig, har en derimot skapt det som kalles et lokalt fellesgode eller et «klubbgode», forbeholdt dem som betaler en tilgangs- eller brukerpris eller en klubbkontingent. Dette krever at en kan «individualisere» godet.

Bare i visse unntakstilfeller kan eksklusjon fra tilgangen til et kollektivt gode anbefales. Hvis kostnaden ved marginal bruk er null, vil en brukerpris føre til at alle med positiv betalingsvilje, men lavere enn brukerprisen, vil bli avvist. Dette representerer et velferdstap, siden samfunnsøkonomisk ønskelig konsum på den måten fortrenges. Vi kommer tilbake til dette litt seinere.

Det finnes altså en undergruppe av slike kollektive goder som vi kalte lokale fellesgoder. Mer generelt enn skapt via eksklusjon ved brukerbetaling, har vi da kollektive goder som i bruk er avgrenset til et geografisk område. På en måte kan en si at det er en geografisk eksklusjon, der alternativkostnaden ved bruk for dem som bor i området er null. Kvalitet og omfang på teknisk og sosial infrastruktur i ett område kan betegnes som slike lokale fellesgoder, som vil kunne påvirke husholdningers og bedrifters valg med hensyn til å etablere seg i området.

Optimal forsyning av kollektive goder, uten noen form for eksklusjon eller trengsel (eller andre negative eksterne effekter), er kjennetegnet ved at samlet marginal betalingsvilje (målt i real-enheter) for det kollektive godet for alle involverte brukere, skal være lik marginalkostnaden (som gjenspeiler verdier i alternativ anvendelse av de ressurser som brukes ved fremstillingen (marginal økning) av godet).

I en første-best verden, der en i liten grad vil benytte vridende skatter til å finansiere forsyningen, bør ingen ekskluderes og fellesgodet, bestemt slik som antydet over, bør derfor stilles vederlagsfritt til disposisjon for innbyggerne.

I en nest-best verden, med vridende skatter, eksterne virkninger, spesifikke fordelingshensyn eller informasjonsasymmetrier (som privat informasjon om betalingsviljen for det kollektive godet), *kan* det derimot noen ganger være ønskelig å ekskludere gjennom brukerbetaling, om slik brukerbetaling er mulig å håndheve og om en kan unngå gratispassasjerproblemet. I den samfunnsøkonomiske kalkylen må en da vurdere kostnader og gevinster ved skattefinansiering gjennom vridende skatter opp mot alternativet, nemlig det velferdstap som oppstår ved at noen ekskluderes via brukerbetaling eller andre former for betaling for tilgang til infrastrukturen.

La oss gi et eksempel: Dersom en innfører en brukerpris (f.eks. bompenger på en vei uten trengsel), vil vi lide et velferdstap gjennom det samlede nyttetap fra dem som blir ekskludert, nemlig de med betalingsvilje lavere enn brukerprisen. Hvis alternativkostnaden for marginal bruk er null, vil en gruppe av

personer med lav, men positiv betalingsvilje bli holdt utenfor eller avvist. Dette velferdstapet må vurderes opp mot en situasjon der vi for eksempel benytter en vridende skatt på arbeidsinntekt som finansieringsinstrument til forsyningen av det kollektive godet.

Det kan vises at nest-best optimal forsyning av det kollektive godet nå vil balansere den samlede betalingsviljen for brukerne mot en korrigert marginal kostnad for fellesgodet. Denne korrigerte marginalkostnaden vil for det første bestå av den direkte marginale ressurs- eller produksjonskostnaden (som er den direkte økningen i offentlige budsjetter per enhets økning i det kollektive godet, og som er helt ekvivalent med førstebest-løsningen). I tillegg kommer virkningen på skatteinntektene av en økning i skatten selv. Vurdert i enheter av privat realinntekt, vil marginalkostnaden da samlet sett gi uttrykk for hvor mye offentlige budsjetter alt i alt må øke for å øke forsyningen av det kollektive godet marginalt.

Økt skatt på arbeidsinntekt vil ha to motstridene effekter på arbeidstilbudet; en negativ substitusjonseffekt og en positiv inntektseffekt dersom fritid er fullverdig i etterspørselen.[61] Inntektseffekten representerer en ren inndragning og er tilsiktet, mens substitusjonseffekten representerer kostnaden eller den rene negative vridningseffekten. Hvis substitusjonseffekten dominerer, vil arbeidstilbudet gå ned og den korrigerte marginalkostnaden vil overstige den direkte ressurskostnaden. Tilbudet av det kollektive godet vil da være lavere enn i det ideelle førstebest-tilfellet.

Imidlertid kan det komme inn et mulig modifiserende element, nemlig at økt forsyning av offentlig infrastruktur kan ha en direkte, positiv sysselsettingseffekt. Dersom infrastrukturen er knyttet til lettere adkomst mellom bolig og arbeidssted, eller at skole og barnehager legges i nærheten av hjemsted, da vil infrastrukturen selv kunne utløse en økning i arbeidstilbudet. Dermed øker tilbudet av den skattlagte aktiviteten, hvilket leder til økte skatteinntekter, og bruken av andre vridende skatter kan dermed reduseres, med tilhørende velferdsgevinst.

A3 – Brukerbetaling eller personaliserte priser; er det mulig og eventuelt når?

I foregående delkapittel ble offentlig infrastruktur klassifisert som et kollektivt gode som ikke lot seg stykke opp og selges individuelt. Finansieringen av slik infrastruktur må da skje via den generelle beskatningen, slik som skissert over, eller om eksklusjon var mulig, ved å innføre brukerbetaling (som ved bompenger).

Oppdragsgiver har fremhevet at det er ønskelig å vurdere andre finansieringsformer enn generell beskatning. Blant annet er det presisert at en ønsker vurdert finansieringsformer som innebærer en mulig kostnadsdeling mellom utbyggere og det offentlige. Slike ordninger kan for eksempel innebære spesielle OPS-prosjekter, spesifikke utbyggingsgebyrer, avgifter eller skattlegging av de arealer utbyggere utnytter.

En mulig kostnadsdeling av byrdene må bygge på den antakelsen at offentlig infrastruktur har *pekuniære* positive effekter for utbygger ved at betalingsviljen for de prosjekter en utbygger står ansvarlig for, vil påvirkes positivt gjennom etablering av

[61] Dette betyr at etterspørselen etter fritid øker med inntekt.

infrastrukturen. Før vi ser nærmere på dette kan det være verdt å nevne et teoretisk resultat som nettopp går på fordeling av forsyningskostnaden for det kollektive godet på de enkelte brukere.

I litteraturen finnes det et normativt resultat, kalt *Lindahl-løsningen*, som gir en «løsning» på hvordan de ulike brukere av et fellesgode kan belastes for kostnaden ved å frembringe godet. Optimal forsyning er bestemt ved at samlet marginal betalingsvilje igjen er lik marginalkostnaden. Det nye nå er at en etablerer en slags «pseudo-markedsmekanisme», ved at en betrakter forsyningen av fellesgodet i sammenheng med hvordan denne kan finansieres gjennom en fordeling av skattebyrden på brukerne.

Det kan vises at det finnes en fordeling av kostnaden mellom aktørene slik at ønsket forsyning av fellesgodet er den samme for alle brukere. Vi etablerer et sett av «personaliserte» likevektspriser som viser fordelingen av den samlede kostnaden mellom alle skattebetalere. Disse personaliserte prisene får dermed karakter av *øremerkede avgifter*, siden det da blir skapt en direkte forbindelse mellom inntekts- og utgiftssiden på budsjettet.[62]

Imidlertid er Lindahl-løsningen, som nærmest kun har en slags normativ interesse, lite robust overfor insentivet til å opptre som gratispassasjer gjennom å tone ned egen betalingsvilje for det kollektive godet. Av den grunn kan denne løsningen vanskelig anbefales og implementeres.[63]

Med disse betraktningene som et utgangspunkt, skal vi se nærmere på noen problemstillinger:

- Hvordan få realisert en optimal eller nest-best optimal forsyning av offentlig infrastruktur?
- Er det andre måter enn gjennom den generelle beskatning en kan få finansiert slike investeringer? Kan en etablere et mer individualisert system med gebyrer, utbyggingsavgifter eller skatt på grunnrente som finansieringsinstrumenter? Hvordan påvirkes byrdefordelingen mellom de involverte aktører?
- Vil finansieringsformene kunne fremme økt boligutbygging?

A4 – Noen teoretiske betraktninger

Vi skal nå gjennom noen enkle teoretiske resonnementer forsøke å identifisere andre måter å finansiere bruk av og investering i offentlig infrastruktur, enn gjennom den generelle beskatningen.

A4.1 - Begrunnelse for brukerbetaling for offentlig infrastruktur

La oss presisere nærmere noen av de påstandene som er fremsatt over innenfor en enkel modellramme som ivaretar noen av de trekk vi kan tenke oss gjelder offentlig infrastruktur (her oppfattet som et lokalt kollektivt gode). Vi skal særlig trekke inn at det kollektive godet på en eller annen måte kan oppfattes som ekskluderende, forklart seinere.[64]

[62] Øremerking av skatter eller avgifter er sjelden anbefalt av økonomer. Dog må det sies at dersom en også trekker inn politiske forhold sammen med en viss politisk uvilje mot å skrive ut nye skatter og avgifter – uten øremerking – eller at det ikke er ønskelig å endre andre skatter, kan øremerking være en måte å få gjennomslag for visse tiltak.

[63] Det er i litteraturen etablert relativt kompliserte mekanismer for hvordan en kan få personer til sannferdig å avsløre betalingsviljen for et kollektivt gode når dette forsynes i et optimalt omfang. Disse har en viss teoretisk interesse, men en praktisk svakhet er at mekanismene ikke gir full kostnadsdekning.

[64] Modellen er en variant av en modell brukt av D.A. Starrett i hans bok «Foundations of Public Economics», Cambridge University Press, 1988.

Vi kan tenke oss en økonomi med mange aktører, hvor aktør $h = 1, \ldots, N$ har en preferansefunksjon $U^h(c_h, g, y_h, \sum_h y_h)$, der c_h er nettokonsum av et privat (rivaliserende) gode, g er en ikke-ekskluderende del av et kollektivt gode (selve infrastrukturen), y_h er aktørens *egen bruk* av den ekskluderende del av infrastrukturen, mens $\sum_h y_h := G$ representerer et trengsel-element, som følge av samlet bruk.

Vi antar at marginalnytten av privat konsum og av infrastrukturen og bruk av den alle er positive, mens $\frac{\partial U^h}{\partial G} \leq 0$; økt trengsel reduserer nytten til hver aktør.

Som et eksempel kan vi tenke på investering i et museum eller i et nytt transportsystem til et utbyggingsområde, der g er selve infrastrukturen, museet eller transportnettet, som er ikke-ekskluderbart, med y_h som aktør *h*'s egen bruk, med $G = \sum_h y_h$ som et mål på trengsel eller rivalisering i tjenestene ytet av infrastrukturen, som køer i transportnettet.

Kostnadssiden skal vi beskrive ved kostnadsfunksjonen $C = C(g, G)$, i enheter av det private godet, der $C_g := \frac{\partial C}{\partial g}$ er marginale kapitalkostnad, med $C_G := \frac{\partial C}{\partial G}$ som marginale kostnader knyttet for eksempel til «vedlikehold» som følge av trengsel.

La myndighetene ha en velferdsfunksjon $W(U^1, \ldots, U^N)$, som fanger opp fordelingshensyn gjennom størrelsen på de marginale velferdsvektene $\frac{\partial W}{\partial U^h}$. Vi har en økonomi med gitte ressurser, i enheter av det private godet, og målet for myndighetene er å velge en samlet plan $\{c_1, \ldots, c_N, y_1, \ldots, y_N, g\}$ slik at velferden maksimeres hensyn tatt til ressursbetingelsen $\sum_h c_h + C(g, \sum_h y_h) \leq 0$.[65]

Det er kjent at løsningen på dette problemet er gitt ved følgende betingelser for samfunnsøkonomisk effektivitet eller Pareto-optimalitet:

$$(1) \quad \sum_h \frac{\partial U^h / \partial g}{\partial U^h / \partial c_h} = C_g(g, G)$$

dvs. slik vi har beskrevet tidligere; samlet betalingsvilje (i enheter av det private godet) for en marginal økning i infrastrukturen eller forsyningen av det kollektive godet, skal settes lik marginal kapitalkostnad. (Vi forutsetter at noe infrastruktur er ønskelig.) Denne kapitalkostnaden bør, om mulig, dekkes gjennom den generelle beskatning.

I tillegg kommer nå inn en betingelse som viser hvordan hver aktør bør bruke infrastrukturen (det ekskluderende element). For hver aktør *h*, må vi ha (med noe privat bruk) at:

$$(2) \quad \frac{\partial U^h / \partial y_h}{\partial U^h / \partial c_h} = C_G(g, G) + \sum_i \frac{(-\partial U^i / \partial G)}{\partial U^i / \partial c_i}$$

Denne betingelsen uttrykker hva aktør *h* bør betale for en marginal bruk av infrastrukturen. Venstre side i (2) er marginal betalingsvilje for ytterligere bruk (i enheter av det private godet), mens høyre side angir den korrekte marginalkostnaden eller «pseudo-prisen» bruker *h* skal stilles overfor, ved ytterligere bruk: For det første skal *h* belastes de økte vedlikeholdskostnadene *h*'s eget bruk skaper (gjennom økt trengsel). I tillegg, siden det andre leddet på høyre side av (2) er positivt, må bruker *h* også belastes «den kompensasjon de andre må ha

[65] Samlet konsum er nettokonsum, slik at ressurser kan også tilbys av private.

av det private godet for å være nyttemessig indifferent til *h*'s ytterligere bruk av infrastrukturen».

Legg merke til at dersom det kollektive godet er fullt ut ikke-rivaliserende (ingen trengsel), vil høyre side i (2) være null; dvs. at den korrekte brukerprisen bør settes til null, med fri adgang til infrastrukturen, slik vi antydet tidligere.

Dermed har vi funnet én grunn for å etablere vederlag eller betaling for *bruk* av infrastruktur. Det må være mulig å identifisere en eksklusiv bruk av infrastrukturen, som i det minste må dekke de marginale vedlikeholdskostnadene. Og om trengsel kan forekomme, skal brukerbetalingen justeres opp for å fange opp den kompensasjon alle de andre i det minste må ha for ikke å komme nyttemessig dårligere ut. Selv om marginale vedlikeholdskostnader enkelt lar seg identifisere, kan det andre leddet være vanskeligere å tallfeste siden dette er sårbart for strategisk manipulering.

A4.2 - Optimalt omfang av utbygging, i tillegg til infrastrukturen

La oss bruke modellen over, med litt variasjon, til å si noe om størrelsen av den gruppen av husholdninger eller personer som kan nyttiggjøre seg av infrastrukturen. I tillegg til infrastrukturen selv, og optimal bruk av den for hver enkelt, skal vi nå se nærmere på hva som er det optimale antall brukere eller den optimale størrelsen på det lokalsamfunn der infrastrukturen eller det lokale kollektive godet gjøres tilgjengelig. Denne type resonnementer minner litt om «klubb-teorier», der en klubb er en sammenslåing av aktører som er ansvarlig for investering og drift av et lokalt kollektivt gode. Vi kan oppfatte dette valget som omfanget av et nytt utbyggingsområde. Antar vi at alle aktører er like – en homogen klubb med n aktører – vil vi ha at velferden uttrykkes ved

$$W = W(U(c, g, y, ny), \ldots, U(c, g, y, ny))$$

, og med ressursskranken $nc + C(g, ny) \leq 0$. En samfunnsøkonomisk effektiv allokering og tilhørende optimal størrelse på klubben er da gitt ved de ekvivalente sammenhengene som utledet over:

$(1)'$ $n\frac{U_g}{U_c} = C_g$: Optimal forsyning av infrastrukturen, for gitt *y* og *n*

$(2)'$ $\frac{U_y}{U_c} = C_G + n\frac{(-U_G)}{U_c}$: Optimal brukerpris for gitt *g* og *n*

Mens optimal klubbstørrelse (når n oppfattes som en kontinuerlig størrelse), med y og g som gitt, er bestemt av følgende betingelse:

$$(3) \quad nG\frac{(-U_G)}{U_c} = -nc - nyC_G = C(g, ny) - GC_G(g, ny)$$

Denne betingelsen sier at samlet nyttetap som følge av økt trengsel ved å få ett nytt medlem i klubben, skal balanseres mot nettomerkostnaden av å inkludere ett nytt medlem.

Hvis det ikke er noen trengselseffekter, med $U_G = 0$, men kun vedlikeholdskostnader ved bruk, vil vi ha at brukerprisen i (2)' skal settes lik marginal vedlikeholdskostnad, C_G, mens det da fra (3) følger at høyresiden må være lik null, siden venstresiden nå er lik null, slik at nå må $C(g, G) = GC_G(g, G)$. Dette betyr at med prisregelen fra (2)', får vi full kostnadsdekning. Denne betingelsen kan også uttrykkes som at gjennomsnittskostnaden skal være lik marginal alternativkostnad av å inkludere ett nytt medlem. Det nye medlemmet vil gjennom brukerprisregelen internalisere nettokostnaden påført de andre.

Dersom vedlikeholdskostnadene er ubetydelige, men samtidig som det er negative nytteeffekter av trengsel, blir brukerprisregelen i (2)' gitt ved $\frac{U_y}{U_c} = n\frac{(-U_G)}{U_c}$. Høyresiden har samme form som vanlig betingelse for optimal forsyning av et kollektivt gode

(eller her som et kollektivt onde) nemlig hvor store kostnader eller ulemper marginal bruk påfører lokalsamfunnet. Den prisen som brukerne skal betale i optimum, har da karakter av en effektivitetsfremmende «*Pigou-skatt*» der brukerprisen nå skal dekke alle marginale ulemper de øvrige i samfunnet påføres ved ytterligere bruk av infrastrukturen. Fra (3) følger da at optimal klubbstørrelse er bestemt ved $\frac{-nGU_G}{U_c} = C(g, ny)$, slik at vi igjen får full kostnadsdekning ved brukerprisreglen fra (2)'.

Hver ny deltaker vil bli belastet gjennomsnittskostnaden for det kollektive godet. Dersom denne overstiger marginal alternativkostnad for klubben, bør den nye deltakeren inkluderes, siden klubbgjennomsnittskostnaden da vil gå ned.

Vi kunne ha gått et skritt i retning av å se på heterogene klubber og eventuell konkurranse om nye medlemmer, gjennom flytting inn og ut av lokalsamfunn, men det vil antakelig sprenge rammen for denne delutredningen.

De konklusjonene vi kan trekke fra resonnementene i dette avsnittet er at for å få etablert priser på bruk av offentlig infrastruktur, må en ha muligheten til å etablere et slags «pseudomarkedssystem» med brukerpriser som gjenspeiler marginale alternativkostnader. Imidlertid, så lenge infrastrukturen selv har karakter av å være et ikke-rivaliserende kollektivt gode, bør finansieringen skje gjennom den generelle beskatning, siden det ikke er mulig å skape en form for eksklusivitet hva gjelder selve infrastrukturen. Bruken derimot, kan individualiseres gjennom vedlikeholdskostnader og internalisering av eksterne virkninger.

A4.3 - Grunneiere, utbyggere og offentlig infrastruktur

Vi betrakter nå en tenkt utbygging i et område der det offentlige vurderer å investere i en infrastruktur, av omfang *g*. Denne infrastrukturen fører til økt betalingsvilje eller etterspørsel etter boliger og næringsbygg i området, og påvirker prisen per arealenhet i et hypotetisk marked for nybygg.

Grunneiere tilbyr samlet et areal, V, gitt at prisen overstiger deres reservasjonspris som vi betegner *a*.[66] Kjøperne eller utbyggere har også en reservasjonspris *b* som setter en øvre grense for hvor mye de er villig til å betale, men vi skal tenke oss at de ikke kan kjøpe mer enn V arealenheter.

Reservasjonsprisen til kjøperne (utbyggerne) vil være avhengig av forhold i reguleringsplaner (som maksimal utnyttelsesgrad) og omfanget av offentlige investeringer i infrastruktur. La derfor $b(u, g)$, der u kan sammenfatte innholdet i reguleringsplaner.[67] Videre skal vi anta at b er høyere jo større g er. Vi antar at $b(u, g) > a$ uansett nivåer på (u, g) i hvert fall så lenge kravene ikke er for strenge; dvs. $u \leq \bar{u}$. Det er jo mulig at kravene er så restriktive at ingen utbygger vil finne det privatøkonomisk lønnsomt å bygge ut.

Anta nå at markedet for grunn kan beskrives som et imperfekt forhandlingsmarked av typen bilateralt monopol, med lik forhandlingsstyrke mellom partene. (Dette er den mest naturlige modellen med én stor grunneier og én stor utbygger.) Da kan en, når handel er lønnsomt, argumentere for at pris per

[66] Vi kunne ha innført en stigende tilbudsfunksjon som gjenspeiler stigende alternativkostnad av areal lagt ut for utbygging.

[67] Hvordan b samvarierer med u er ikke opplagt; kravene kan være så restriktive at b vil kunne øke ved noe slakkere krav. I virkeligheten vil u kunne avhenge av g, slik at $u = u(g)$, f.eks. som følge av at tillatt utnyttelsesgrad avhenger av tilgangen på offentlig infrastruktur.

arealenhet settes lik gjennomsnittet av de to reservasjonsprisene; dvs. $\frac{a+b(u,g)}{2} := Q$.

Med en slik pris, vil grunn- eller ressursrenta (renprofitten) til grunneierne være $[Q-a]V = \frac{1}{2}[b(u,g)-a]V$. Prisen Q vil variere med u og med g. I prinsippet, og uten å trekke inn dynamiske sider, kan denne grunnrenta beskattes med nesten 100%, uten at selger vil finne det lønnsomt ikke å handle. Så lenge grunneier tjener en (aldri så) liten grunnrente eller renprofitt, vil vedkommende finne det privatøkonomisk lønnsomt å selge.

Om mulig, kan denne grunnrenta da trekkes inn som grunnrenteskatt, og inngå som en del av finansieringsgrunnlaget for investering i offentlig infrastruktur.

Hva med utbygger? Han eller hun vil selge nybygg i et antall x enheter nybygg (som avhenger av V og de krav som er lagt på utbygger, gjennom u). Vi tenker oss at etterspørselen kan beskrives ved betalingsviljen for nybygg, gitt ved $p(x;g)$, som vi antar er synkende med x, men med $p(x;g)$ større jo større g er.

Utbyggerne lar vi være én aktør som opptrer som eneselger av nybygg i området, med en kostnadsfunksjon $B(x;Q)$, der en må tenke at andre faktorer enn kun (x,Q) vil påvirke utbyggingskostnadene. Overskuddet til utbygger er da, for visse bestemte verdier på (g,u), gitt ved $p(x;g)x - B(x;Q)$.[68]

Vi skal tenke oss at utbygger i liten grad; gitt V og gitt u, kan påvirke omfanget av x, og om de kunne, ville alle helst ha bygget ut mer enn hva som er mulig. Fravær av spill- eller handlingsrom for utbygger, gjør at profitten da er gitt, for en gitt infrastruktur.

Imidlertid, siden betalingsviljen for nybygg er voksende i g, vil utbyggers overskudd være høyere jo større infrastrukturinvesteringen er, for gitt Q. Siden ytterligere investeringer i infrastruktur kan føre til økning i utbyggers reservasjonspris, slik vi antydet med den positive sammenhengen mellom b og g, vil økt g da kunne gi høyere pris på grunn Q.

En kanal for denne sammenhengen kan være konkurranse om grunn mellom mulige utbyggere. Selv om det for en enkelt utbygger kan fortone seg lettvint å tone ned eller skjule den sanne sammenhengen mellom egen reservasjonspris og omfanget av offentlige investeringer, vil konkurranse – uten muligheter for prissamarbeid mellom utbyggere – kunne «tvinge» utbyggere til å måtte avsløre den sanne sammenhengen mellom reservasjonspris og offentlig infrastruktur i sin budgivning til grunneier.

Hvordan overskuddet til utbygger da varierer med infrastrukturen er ikke opplagt; høyere investeringer i infrastruktur leder til høyere betalingsvilje for nybygg – denne effekten trekker i retning av høyere overskudd. Imidlertid, vil høyere pris på grunn da gi økte bygge- eller utbyggingskostnader – denne effekten virker negativt inn på overskuddet; alt annet likt. Likevel er det grunn til å tro at den samlede effekten av økte investeringer i infrastruktur vil være at overskudd på utbyggers hånd vil øke, siden også pris til sluttbruker øker mer enn kostnadene.

En del av dette overskuddet kan, om mulig, trekkes inn som offentlig (kommunal) inntekt; som en

[68] Utbyggers reservasjonspris b vil være definert slik at $p(x;g)x - B(x;Q) = \alpha$, der α representerer et bestemt avkastningskrav.

utbyggingsavgift. Inntekten kan dermed inngå som en del av finansieringsgrunnlaget for selve infrastrukturen. Hvis utbyggingsavgiften utformes som en skatt på profitt, vil den i visse tilfeller være et nøytralt skatteinstrument, i den forstand at den vil ikke få utbygger til å treffe andre valg enn hva vedkommende ville ha gjort uten utbyggingsavgift. Utbyggingen (eller boligbyggingen) er dermed upåvirket.

En tredje kanal for økte kommunale inntekter er den påfølgende økningen i eiendomsskatt på eksisterende, og allerede utbygde eiendommer i utbyggingsområdet. Gjennom bedring i infrastrukturen vil verdier på disse eiendommene kunne gå opp. Fra en kommunes synsvinkel vil dette gi økt skattegrunnlag, noe som også vil bedre finansieringsmulighetene.

De økte inntektene som på denne måten kan reises; økt inntekt fra grunnrenteskatt, økte eiendomsskatter, og utbyggingsavgifter, vil kunne inngå som en del av finansieringen av offentlig infrastruktur. Uten at det tas fordelingshensyn – ved at vi nærmest antar at én krone er like mye verdt uansett om du er grunneier, utbygger eller innehaver på allerede utbygd eiendom i området – har en dels skapt en rimelig byrdefordeling mellom de aktører som vinner på utbyggingen, samtidig, og ikke minst, gjort det mulig å redusere bruken av andre vridende skatter til å finansiere utbyggingen av infrastruktur.

Men ikke bare kan bruken av vridende skatter reduseres, men den øvre skranken for investeringene vil også kunne bli slakkere. En slik «slakkhetsbedring» vil redusere skyggeprisen på investeringsskranken, samtidig som også samlingen av de prosjekter som alt i alt kan gjennomføres blir endret i en velferdsforbedrende retning. Virkningen på omfanget av de offentlige investeringene, slik de ville ha vært i en nest-best situasjon med kun vridende skatter; kan karakteriseres ved beslutningsregelen:[69]

$$(4) \quad \sum_h \frac{\partial U^h / \partial g}{\partial U^h / \partial c_h} = (1+m)[C_g(g,G) + \Lambda'(g)]$$

der m er skyggeprisen på finansieringskranken (svarende til skattevridningskostnaden), mens $\Lambda'(g)$ er nettoeffekten på de kommunale budsjetter av økt infrastruktur (og som antas å være positiv).

Dersom finansieringssiden kan gjøres mindre stram, ved det økte inntektsgrunnlaget som det er redegjort for over, samtidig som bruken av vridende skatter nå kan reduseres, vil skyggeprisen m kunne bli lavere, samtidig som den marginale budsjettkostnaden, $\Lambda'(g)$, knyttet til finansieringen ved hjelp av vridende skatter, kan også bli lavere. Dermed følger det at den samfunnsøkonomiske marginalkostnaden for infrastrukturen går ned, noe som muliggjør større investeringer i infrastruktur, og muligheter for ytterligere utbygging på et senere tidspunkt.

A5 - Noen konklusjoner

I dette vedlegget har vi drøftet ulike sider ved optimal investering eller forsyning av offentlig infrastruktur, oppfattet som et (lokalt) kollektivt gode, samt muligheter for brukerbetaling. Fordi slike goder normalt er ikke-rivaliserende og ikke-ekskluderende (det er ikke mulig å «skape privat eiendomsrett» ved eksklusjon), skal brukerprisen ved full informasjon, ingen fordelingshensyn og ingen eksterne virkninger, settes til null, samtidig som grad av

[69] Denne betingelsen er da en slags nest-best versjon av første-best løsningen i (1) eller (1)'.

forsyning bestemmes slik at samlet marginal betalingsvilje er lik marginalkostnaden, finansiert over offentlige budsjetter.

Vi har imidlertid sett at dersom det er eksterne virkninger ved bruk («trengsel kan oppstå»), skal brukerprisen være positiv og dekke marginale vedlikeholdskostnader og den ulempen andre påføres ved marginal bruk. Vi har også diskutert størrelse på utbyggingen som et «klubb-problem» eller som et problem der også antall brukere blir bestemt. Under visse forutsetninger om grad av trengsel eller behov for vedlikehold av infrastrukturen, fant vi at full kostnadsdekning, gjennom optimal brukerbetaling, faktisk var mulig.

Vi har også sett litt på forholdet mellom grunneiere og utbyggere, samt den innvirkning offentlig infrastruktur og reguleringsforhold kan ha på tomtepriser. I hele den kjeden av transaksjoner som oppstår, vil det skapes så vel grunnrente som utbyggerprofitt; begge velegnede skatteobjekter dels som grunnlag for en grunnrente- eller ressursrenteskatt og dels som grunnlag for en utbyggingsavgift. De fleste av disse skattene eller avgiftene har gode egenskaper som skatteinstrumenter.

Noen spredte momenter rundt «flaskehalser» ble tatt opp i forbindelse med skranker eller flaskehalser på finansieringssiden. Økt skatte- eller avgiftsgrunnlag for den kommunale myndighet, vil gjøre eventuelle finansieringsskranker mindre bindende eller slakkere, samtidig som bruken av andre vridende skatter kan reduseres om en tar i bruk mer nøytrale skatteinstrumenter. Det vil også gjøre marginalkostnaden ved forsyning lavere slik det er lønnsomt å øke investeringene i offentlig infrastruktur. Dette kan i seg selv skape nye insitamenter for ytterligere utbygging.

Vedlegg B – Kartlegging av regnskapsførte private bidrag til infrastruktur

Som en del av utredningen har vi kartlagt dagens bruk av ulike modeller for å sikre privat finansiering av offentlig infrastruktur.

B1 – Hva har vi kartlagt

Vi har vært i kontakt med 13 kommuner, og kartlagt hvordan inntektene fra private bidrag til offentlig infrastruktur har blitt regnskapsført i 2015, 2016 og 2017. Formålet med undersøkelsen har vært å få oversikt over hvor store inntekter kommunene har hatt, samt hvordan de har ført inntektene på ulike arts- og funksjonskontoer i regnskapet.

Vi har forespurt kommunene om følgende inntektstyper:

- Tilknytningsgebyr vann
- Tilknytningsgebyr avløp
- Infrastruktur overført vederlagsfritt fra private til kommunen gjennom opparbeidingsplikten i plan- og bygningsloven §18-1
- Infrastruktur overført vederlagsfritt fra private til kommunen gjennom utbyggingsavtaler
- Kontantoverføringer fra private til kommunen gjennom utbyggingsavtaler

Det finnes i dag ingen oversikt som viser omfanget av bruken av disse bidragene fra private aktører til kommuner. I prosjektet har vi hatt som formål å få bedre oversikt over disse overføringene.

De 13 kommunene som inngår i utvalget er Asker, Bærum, Drammen, Hamar, Kristiansand, Lørenskog, Oslo, Sandefjord, Sandnes, Skedsmo, Stavanger, Tromsø og Trondheim.

B2 – Hva viser kartleggingen?

Kartleggingen viser at det er stor variasjon mellom kommunene hvilke regnskapsposter inntekter fra private utbyggere blir ført på. Generelle trekk viser at:

Tilknytningsavgift føres på artskonto 640

Tilknytningsavgift for vann og avløp føres i driftsregnskapet og i hovedsak på artskonto 640 – «Avgiftspliktige gebyrer», og henholdsvis funksjon 345 – «Distribusjon av vann» og 353 – «Avløpsnett/innsamling av avløpsvann». 11 av 13 kommuner som er med i undersøkelsen har oppgitt inntekter på disse postene. Tabell B.2 oppsummerer hvilke kombinasjoner de utvalgte kommunene har benyttet ved regnskapsføring av inntektene.

Samlet sett viser undersøkelsen at inntektene fra tilknytningsavgift for vann og avløp summerte seg til 174, 181 og 167 millioner kroner i henholdsvis 2015, 2016 og 2017 fra de 13 kommunene.

Grunneierbidrag føres i investeringsregnskapet

Når det gjelder grunneierbidrag som er overført til kommunen enten vederlagsfritt gjennom opparbeidelsesplikten (§18-1) eller utbyggingsavtaler, eller gjennom kontantoverføringer fra private, er det betydelig større variasjon mellom kommunene hva som er vanlig praksis.

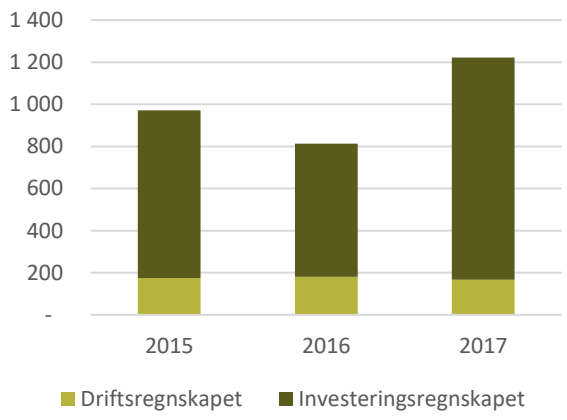
Generelt viser kartleggingen at det i regnskapsføringen sjelden skilles mellom om infrastrukturen som overføres vederlagsfritt kommer gjennom opparbeidelsesplikt (§18-1) og utbyggingsavtaler. Dette gjør at vi ikke kan skille mellom dette i vår sammenstilling.

Tabell B.2 oppsummerer de ulike kombinasjonene som blir rapportert fra kommunene. Det framgår at artskonto 770 «Refusjon fra andre (private)» gjengår hos flest kommuner. Neste på listen er artskonto 230 «Vedlikehold, bygg-/anleggstjenester og

nybygg/nyanlegg». Det er også stor variasjon mellom hvilke funksjoner grunneierbidragene føres på. Det som går igjen oftest er 332 «Kommunale veier», 345 «Distribusjon av vann» og 353 «Avløpsnett/innsamling av avløpsvann». I tillegg er det snaut halvparten av kommunene som har ført grunneierbidrag på 315 «Boligbygging og fysiske bomiljøtiltak», 325 «Tilrettelegging og bistand for næringsliv» og 335 «Rekreasjon i tettsted».

Samlet sett fikk de 13 kommunene grunneierbidrag gjennom infrastruktur overført vederlagsfritt gjennom opparbeidelsesplikt eller utbyggingsavtale, samt kontantoverføringer gjennom utbyggingsavtaler på 797, 632 og 1 056 millioner kroner i henholdsvis 2015, 2016 og 2017.

Figur B.1: Overføringer via grunneierbidrag for de 13 kommunene i utvalget. Millioner kroner



Kilde: Kommuneregnskap, bearbeidet av SØA

Realytelser føres i liten grad i regnskapet

Flere av kommunene oppgir at vederlagsfrie overtakelser av anlegg sjelden aktiveres i kommunens regnskap. Det betyr i praksis at kommunenes beholdning av anlegg til særlig vei, vann og avløp trolig er langt lavere enn hva som fremgår av kommunens balanseregnskap. Unntaket er i de tilfeller hvor kommunen inngår avtale om justering av merverdiavgift, enten gjennom en justeringsmodell eller en anleggsbidragsmodell.

At realytelser gjennom utbyggingsavtaler eller etter opparbeidingsplikten i pbl. §18-1 ikke aktiveres i regnskapene, innebærer at overføringen via grunneierbidrag i realiteten er større enn det som framgår av regnskapene.

B3 – Anslag på totale inntekter fra grunneierbidrag

Kartleggingen viser at de utvalgte kommunene har hatt betydelige inntekter fra grunneierbidrag fra private utbyggere de siste årene. Inntektene kommer via både tilknytningsavgift for vann og avløp, infrastruktur overført vederlagsfritt via opparbeidelsesplikten (§18-1) eller utbyggingsavtale, samt kontantoverføringer.

Innføring av nye modeller for privat finansiering av offentlig infrastruktur, jf. kapittel 6, kan i prinsippet endre størrelsen på bidragene fra de private til kommunene, samt på hvilken måte grunneierbidragene vil bli innkrevd. Videre i dette kapittelet vil vi forsøke å anslå hvor store inntekter kommunene i Norge får gjennom utbyggingsavtaler (realytelser eller kontantoverføringer) i dag. Vi holder inntekter gjennom tilknytningsavgift utenfor ettersom de fire modellene (jf. kapittel 6) ikke vil endre på utformingen av denne avgiften.

Samlet sett viser kartleggingen at de 13 kommunene hadde inntekter på til sammen 797, 632 og 1 056 millioner kroner fra overføringer via utbyggingsavtaler (realytelser og kontantoverføringer) og vederlagsfritt gjennom opparbeidelsesplikten i

henholdsvis 2015-2017.[70] For de samme årene var inntektene fra tilknytningsavgift fra 167 til 181 millioner kroner årlig.

For å anslå de totale inntektene fra grunneierbidrag til norske kommuner har vi tatt for oss tre ulike metoder. Alle de tre metodene tar utgangspunkt i de 13 kommunene, og oppskalerer inntektene til landsnivå med kommunenes andel av:

- Befolkningen i Norge, 2015-2017
- Boligbygging i Norge, 2015-2017
- Regnskapsførte inntekter på de utvalgte postene, 2015-2017

Befolkning

Befolkningen i de 13 utvalgte kommunene utgjør om lag 29 prosent av Norges befolkning de siste tre årene. Dersom vi oppskalerer inntektene fra overføringer via utbyggingsavtaler (realytelser og kontantoverføringer) og vederlagsfritt gjennom opparbeidelsesplikten med denne andelen, får vi 3 022, 2 301 og 3 720 millioner 2018-kroner i henholdsvis 2015-2017.

For tilknytningsavgift for vann og avløp er anslaget på 661, 658 og 587 millioner 2018-kroner i henholdsvis 2015-2017.

Boligbygging

Boligbyggingen i de 13 utvalgte kommunene har utgjort fra 28 til 32 prosent de siste tre årene. Dersom vi oppskalerer inntektene fra overføringer via utbyggingsavtaler (realytelser og kontantoverføringer) og vederlagsfritt gjennom opparbeidelsesplikten med denne andelen, får vi 3 127, 2 131 og 3 369 millioner 2018-kroner i henholdsvis 2015-2017.

For tilknytningsavgift for vann og avløp er anslaget på 684, 609 og 532 millioner 2018-kroner i henholdsvis 2015-2017.

Regnskapsførte inntekter

Sist tar vi utgangspunktet i de 13 kommunenes andel av kommunale inntekter fra de siste tre årene for å anslå samlede inntekter fra grunneierbidrag.

Infrastruktur overført vederlagsfritt via opparbeidelsesplikten (§18-1) eller utbyggingsavtale, samt kontantoverføringer fra private utbyggere er ført på postene 230, 280, 285, 370, 650, 750, 770 og 890. I 2015-2017 utgjorde de 13 kommunenes inntekter på disse kontoene om lag 24-29 prosent av samlede inntekter for alle landets kommuner.

Tilknytningsavgift for vann og avløp ble i hovedsak ført i driftsregnskapet og på postene 620, 640 og 650. I 2015-2017 utgjorde de 13 kommunenes inntekter på disse tre kontoene 26-27 prosent av samlede inntekter for alle landets kommuner.

Dersom vi oppskalerer inntektene fra overføringer via utbyggingsavtaler (realytelser og kontantoverføringer) og vederlagsfritt gjennom opparbeidelsesplikten med denne andelen, får vi 3 287, 2 719 og 3 764 millioner 2018-kroner i henholdsvis 2015-2017.

For tilknytningsavgift for vann og avløp er anslaget på 730, 733 og 643 millioner 2018-kroner i henholdsvis 2015-2017.

[70] Regnskapstallene viser nedgang fra 2015 til 2016, før inntektene øker igjen i 2017. En av årsakene til store forskjeller mellom 2016 og 2017 er av mer regnskapsteknisk art. Blant annet hadde en kommune en større opprydning i mottatte justeringsavtaler, der avtaler både med justeringsrett og justeringsplikt ble regnskapsført.

Oppsummert

Alle utvalgskommunene er kjennetegnet ved at de omfatter en stor til middels by eller at de ligger i randsonen til en stor by. Det er derfor usikkert hvor representative de utvalgte byene er sammenlignet med resten av landet. De utvalgte kommunene har hatt relativt sterk befolkningsvekst de siste årene og dermed også høy byggeaktivitet.

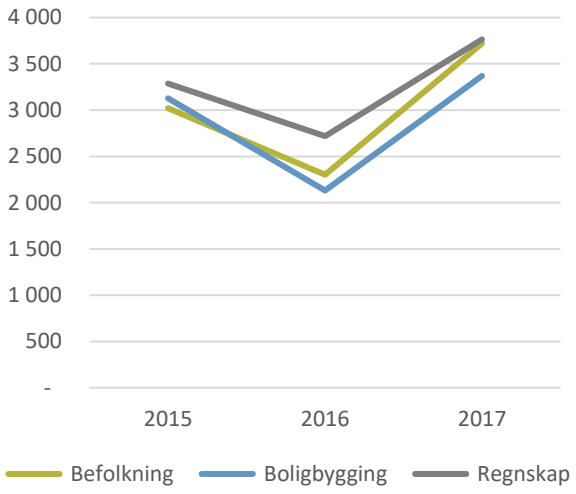
For de tre årene 2015-2017 gir de tre metodene et spenn i anslaget på kommunenes inntekter fra utbyggingsavtaler (og overføring vederlagsfritt gjennom opparbeidelsesplikten (§18-1)) fra 2,1 til 3,8 milliarder 2018-kroner. Gjennomsnittet for anslagene er på 3,049 millarder 2018-kroner.

Dette anslaget er ikke ment som et øvre og nedre spenn, og det er like sannsynlig at de faktiske kostnadene er lavere enn 2,1 milliarder eller høyere enn 3,8 milliarder, som at det er innenfor intervallet. De tre metodene fungerer imidlertid godt for å illustrere hvilken størrelsesorden det mest sannsynlig er snakk om. Det er også verdt å legge merke til at realytelser gjennom utbyggingsavtaler eller etter opparbeidingsplikten i pbl. §18-1 ikke aktiveres i regnskapene, noe som innebærer at overføringen via grunneierbidrag i realiteten er større enn det som framgår av regnskapene. Anslagene ovenfor kan derfor anses som et konservativt anslag på reelle grunneierbidrag overført til kommunene.

Når det gjelder inntekter gjennom tilknytningsavgift for vann og avløp, gir de tre metodene anslag fra 532 til 733 millioner 2018-kroner. Gjennomsnittet for anslagene er på 649 millioner 2018-kroner.

For å illustrere størrelsesomfanget har vi sammenlignet det beregnede anslaget for inntekter fra utbyggingsavtaler (og overføring vederlagsfritt gjennom opparbeidelsesplikten (§18-1)), samt inntekter gjennom tilknytningsavgift for vann og avløp med kommunenes brutto driftsinntekter og brutto investeringsutgifter. I 2017 utgjorde det samlede anslaget fra 0,8-1,0 prosent av brutto driftsinntekter og 5,8-6,6 prosent av brutto investeringsutgifter.

Figur B.2: Anslag inntekter fra utbyggingsavtaler (og overføring vederlagsfritt gjennom opparbeidelsesplikten (§18-1)) for alle landets kommuner 2015-2017. Millioner 2018-kroner



Kilde: SØA

Tabell B.1 Regnskapsposter (artskonto og funksjon) som er benyttet blant de 13 utvalgskommunene vedrørende infrastruktur overført vederlagsfritt via opparbeidelsesplikten (§18-1) eller utbyggingsavtale, samt kontantoverføringer

Funksjon \ Artskonto	230 – Vedlikehold, bygg/anleggs-tjenester og nybygg	280 – Grunnerverv	285 – Kjøp av eksisterende bygg/anlegg	370 – Kjøp fra andre (private)	650 – Annet avgiftspliktig salg av varer og tjenester	750 – Refusjon fra kommuner	770 – Refusjon fra andre (private)	890 – Overføringer fra andre (private)	Unike
120 – Administrasjon							1		**1**
265 – Kommunalt disponerte boliger							1		**1**
315 – Boligbygging og fysiske bomiljøtiltak	2					1	3	1	**6**
320 – Kommunal næringsvirksomhet							1		**1**
325 – Tilrettelegging og bistand for næringslivet	1						4		**5**
332 – Kommunale veier	3	1	1	1			5	1	**9**
335 – Rekreasjon i tettsted	1	1	1	1			3		**5**
340 – Produksjon av vann			1						**1**
345 – Distribusjon av vann	2		1		1		5	1	**8**
353 – Avløpsnett/innsamling av avløpsvann	2	1	2	1			5		**8**
355 – Innsamling, gjenvinning av husholdningsavfall				1			1		**1**
Unike	**4**	**1**	**2**	**1**	**1**	**1**	**8**	**3**	

Tabell B.2 Regnskapsposter (artskonto og funksjon) som er benyttet blant de 13 utvalgskommunene vedrørende tilknytningsavgift til vann og avløp

Funksjon \ Artskonto	620 – Annet salg av varer og tjenester, gebyrer o.l utenfor avgiftsområdet	640 – Avgiftspliktige gebyrer	650 – Annet avgiftspliktig salg av varer og tjenester	Unike
340 – Produksjon av vann		2		**2**
345 – Distribusjon av vann		11	1	**12**
350 - Avløpsrensing		2		**2**
353 – Avløpsnett/innsamling av avløpsvann	1	11	1	**13**
Unike	**1**	**12**	**1**	

Vedlegg C – Juridisk betenkning

Juridisk betenkning over spørsmål om hvor klart krav må fremkomme av arealplan for å kunne inngå i utbyggingsavtale etter plan- og bygningsloven kapittel 17

Av Advokatfirmaet Hjort DA ved advokatene Anders Evjenth og Jan G. Aanerud

C1 - Innledning

Vi er bedt om å avgi en juridisk betenkning om følgende spørsmål: «*Hvor klart må et krav fremkomme av plan for å kunne inkluderes i en utbyggingsavtale?*» Betenkningen skal ta utgangspunkt i plan- og bygningsloven § 17-3 tredje ledd, som lyder slik:

> *«[1] Avtalen kan også gå ut på at grunneier eller utbygger skal besørge eller helt eller delvis bekoste tiltak som er nødvendige for gjennomføringen av planvedtak. [2] Slike tiltak må stå i rimelig forhold til utbyggingens art og omfang og kommunens bidrag til gjennomføringen av planen og forpliktelser etter avtalen. [3] Kostnadene som belastes utbygger eller grunneier til tiltaket, må stå i forhold til den belastning den aktuelle utbygging påfører kommunen.»*

I oppdragsbeskrivelsen heter det at praktiseringen av plan- og bygningsloven § 17-3 tredje ledd første punktum går utover det å kreve «*oppfyllelse av rekkefølgebestemmelser i planen*». Bestemmelsen er i tillegg brukt som grunnlag for å stille krav til «*materialvalg*» og «*miljøkvalitet*» innenfor planområdet. I mange tilfeller er sistnevnte krav *direkte* hjemlet i planbestemmelser. I andre tilfeller står slike krav med en mer *indirekte* forbindelse til plangrunnlaget. Et konkret krav i en utbyggingsavtale kan for eksempel være en presisering, utfylling eller supplering av et mer generelt krav i gjeldende arealplan. Hovedspørsmålet i oppdragsbeskrivelsen er om «*utbyggingsavtalen vil utgjøre [et] selvstendig rettsgrunnlag for å stille slike [indirekte] krav.*» Alternativt kan man formulere spørsmålet som følger: Gir plan- og bygningsloven § 17-3 tredje ledd første punktum selvstendig hjemmel til å inngå utbyggingsavtale med krav som står uten en mer direkte binding til arealplan? Dersom loven i prinsippet gir slik hjemmel, får man spørsmålet om det er mulig å konkretisere når forbindelseslinjen mellom utbyggingsavtale og plan blir så fjern at man mister en nødvendig forankring i plan- og bygningsloven § 17-3 tredje ledd første punktum.

Ifølge oppdragsbeskrivelsen skal vi besvare nevnte problemstillinger ut fra generell lovtolkning. Samtidig er det ønskelig våre vurderinger bruker noen praktiske eksempler på utbyggingsavtaler.

I det følgende vil vi først gå inn på en omtale av plan- og bygningsloven § 17-1, som definerer begrepet «*utbyggingsavtale*», se punkt C2 nedenfor. Poenget er at definisjonsbestemmelsen kan være av interesse for vår tolkning av § 17-3 første ledd første punktum.

Når man skal fastlegge det nærmere innholdet i § 17-3 tredje ledd første punktum, er det etter vårt syn et poeng å se på sammenhengen med § 17-3 første ledd, se punkt C3 nedenfor. Første ledd fastslår at

utbyggingsavtale kan gjelde forhold som det er gitt «*bestemmelser*» om i arealplan. I tredje ledd første punktum heter det at utbyggingsavtale også kan gjelde tiltak som er nødvendige for gjennomføring av «*planvedtak*». De to bestemmelsene angir dermed forskjellige utgangspunkter for vurderingen av hva en utbyggingsavtale kan omfatte.

Dernest vil vi gå inn på en nærmere tolkning av plan- og bygningsloven § 17-3 tredje ledd første punktum, se punkt C4 nedenfor.

Endelig vil vi gi noen oppsummerende merknader til vår tolkning av plan- og bygningsloven § 17-3 tredje ledd første punktum, se punkt C5 nedenfor.

Vi vil for øvrig gjennomgå noen praktiske eksempler på bruk av utbyggingsavtaler, se punkt C6 nedenfor. Hensikten er i hovedsak å belyse forholdet mellom vår lovtolkning og den faktiske bruken av regelverket om utbyggingsavtaler.

C2 - Plan- og bygningsloven § 17-1 – «utbyggingsavtale»

Utbyggingsavtaler er i utgangspunktet ment å være et instrument for avklaring av forhold mellom kommuner og utbyggere eller grunneiere, som «*ikke er regulert i lov eller kommunale planer.*»[71]

Plan- og bygningsloven § 17-1 definerer «*utbyggingsavtale*» som en avtale mellom kommune og grunneier eller utbygger om utbygging av et område, som har sitt «*grunnlag*» i kommunal planmyndighet, og som gjelder «*gjennomføring*» av kommunal arealplan.

Ifølge lovforarbeidene er vilkåret om «*gjennomføring*» ment som en presisering av at kapittel 17 gjelder for avtaler som er knyttet til utbygging etter en «*konkret bindende plan.*»[72] For utbyggersiden vil avtalen presisere «*hvilke krav som følger av planen.*» Sett fra myndighetssiden vil avtalen samtidig være et verktøy for å oppnå «*formålet med planen*». Dersom en avtale faller inn under definisjonen i § 17-1, må innholdet være i samsvar med de vilkår som er angitt i § 17-3.

I plan- og bygningsloven § 17-3 første ledd er det som et utgangspunkt angitt at utbyggingsavtale «*kan*» gjelde forhold som kommunen har gitt bestemmelser om i arealplan. En utbyggingsavtale «*kan også*» gjelde de forhold som er særskilt angitt i § 17-3 andre og tredje ledd. Endelig fremgår det av § 17-4 fjerde ledd at utbyggingsavtale «*kan uansett*» gjelde forskuttering av kommunale tiltak som er nødvendige for gjennomføringen av planvedtak.

[71] Se Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) s. 5
[72] Se Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) s. 63 og Innst. O nr. 73 (2004-2005) s. 8

Forutsatt at en avtale faller inn under definisjonen i § 17-1, vil den være ugyldig så langt vilkårene i § 17-3 ikke er oppfylt. Vi går ikke nærmere inn på spørsmålet om en eventuell ugyldighet vil ramme hele avtalen.

I lovforarbeidene er det uttrykt at § 17-3 setter «*snevrere rammer*» for avtaleinngåelse enn det som følger av reglene om såkalt «*myndighetsmisbruk*».[73] Sistnevnte regelsett kan i seg selv være til hinder for avtaler basert på fiskale eller forretningsmessige hensyn.[74] Bestemmelsene i kapittel 17 representerer også en «*innstramming*» i forhold til tidligere bruk av utbyggingsavtaler.[75]

Lovreguleringen av utbyggingsavtaler er blant annet ment å tydeliggjøre grensen mellom akseptable og uakseptable avtalevilkår. Formålet med reglene er å forhindre kostnadsovervelting på boligkjøpere, og å sikre forutsigbarhet for både utbyggere og kommuner.[76]

Vi vil for øvrig bemerke at § 17-3 ikke er direkte knyttet til tiltakstyper, slik det ble foreslått av Planlovutvalget i NOU 2003:14. Planlovutvalget mente at utbyggersiden ikke skulle få større forpliktelser enn det myndighetssiden ensidig kunne pålegge gjennom lov og plan, typisk opparbeiding av «teknisk infrastruktur».

Gjeldende regler om utbyggingsavtaler er basert på et annet utgangspunkt. Loven angir ikke noe konkret skille mellom typer av tiltak. Som foreslått av Bygningslovutvalget i NOU 2003:24, er det i stedet gitt såkalte «*rammebestemmelser*». Rammene manifesterer seg gjennom fleksible, skjønnsmessige og ikke minst strenge krav til hva en utbyggingsavtale kan inneholde. Hvorvidt vilkårene er oppfylt, vil bero en konkret vurdering i hver enkelt sak.[77]

Rent prinsipielt åpner loven for at ethvert tiltak kan være omfattet av utbyggingsavtale, under den forutsetning at utbygging eller utvikling skaper «*konkrete behov*».[78] Som en motvekt til fleksibiliteten i § 17-3 tredje ledd, er det oppstilt strenge vilkår med hensyn til nødvendighet og forholdsmessighet. Selv om loven ikke angir et absolutt eller generelt forbud mot tiltakstypen «sosial infrastruktur», skal det mye til før slike tiltak vil være i samsvar med vilkårene i loven. For vår tolkning av § 17-3 er det av mindre interesse at byggesaksforskriften § 18-1 forbyr utbyggingsavtaler om sosial infrastruktur.

Som et bakgrunnsteppe for vår vurdering av innholdet i § 17-3, kan det være hensiktsmessig å si noe kort om kommunaløkonomiske forhold. Som det fremgår av Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) side 17, er kommunene pålagt ansvar for et vidt spekter av tjenester til sine innbyggere. Foruten tekniske tjenester som vannforsyning til den enkelte bolig, avløp og renovasjon, er den enkelte kommune ansvarlig for blant annet barnehager, skoler, pleie- og omsorgstjenester samt helse- og sosialtjenester. Hovedkilde for finansiering av slike oppgaver er såkalte frie inntekter, det vil si skatteinntekter og rammetilskudd.

[73] Se Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) s. 64
[74] Se NOU 2003:24 s. 168 og Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) s. 17
[75] Se Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) s. 43 og Innst O. nr. 73 (2004-2005) s. 3
[76] Se Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) s. 5 og Innst. O. nr. 73 (2004-2005) s. 1
[77] Se Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) s. 42
[78] Se Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) s. 33

Vi vil for øvrig nevne at spørsmål knyttet til utbyggingsavtaler ofte er relativt kompliserte, noe som også er påpekt av departementet i Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) side 22: «*Utbyggingsavtaler berører mange sektorer av samfunnet og et bredt knippe av problemstillinger. Avtalene reiser spørsmål om kommuneøkonomi, fordelingspolitikk, risikovurderinger, boligforsyning, boligpriser, rettferdighet mellom innbyggerne osv. De reiser også en mengde juridiske problemstillinger, fordi avtalene ligger i grenselandet mellom offentlig rett og privatrett og fordi praktiseringen er svært forskjellig.*»

C3 - Plan- og bygningsloven § 17-3 første ledd – «bestemmelser»

C3.1 - Rettslige utgangspunkter

Plan- og bygningsloven § 17-3 første ledd angir som et utgangspunkt at utbyggingsavtale kan gjelde «*forhold som kommunen har gitt bestemmelser om i arealdelen til kommuneplan eller reguleringsplan.*»

Ifølge Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) side 64, som ligger til grunn for den tidligere bestemmelsen i plan- og bygningsloven av 1985 § 64 b, innebærer første ledd at kommunen verken kan utvide sin planmyndighet eller legge strengere føringer for et prosjekt enn det som ligger i plan.[79] På den annen side kan man i utbyggingsavtale «*presisere*» innholdet i planbestemmelser. Samme sted heter det videre at oppfyllelse av «*forutsetninger*», for eksempel i «*rekkefølgekrav*», ikke er omfattet av første ledd. Etter vårt syn er det noe vanskelig å følge sistnevnte uttalelse, fordi «*rekkefølgekrav*» følger av «*bestemmelser*» etter § 12-7 nr. 10.[80]

Eventuelle vilkår i utbyggingsavtale utover det som følger av første ledd, må ha særskilt hjemmel i andre, tredje eller fjerde ledd. Slik sett er det en nær sammenheng mellom første og tredje ledd i § 17-3.

C3.2 - Problemstillinger

Den sentrale problemstillingen etter § 17-3 første ledd er å fastslå hva som ligger i begrepet «*bestemmelser*».

Et første spørsmål er om begrepet «*bestemmelser*» bare omfatter formelle planbestemmelser, det vil si bestemmelser som er gitt med hjemmel i plan- og bygningsloven §§ 11-9, 11-10, 11-11 (kommuneplan) eller § 12-7 (reguleringsplan). Nevnte lovbestemmelser gir en uttømmende oppregning av hvilke forhold som kan være fastsatt i planbestemmelser. Etter plan- og bygningsloven § 11-6 andre ledd og § 12-4 andre ledd er planbestemmelser tillagt rettsvirkning. Et motsatt synspunkt kan være at bestemmelsesbegrepet i første ledd er navnet på et resultat. Begrepet «*bestemmelser*» er med andre ord en betegnelse på forhold som lar seg utlede av en arealplan som sådan. Man kan se for seg at noe er vist på plankartet, uten en tilhørende omtale i planbestemmelsene. Et annet eksempel kan være at noe alene er omtalt i planbeskrivelsen. Problemstillingen er følgelig om § 17-3 første ledd bare gjelder det man kan kalle «egentlige»

[79] Se også Innst. O. nr. 73 (2004-2005) s. 9
[80] Se også NOU 2003:23 s. 172

bestemmelser, det vil si formelle planbestemmelser som er gitt med hjemmel i § 11-9, 11-10, 11-11 eller 12-7, se punkt 0 nedenfor.

Et annet spørsmål er om § 17-3 første ledd i tilfelle bare omfatter formelle planbestemmelser som rent faktisk er *vedtatt*. Problemstillingen er med andre ord om bestemmelsesbegrepet også omfatter forhold som *kunne* vært fastsatt i formelle planbestemmelser, noe man for tanken kan betrakte som «mulige» bestemmelser, se punkt 0.

Et tredje spørsmål er om § 17-3 første ledd utelukker utbyggingsavtale om lovbestemte forhold. Et viktig poeng i den forbindelse er at formelle planbestemmelser ikke skal gjenta lovbestemte krav. Problemstillingen er dermed om bestemmelsesbegrepet innbefatter det vi kan betegne som «uegentlige» bestemmelser, altså forhold som følger direkte av selve loven, se punkt 0.

I alle tilfeller må man ta stilling til hva det innebærer at en utbyggingsavtale etter § 17-3 første ledd kan gjelde «*forhold*» etter bestemmelser i arealplan, se punkt 0.

C3.3 - Utbyggingsavtale basert på «egentlige» planbestemmelser (formelle planbestemmelser)

Isolert sett er det mulig å anføre at begrepet «*bestemmelser*» retter seg mot noe som er fastsatt i arealplaner som sådanne, det vil si noe som ligger innenfor rammen av en vedtatt plan. Et eksempel kan være forhold som bare er vist med linjer eller symboler på plankartet. En slik tilnærming innebærer at «*bestemmelser*» ikke trenger å være forankret i §§ 11-9, 11-10, 11-11 eller 12-7. Vi viser også til Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) side 64, hvor det under omtalen av tidligere § 64 b første ledd er referert til «*elementer*» i bindende arealplan. Rent språklig er «*elementer*» et mer vidtrekkende begrep enn «*bestemmelser*».

Vi kan ikke se at det er holdbart å basere seg på en slik tolkning. Når man innenfor selve plan- og bygningsloven refererer til forhold det er gitt «*bestemmelser*» om i arealplan, må det som et klart utgangspunkt være tale om påbud og forbud fastsatt med hjemmel i §§ 11-9, 11-10, 11-11 eller 12-7. For øvrig er det god harmoni mellom overskriftene i sistnevnte lovbestemmelser og ordlyden i § 17-3 første ledd. I alle tilfeller er det tale om «*bestemmelser*» i eller til arealplan.

I NOU 2003:24 side 170 kommer det også klart til uttrykk at den materielle rammen for å inngå utbyggingsavtale etter tidligere § 64 b første ledd, er «*de[n] samme som kommunen kan gi bestemmelser om i arealplaner.*»[81]

Et annet poeng er hva som ikke står i § 17-3 første ledd. Bestemmelsen sier for eksempel ikke at utbyggingsavtale kan gjelde forhold som mer generelt følger av arealplan.

[81] Se også NOU 2003:24 s. 167

Vår konklusjon er derfor at utbyggingsavtale etter § 17-3 første ledd bare kan gjelde forhold som lar seg utlede av rettslig bindende planbestemmelser etter plan- og bygningsloven §§ 1-9, 11-10, 11-11 eller 12-7.

Vårt standpunkt gir igjen grunnlag for å trekke visse slutninger. For det første kan vi utelukke utbyggingsavtale om forhold som bare manifesterer seg på *plankartet*. Plankartet kan for eksempel vise en gang- og sykkelveg som ikke omtalt i planbestemmelsene. Utbyggingsavtale etter § 17-3 første ledd forutsetter at forhold på plankartet også er forankret i en formell planbestemmelse. I fraværet av forankring i formelle «*[plan]bestemmelser*», er man henvist til å vurdere om § 17-3 tredje ledd gir grunnlag for å innta forholdet i utbyggingsavtale.

For det andre kan vi avskjære utbyggingsavtale om forhold som bare kommer til uttrykk i *planbeskrivelsen*. Så lenge planbestemmelser er den rettslige «knaggen» utbyggingsavtaler må henge på, spiller det ingen rolle at planbeskrivelse formelt sett er en bestanddel av arealplaner etter plan- og bygningsloven.[82] Mer uformelle plandokumenter, for eksempel planforarbeider, vil ligge enda fjernere fra kravet om forankring i planbestemmelser.

I forlengelsen av det nevnte, gir det seg selv at utbyggingsavtale heller ikke kan gjelde forhold som bare bygger på dokumenter utenfor selve arealplanen, for eksempel veiledende plan for offentlig rom (VPOR) eller generelle normer for parkering eller lignende. På den annen side kan for eksempel lokale parkeringsnormer være inntatt i planbestemmelse etter § 12-7 nr. 7. Tilsvarende kan VPOR-elementer være transformert til planbestemmelse etter 12-7 nr. 1.

En annen problemstilling er at planbestemmelser kan være høyst uklare. I så fall må man avklare meningsinnholdet gjennom tolkning, og både planbeskrivelse og andre momenter kan i den sammenheng komme inn som mer eller mindre avgjørende momenter.

C3.4 - Utbyggingsavtale basert på «mulige» planbestemmelser

En utbyggingsavtale vil normalt gjelde forhold som *er* fastsatt i bestemmelser til arealplan. Like fullt er det en problemstilling om utbyggingsavtale også kan gjelde forhold som *kunne* vært fastsatt i planbestemmelser. En kommune kan for eksempel se det som opportunt å inngå utbyggingsavtale etter § 17-3 første ledd om et forhold som i utgangspunktet burde ha vært inntatt i en formell planbestemmelse, men som ikke var et tema da planen ble vedtatt.

Lovteksten er etter vårt syn klar og entydig. Bestemmelsen gjelder bare forhold som kommunen rent faktisk «*har gitt*» bestemmelser om i arealplan. Tilsvarende fremgår av forarbeidene. I Ot.prp. nr. 22 (2004-2004) side 64 heter det at tidligere § 64 b første ledd er begrenset til å gjelde elementer som «*kan vedtas*» og

[82] Se kart- og planforskriften § 9 første ledd

som «*er vedtatt*» i bindende plan. På samme side i proposisjonen er det også uttalt at en avtale ikke kan legge strengere føringer for et prosjekt enn det som «*ligger i planen*».[83]

På den bakgrunn er det vår konklusjon at utbyggingsavtale etter § 17-3 første ledd bare kan gjelde forhold som følger av vedtatte planbestemmelser etter §§ 11-9, 11-10, 11-11 og 12-7.

C3.5 - Utbyggingsavtale basert på «uegentlige» planbestemmelser

Selv om plan- og bygningsloven hviler på en klar forutsetning om at planbestemmelser ikke skal inneholde lovbestemte krav[84], ser man undertiden eksempler på det motsatte. Et eksempel kan være planbestemmelser med krav til sikringstiltak, som følger direkte av plan- og bygningsloven § 28-2. Etter vår oppfatning kan det ikke være avgjørende om en slik bestemmelse er å anse som ugyldig. Poenget må være at det ikke er adgang til å gi planbestemmelser som kopierer krav i loven.

Et annet eksempel er opparbeiding av vei, vann og avløp, hvor plikter for tiltakshaver følger direkte av plan- og bygningsloven § 18-1. Vi viser i den forbindelse til gjeldende reguleringsplanveileder side 117, hvor det står at man ikke kan gi planbestemmelser om følgende:

> *«Dekning av kostnader til opparbeidelse eller andre tiltak, om rett for det offentlige til å legge vannledning, kloakk mv. over privateid grunn eller om etablering av velforening. Det vises til lovens bestemmelser i kapittel 17 om utbyggingsavtaler og kapittel 18 om opparbeidelsesplikt, refusjon og eventuelt vedtekt om frikjøpsordning»*

På den annen side er det i § 18-1 andre ledd første punktum inntatt hjemmel til å gi «*kommuneplanbestemmelser om utførelsen av arbeid etter første ledd.*» I så fall kan slike forhold være omfattet av utbyggingsavtale etter § 17-3 første ledd. Som det fremgår av ordlyden i første ledd, kan en utbyggingsavtale blant annet gjelde forhold som kommunen har gitt bestemmelser om i arealdelen til kommuneplanen. Forutsatt at det er gitt kommuneplanbestemmelser om utførelsen av infrastrukturtiltak etter § 18-1 første ledd, må det derfor være adgang til å regulere forholdet i utbyggingsavtale etter § 17-3 første ledd. Utbyggingsavtalen kan for eksempel presisere kravene til utførelse. I den sammenheng er det irrelevant om infrastrukturtiltaket også fremgår av plankartet. Det avgjørende for adgangen til å inngå utbyggingsavtale etter § 17-3 første ledd, er forankringen i «*[kommuneplan]bestemmelser*».

I tilfeller hvor det ikke er gitt kommuneplanbestemmelser om utførelsen infrastrukturtiltak etter § 18-1 første ledd, må man vurdere om det er adgang til å inngå utbyggingsavtale om forholdet etter § 17-3 tredje ledd. De krav som følger av § 18-1 vil ofte fremgå av plankartet. Infrastrukturtiltaket vil i så fall følge av «*planvedtak*», og grunnvilkåret for å inngå utbyggingsavtale om forholdet etter § 17-3 tredje ledd første punktum er dermed oppfylt.

[83] Se også Innst. O. nr. 73 (2004-2005) s. 9
[84] Se gjeldende reguleringsplanveileder side 117

Vår konklusjon er uansett at utbyggingsavtale etter § 17-3 første ledd ikke kan være basert på formelle planbestemmelser som bare inneholder lovbestemte krav.

C3.6 - Betydningen av at en utbyggingsavtale etter § 17-3 første ledd kan gjelde «forhold» det er gitt bestemmelser om i arealplan

Plan- og bygningsloven § 17-3 første ledd er formulert slik at de vedtatte «*[plan]bestemmelser*» er bestemmende for hvilke «*forhold*» som kan inngå i en utbyggingsavtale. Hvor langt man kan gå i å detaljere kravene i en utbyggingsavtale, må derfor være avhengig av hva som nærmere bestemt er fastsatt i planbestemmelsene.

Et relevant spørsmål er om en utbyggingsavtale kan inneholde krav til materialvalg og miljøkvalitet. Krav til «*materialbruk*» kan være fastsatt med hjemmel i plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 6. Tilsvarende gir § 11-6 nr. 6 og 12-7 nr. 3 grunnlag for bestemmelser om «*miljøkvalitet*». I så fall må det være adgang til å regulere det samme i en utbyggingsavtale etter § 17-3 første ledd.

Dersom en konkret arealplan står uten lovlige bestemmelser om «*materialvalg*» eller «*miljøkvalitet*», kan vi heller ikke se at det er hjemmel til å introdusere slike krav i en utbyggingsavtale. I slike tilfeller må utbygger stå fritt til å utforme et tiltak i samsvar med relevante materielle og tekniske krav.

Et annet spørsmål er om en utbyggingsavtale etter § 17-3 første ledd kan innebære et valg mellom to eller flere lovlige løsninger. Vi kan belyse problemstillingen med et tenkt eksempel:

En reguleringsplan er vedtatt med rekkefølgebestemmelse om etablering av et spesifikt infrastrukturtiltak, nærmere bestemt et krav om støyskjerming. Samtidig er det i bestemmelsen gitt anvisning to alternativer, enten støyskjerm eller terrenghevning.

I Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) side 64 er det uttrykkelig presisert at en utbyggingsavtale etter tidligere § 64 b første ledd kan «*presisere innholdet i planbestemmelser.*» Hva som ligger i adgangen til presisering, er derimot ikke utbrodert i forarbeidene. Uttalelsen gir like vel grunnlag for å trekke visse slutninger. Etter vårt syn må det være åpenbart at man ikke kan ta uttalelsen helt på ordet, fordi innholdet i planbestemmelser er fastsatt av planmyndigheten. Avklaring av meningsinnholdet i en planbestemmelse er et tolkningsspørsmål, som i eventuelt må bli avgjort ved rettskraftig dom. Av den grunn er det meget som taler for at adgangen til presisering retter seg mot selve gjennomføring av planbestemmelsen, for eksempel slik at man ved utbyggingsavtale kan fastsette et av flere lovlige gjennomføringsalternativer. I motsatt fall er det vanskelig å forstå hva som er realitetsinnholdet i den distinkte forarbeidsuttalelsen.

Selv om situasjonen fremstår som noe uklar, gir forarbeidene en indikasjon på at utbyggingsavtale etter § 17-3 første ledd kan omfatte et bestemt valg mellom to eller flere løsningsalternativer som fremgår av bestemmelser til arealplan. Overført til vårt tenkte eksempel, er det altså meget som taler for at utbyggingsavtalen kan låse partene til for eksempel hevning av terrenget, som et av to angitte alternativer i rekkefølgebestemmelsen.

Som tidligere nevnt, er det etter vår oppfatning ikke adgang til å gi planbestemmelser om forhold som følger direkte av loven. Av den grunn må det også være utelukket med utbyggingsavtale om utforming av slike tiltak.

Dersom det er gitt kommuneplanbestemmelser i samsvar med plan- og bygningsloven § 18-1 andre ledd første punktum, må det på den annen side være adgang til å inngå utbyggingsavtale etter § 17-3 første ledd som også omfatter materialvalg. Vi viser her til § 18-1 andre ledd andre punktum som på visse vilkår åpner for å stille krav til «*løsninger og produktvalg*».[85]

C4 - Plan- og bygningsloven § 17-3 tredje ledd første punktum – «planvedtak»

C4.1 - Rettslige utgangspunkter

Plan- og bygningsloven § 17-3 tredje ledd første punktum fastslår at utbyggingsavtale også kan gjelde «*tiltak som er nødvendige for gjennomføringen av planvedtak.*»

Første ledd omfatter som nevnt bare forhold som det er gitt «*bestemmelser*» om arealplan. Bestemmelsen i tredje ledd er av en annen karakter. Tredje ledd gir anvisning på et bredere vurderingstema, ettersom referansepunktet er utvidet fra «*bestemmelser*» til «*planvedtak*».

I lovforarbeidene heter det at tredje ledd åpner for å inngå utbyggingsavtale om at grunneier eller utbygger skal besørge eller bekoste tiltak for å avhjelpe offentlige behov som blir skapt av utbyggingen.[86]

C4.2 - Problemstillinger

Det bærende elementet i § 17-3 tredje ledd første punktum er nødvendighetsvilkåret. Et sentralt spørsmål er hva som utgjør *utgangspunktet* for vurderingen av om et tiltak er nødvendig, se punkt 0 nedenfor. Som det fremgår av lovteksten, må behovet for tiltak springe ut av et «*planvedtak*». Et særskilt spørsmål er hvordan vilkåret om «*planvedtak*» forholder seg til krav som følger direkte av *loven*, se punkt 0 nedenfor. I alle tilfeller er det essensielt å fastsette det nærmere *innholdet* i nødvendighetsvilkåret, se punkt 0 nedenfor. Selv om man kan trekke visse slutninger fra begrepet «*nødvendig*», er det behov for en nærmere vurdering av hva loven krever med hensyn til *sammenheng* mellom «*planvedtak*» og «*tiltak*». For øvrig er det et poeng å si noe som selve bevisbedømmelsen knyttet til nødvendighetsvilkåret, se punkt 0.

[85] Se likevel de begrensninger som er angitt i rundskriv H-1/06 side 11 siste avsnitt
[86] Se Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) s. 65 og Innst. O. nr. 73 (2004-2005) s. 9

C4.3 - Utgangspunktet for vurderingen av om tiltak er nødvendige for gjennomføringen av planvedtak

En mulig tolkning er at utbyggingsavtale kan gjelde ethvert tiltak som er nødvendig ut fra en mer overordnet vurdering av arealutviklingen i et (lokal)samfunn. En slik betraktningsmåte må innebære at «*planvedtak*» bare er et nødvendig element i en større helhet. Dersom det foreligger et «*planvedtak*», står kommunen i prinsippet fritt til å vurdere hvilke tiltak som er nødvendige for å oppnå en god strøksutvikling. Et «*planvedtak*» vil dermed fungere som en «inngangsbillett» for vurderingen av hvilke tiltak som er nødvendige i det strøket hvor planen gjelder. Med en slik tilnærming er det i utgangspunktet bare formålsbestemmelsen i § 1-1 og den supplerende bestemmelsen i § 3-1 som setter grenser for hva en utbyggingsavtale kan inneholde.

Etter vår oppfatning er det ikke holdbart å hevde at det er mer generelle samfunnsbehov som angir utgangspunktet for hva en utbyggingsavtale kan inneholde. En slik tolkning er vanskelig å forene med relevante rettskilder. Selv om tredje ledd favner videre enn første ledd, er det opplagt at også førstnevnte bestemmelse er ment å utgjøre en reell begrensning i adgangen til å inngå utbyggingsavtale.

Ordlyden i § 17-3 tredje ledd første punktum etablerer en direkte kobling mellom «*tiltak*» og «*planvedtak*». Alene av den grunn fremstår det som klart at innholdet i en utbyggingsavtale ikke kan være basert på mer løsrevne og overordnede betraktninger om hva som er mest hensiktsmessig for (lokal)samfunnet. Slik vi ser det, gir ordlyden ikke grunnlag for en slutning om at avtalekompetansen er sammenfallende med hensynet til god strøksutvikling.

Et mer generelt «samfunnsperspektiv» vil for øvrig stå i klar kontrast til definisjonsbestemmelsen i plan- og bygningsloven § 17-1. En utbyggingsavtale basert på et så vidtrekkende perspektiv, ville få mange likhetstrekk med arealplanlegging etter kapittel 11 eller 12. Samtidig er det i lovforarbeidene presisert at reglene om utbyggingsavtaler ikke kan utvide selve planmyndigheten.[87]

<u>Oppsummert</u> er det vårt syn at § 17-3 tredje ledd første punktum bygger på et «planperspektiv», hvilket innebærer at det er hvert enkelt «*planvedtak*» som angir utgangspunktet vurderingen av hvilke (infrastruktur)tiltak som er nødvendige.

C4.4 - Innholdet i begrepet «planvedtak»

Selv om man legger til grunn at § 17-3 tredje ledd første punktum er basert på et planperspektiv, står det igjen andre tolkningsspørsmål. Loven peker tilbake på et «*planvedtak*». Hva loven nærmere bestemt peker på, er ikke helt på det rene.

Referansepunktet fremstår likevel som temmelig klart. Slik vi ser det, er begrepet «*planvedtak*» i utgangspunktet en henvisning til det plan- og bygningslovgivningen selv definerer som formelle plandokumenter. Vi viser her til kart- og planforskriften § 9 første ledd, som fastslår at *vedtatt arealplan* består av kart,

[87] Se Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) s. 64

bestemmelser og beskrivelse. Et slik betraktning lar seg også forene med lovforarbeidene, hvor det i relasjon til nødvendighetsvilkåret er uttalt at et tiltak må ha saklig sammenheng med gjennomføringen av «*planen*».[88]

Det nevnte innebærer en avgrensning mot det vi kan kalle bakenforliggende og utenforliggende plandokumenter, for eksempel planforarbeider, generelle normer og veiledende planer (VPOR mv.). Tilsvarende vil for eksempel samfunnsdelen til kommuneplanen falle utenfor begrepet «*planvedtak*». Et annet forhold er slike dokumenter kan få betydning ved tolkningen av en vedtatt arealplan, for eksempel i et tilfelle hvor det er motstrid mellom planbestemmelser.

På den annen side kan det ikke være slik at § 17-3 tredje ledd bare tar sikte på spesifikke krav til tiltak, slik de fremgår av kart og bestemmelser, for eksempel en konkret bestemmelse om tillatt grad av utnytting. Spørsmålet er om «*planvedtak*» som sådanne utløser behov for visse «*tiltak*».

Slik vi ser det, må man ved fastleggingen av begrepet «*planvedtak*» også avgrense mot planbeskrivelsen, selv om den formelt sett er en bestanddel i arealplaner. Som det fremgår av plan- og bygningsloven § 12-1 første ledd, er en reguleringsplan «*et arealplankart med tilhørende bestemmelser som angir bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser.*» (Våre understrekninger) Tilsvarende er det i § 11-5 første ledd angitt at *arealdelen* til kommuneplanen skal vise «*sammenhengen mellom framtidig samfunnsutvikling og arealbruk.*» Bestemmelsene om rettsvirkning i § 11-6 og § 12-4 er også knyttet til kart og bestemmelser. En arealplan er dermed et rettslig bindende verktøy for styring av arealdisponeringen innenfor et nærmere angitt område. Poenget er at kart og bestemmelser samlet sett gir uttrykk for hva som er lovlig utbygging og utvikling innenfor et planområde. Man må altså se kart og bestemmelser i sammenheng. Fra domstolene er blant annet fremholdt at kart og bestemmelser utgjør et «*integrert hele*».[89]

Oppsummert er det vår vurdering at § 17-3 tredje ledd første punktum åpner for å inngå utbyggingsavtale om tiltak som er nødvendig ut fra en samlet vurdering av *kart* og *bestemmelser*.

C4.5 - Forholdet mellom «planvedtak» og lovbestemte krav

Et mer komplisert avgrensningsspørsmål knytter seg til lovbestemte krav. Som tidligere nevnt, er det i prinsippet ikke adgang til å vedta planbestemmelser som inneholder lovbestemte krav. Samtidig er det en realitet at man ved overgangen fra første ledd til tredje ledd, endrer referansepunkt fra «*bestemmelser*» til «*planvedtak*».

For så vidt gjelder tredje ledd, kan det derfor være plausibelt å hevde at lovbestemte krav er en *forutsetning* for «*gjennomføring*» av plan. Utbygger skal uansett ivareta relevante lovbestemte krav. Av den grunn kan det ikke være avgjørende at lovbestemte krav står uten direkte tilknytning til «*planvedtak*». I Ot.prp. nr. 22

[88] Se Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) s. 65-66 og Innst. O. nr. 73 (2004-2005) s. 9
[89] Se blant annet RG 2004 s. 762

(2004-2005) side 65 er det også uttrykt at tidligere § 64 b tredje ledd vil omfatte krav som følger av «*plan- og bygningsloven, forskrift, vedtekt eller plan*». Samme sted er det i tillegg uttalt at opparbeiding av infrastruktur etter § 67 (nå § 18-1) og sikring mot fare eller vesentlig ulempe etter § 68 (nå § 28-2) alltid vil kunne inngå i utbyggingsavtale. Tiltak som går utover det kommunen «*ensidig*» kan pålegge, må man ifølge proposisjonen vurdere opp vilkårene i tredje ledd. Et eksempel på det siste kan være et krav om opparbeiding av «*offentlig veg*» med høyere kvalitet enn det som følger av § 18-1 første ledd bokstav a.

Etter vårt syn er det flere haker ved en slik tolkning av tredje ledd. I alle tilfeller er det grunn til å reise spørsmål ved utformingen av bestemmelsen. Som et basispunkt vil vi presisere at lovbestemte krav står uten direkte forbindelse til «*planvedtak*». Av den grunn vil lovbestemte krav bryte ned kravet om sammenheng mellom «*planvedtak*» og «*tiltak*». Spørsmålet om hva kommunen «*ensidig*» kan pålegge er heller ikke berørt i lovteksten.

Et annet forhold er at utbyggingsavtaler om lovbestemte krav kan føre til utilsiktede konsekvenser. Til illustrasjon er det i § 27-2 siste ledd angitt krav om at avledning av grunn- og overvann være «*sikret*». I den forbindelse kan man se for seg en utbyggingsavtale som blant annet omfatter etablering av et relativt betydelig basseng for mottak av grunn- og overvann for en eller flere eiendommer. En slik avtale kan fort bli problematisk i relasjon til nødvendighetsvilkåret. Selv om vi forutsetter at nødvendighetsvilkåret er oppfylt, kan det være at bassenget ikke lar seg plassere uten å komme i konflikt med plan, for eksempel arealformål eller bestemmelser til hensynssoner. Poenget er at visse tiltak kan være prisgitt en forutgående planavklaring. Dersom et basseng er avklart i plan, vil det i prinsippet være adgang til å håndtere tiltaket i utbyggingsavtale etter § 17-3 første eller tredje ledd.

På den annen side kan det være flere veier til et og samme mål. Ettersom tredje ledd står med en utpreget fleksibel formulering, er det mulig å se for seg at en samlet og helhetlig slutning fra «*planvedtak*» kan skape samme behov som et lovbestemt krav. I så fall må det i utgangspunktet være adgang til å dekke behovet gjennom utbyggingsavtale, selv om det også er tale om et lovbestemt krav. Forutsetningen er selvsagt at avtalen gjelder et tiltak som er nødvendig og forholdsmessig.

Vi ser også at det kan være rom for å differensiere mellom forskjellige typer av lovbestemte krav. Bestemmelsene i kapittel 18 om opparbeiding av infrastruktur står i en særstilling. For det første er bestemmelsen plassert i tredje del av loven, som gjelder nettopp gjennomføring av arealplaner. For det andre er opparbeidingsplikten knyttet til «*regulert strøk*», slik det fremgår av innledningen til § 18-1 første ledd. For det tredje gjelder plikten til opparbeiding av «*offentlig veg*» så langt det fremgår av «*planen*», se § 18-1 første ledd bokstav a. Videre vil opparbeidingsplikten for vann- og avløp normalt være berørt i plan, for eksempel bestemmelser om såkalt VA-plan. Opparbeidingsplikten etter § 18-1 er dermed knyttet til forhold som typisk vil fremgå av «*planvedtak*». Oppsummert er det meget som taler for at opparbeiding av infrastruktur etter § 18-1 uansett kan inngå i utbyggingsavtale etter § 17-3 tredje ledd.

Dersom vei, vann og avløp etter § 18-1 er vist på plankartet, vil tilknytningen til «*planvedtak*» være på det rene, og det samme vil derfor gjelde for adgangen til å inngå utbyggingsavtale etter § 17-3 tredje ledd første punktum.

Krav til sikringstiltak etter § 28-2, som ifølge Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) side 65 kan inngå i utbyggingsavtale, er av enn annen karakter. I motsetning til § 18-1, mangler § 28-2 en mer direkte link til plan. På den annen side er ikke bestemmelsen rettet mot utbyggingstiltak som sådanne, men tvert imot sikring av selve tiltaksgjennomføringen. Kravet til sikring vil i prinsippet overskride både arealformål og tiltakstype. Reelle hensyn trekker derfor i retning av at utbyggingsavtale kan innbefatte sikringstiltak etter § 28-2.

Med unntak for infrastruktur etter § 18-1, og kanskje sikringstiltak etter § 28-2, er det vår vurdering at utbyggingsavtale ikke kan omfatte lovbestemte krav. Vi legger her avgjørende vekt på at ordlyden i § 17-3 tredje ledd første punktum er så vidt klar. På den annen side er det altså vårt syn at slutning fra «*planvedtak*» etter omstendighetene kan utløse samme behov for «*tiltak*» som lovbestemte krav. Vi er for øvrig på et punkt hvor praksisen med utbyggingsavtaler kan få innflytelse på tolkningen av § 17-3 tredje ledd.

C4.6 - Innholdet i nødvendighetsvilkåret

Når man skal avklare forståelsen av § 17-3 tredje ledd første punktum, holder det ikke med å angi hva som er utgangspunktet for nødvendighetsvurderingen. Man må også ta stilling til hva som ligger i vilkåret om at tiltak må være «*nødvendige*» for gjennomføringen av planvedtak. Fra oppdragsgiver er det blant annet reist spørsmål om hvilken grad av sammenheng som må foreligge.

Slik vi ser det, kan man i utgangspunktet trekke relativt klare slutninger fra ordlyden. Det nødvendige er noe man (simpelthen) ikke kan unnvære eller unnlate. Dersom et behov ikke blir dekket uten tiltak, eller en ulempe fortsetter å virke uten tiltak, er tiltaket nødvendig.

Forarbeidene til den opprinnelige bestemmelsen i plan- og bygningsloven av 1985 § 64 b bekrefter at nødvendighetsvilkåret er relativt strengt.[90] I Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) s. 65-66 er det som et utgangspunkt angitt at tiltaket må ha «*saklig sammenheng*» med gjennomføringen av planen. Dernest er det presisert at utbyggingen, eller rettere sagt gjennomføringen av et konkret «*planvedtak*», må være «*den direkte foranledningen*» til behovet for tiltaket («*ytelsen*»). Endelig er det oppstilt krav om en «*relevant og nær sammenheng*» mellom tiltaket («*ytelsen*») og planinnholdet.

Vi viser videre til Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) side 65 og Innst. O. nr. 73 (2004-2005) side 9, hvor det i relasjon til tidligere § 64 b er presisert følgende: «Tredje ledd *åpner for at det kan avtales at grunneier/utbygger skal besørge eller helt eller delvis bekoste tiltak som skal avhjelpe offentlige behov som skapes av utbyggingen.*» (Vår understrekning).

[90] Se NOU 2003:24 s. 171, Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) s. 65-66 og Innst. O. nr. 73 (2004-2005) s. 9-10

Ifølge NOU 2003:24 side 171 innebærer nødvendighetsvilkåret et krav om at «*den aktuelle utbyggingen*» må føre til et «*konkret behov*» for «*ytelsen*», det vil si tiltaket. I tillegg er det presisert at tiltaket må være både «*funksjonelt*» og «*planfaglig*» nødvendig.

Forarbeidene inneholder også mer spesifikke uttalelser som kan bidra til å klargjøre innholdet i nødvendighetsvilkåret. I Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) side 66 er det blant annet vist til følgende eksempel:

> *«Selv om nye boliger, og dermed nye innbyggere, kan sies å medføre behov for flere skoleplasser, er dette alene ikke tilstrekkelig til å si at bidrag til skole er nødvendig for gjennomføring av planvedtak. Tilførsel av skoleplasser vil uansett ikke være 'nødvendig' før den eksisterende og planlagte kapasiteten på stedet er sprengt eller vil bli det som følge av utbyggingen. Blant annet fordi tiltak skal stå i forhold til utbyggingens art og omfang, innebærer tredje ledd uansett at en avtale om skolekapasitet ikke kan medføre bidrag til mer enn det antall elevplasser utbyggingen konkret medfører behov for. At skolekapasiteten sprenges ved tilførselen av noen elever, slik at det blir behov for en helt ny skole, kan ikke føre til en avtale om bidrag til hele skolen.»*

Nevnte eksempel underbygger at et tiltak må være strengt nødvendig. Nødvendigheten strekker seg så langt behovet rekker, men ikke lengre.

Et kompliserende element er at lovforarbeidene gir uttrykk for en relativisering av nødvendighetsvilkåret.[91] I korte trekk er det uttalt at kravet om nødvendighet vil ha «*mindre vekt*» hvor en kommunal forpliktelse i hovedsak er av økonomisk eller arbeidsmessig karakter. For vår del er det noe vanskelig å følge synspunktet. Lovteksten er klar i den forstand at nødvendighet og forholdsmessighet er to selvstendige vilkår.

Basert på det som er nevnt ovenfor, er det etter vår oppfatning nærliggende å formulere vurderingstemaet etter § 17-3 tredje ledd som følger:

1. Hvilken utbygging eller utvikling er det samlet sett åpnet for gjennom plan?
2. Hva er virkningene av å gjennomføre en samlet utbygging eller utvikling i samsvar med plan?
    a. Hvilke behov vil bli skapt?
    b. Hvilke ulemper vil bli påført?
3. Hvilke (infrastruktur)tiltak er påkrevd for å ivareta behov og motvirke ulemper som følge av plangjennomføring?
4. Hva er påkrevd med hensyn til utforming av slike (infrastruktur)tiltak?

Det første spørsmålet vil bero på en konkret helhetsvurdering av «*planvedtak*», nærmere bestemt kart og bestemmelser.

[91] Se Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) s. 49 og Innst. O. nr. 73 (2004-2005) s. 5

Det andre spørsmålet fremstår som sentralt. Her må man trekke slutninger fra samspillet og vekselvirkningen mellom plandokumentene, og dermed gjøre seg opp en oppfatning om konsekvensene av å gjennomføre planen. Som tidligere nevnt, er det i forarbeidene uttalt at plangjennomføring må være «*den direkte foranledningen*» til et behov for (infrastruktur)tiltak. Etter vårt syn er det vanskelig å forstå kravet om direkte foranledning som noe annet enn at det må foreligge en form for årsakssammenheng mellom gjennomføring av «*planvedtak*» og eventuelle *behov* for «*tiltak*».

Det tredje spørsmålet innebærer at man må komme frem til hva som er nødvendig og tilstrekkelig for å dekke de behov som er oppstått. Spørsmålstillingen er primært retten mot *arten* av det (infrastruktur)tiltak som er nødvendig for å dekke et konkret behov.

Det fjerde spørsmålet går på *innholdet* og *omfanget* av det (infrastruktur)tiltak man anser som nødvendig.

Forskjellen mellom tredje og fjerde spørsmål kan vi illustrere med et konstruert eksempel: En konkret plan skaper behov for ny påkobling til en større vei. Selv om behovet for påkobling er på det rene, kan det likevel være høyst tvilsomt om planen nødvendiggjør en rundkjøring. Etter omstendighetene kan det være at nødvendigheten ikke rekker lengre enn etablering av en mer tradisjonell kryssløsning.

Etter vårt syn er det også hensiktsmessig å belyse hele spørsmålsrekken med et tenkt eksempel:

1. Hvilken utbygging eller utvikling er det samlet sett åpnet for gjennom plan?

Her kan man se for seg en reguleringsplan som åpner for oppføring av konsentrert småhusbebyggelse med tilhørende samferdselsanlegg og grønnstruktur.

2. Hva er virkningene av å gjennomføre en samlet utbygging eller utvikling i samsvar med plan?

Basert på gjennomgangen av plandokumentene, er det klart at en full realisasjon av planen vil innebære en bestemt befolkningstilvekst og trafikkbelastning. Samtidig ligger planområdet opp mot en opp mot en fylkesvei, men uten noen nærliggende krysningspunkter for myke trafikanter. De nye beboerne vil opplagt ha behov for et krysningspunkt, blant annet fordi det alt vesentlige av tjenesteytingen i lokalsamfunnet er plassert på den andre siden av fylkesveien.

3. Hvilke tiltak er påkrevd for å ivareta behov og motvirke ulemper som følge av gjennomføring?

Ettersom de nye beboerne vil ha et klart behov for å komme til viktige samfunnsfunksjoner på den andre siden av fylkesveien, fremstår det som mest nærliggende å avhjelpe behovet ved å etablere et nytt krysningspunkt over fylkesveien.

4. Hva er påkrevd med hensyn til utforming av det avhjelpende tiltaket?

Selv om et nytt krysningspunkt er å anse som nødvendig, kan det ikke være fritt frem med hensyn til valg av løsning. Nødvendighetsvilkåret må også rette seg mot selve løsningen. I vårt eksempel er det lett å tenke seg flere forskjellige alternativer, nærmere bestemt tilrettelagt krysning, ordinært gangfelt, opphøyd

gangfelt, lysregulert gangfelt, gangbro eller kulvert. Dersom nåværende trafikkmålinger og fremtidige estimater i høyden gir indikasjon på et opphøyd gangfelt, er det ikke hjemmel til å inngå utbyggingsavtale om etablering av for eksempel gangbro eller kulvert. Slik vi ser det, vil for eksempel et krav om gangbro opplagt sprenge rammene for hva som er nødvendig.

Spørsmålet om hva som er nødvendig, vil uansett bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfelle.[92]

C4.7 - Bedømmelsen av om nødvendighetsvilkåret er oppfylt

Hva som følger av «*[plan]bestemmelser*» etter § 17-3 første ledd er et tolkningsspørsmål, det vil si et spørsmål om rettsanvendelse. Hvorvidt et tiltak er å anse som nødvendig etter § 17-3 tredje ledd første punktum, er i hovedsak et spørsmål om bevisbedømmelse. Slik vi ser det, er hovedutfordringen med § 17-3 tredje ledd første punktum å avklare hva som er selve vurderingstemaet. Som nevnt ovenfor, er det meget som taler for at § 17-3 tredje ledd krever en vurdering av fire sammenhengende spørsmål. Hva som er svaret på de fire spørsmålene, særlig spørsmålet om et behov er direkte foranlediget av en plangjennomføring, må etter vårt syn bero på en fri bevisbedømmelse, hvor man tar hensyn til alle relevante opplysninger.

I lovforarbeidene er det for øvrig en uttalelse som kan indikere at bevisbyrden påhviler kommunen. Vi viser her til Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) side 50, hvor det heter at kommunen må «*synliggjøre at en utbygging ut over et bestemt nivå eller tidligere enn kommunen selv planlegger, vil medføre et behov for investeringer som kommunen ikke selv kan håndtere.*» Tilsvarende fremgår av NOU 2003:24 side 166: «*[Tiltak må] være nødvendige for å gjennomføre utbyggingen. Det kan for eksempel ikke settes vilkår om at utbyggeren finansierer en vei med større kapasitet enn det som den aktuelle utbyggingen krever, med tanke på en mulig framtidig utbygging. Det er kommunen som i så fall må påvise at tiltaket er nødvendig.*»

C5 - Oppsummering

Plan- og bygningsloven § 17-3 første ledd første punktum fastslår at man kan inngå utbyggingsavtale om «*tiltak som er nødvendige for gjennomføringen av planvedtak.*» Basert på de vurderinger som fremgår ovenfor, kan vi oppsummere vår tolkning av bestemmelsen som følger:

- Loven tar utgangspunkt i de konkrete behov som følger av den enkelte arealplan, eller rettere sagt hvert enkelt «*planvedtak*». Det er med andre ord ikke adgang til å ta utgangspunkt i mer generelle og overordnede samfunnsbehov.

- Begrepet «*planvedtak*» er en referanse til plankart med tilhørende planbestemmelser. Loven angir dermed en avgrensning mot plandokumenter uten rettsvirkning, det vil si planbeskrivelsen, samt

[92] Se blant annet SOM-2015-1194 og KMD 912/14

det man kan kalle bakenforliggende plandokumenter, typisk planforarbeider, og utenforliggende plandokumenter, som for eksempel generelle normer og veiledende planer.

- Ettersom loven henviser «*planvedtak*», er det som hovedregel ikke adgang til å inngå utbyggingsavtale om forhold som følger direkte av loven.

- Vilkåret om at (infrastruktur)tiltak må være «*nødvendige*» for gjennomføringen av et konkret planvedtak, er relativt strengt.

- Et forhold vil være *nødvendig* dersom det dekker behov som er direkte foranlediget av et konkret planvedtak. De behov eller ulemper man skal avhjelpe ved bruk av utbyggingsavtale, må være skapt av det enkelte planvedtak.

- En utbyggingsavtale kan bare omfatte forhold som står i nær, relevant og saklig sammenheng med gjennomføringen av et planvedtak. Sammenhengen må være både planfaglig og funksjonell.

- Spørsmålet om noe er nødvendig, vil i utgangspunktet være avhengig av en vurdering i fire ledd: (1) Hvilken utbygging eller utvikling er det samlet sett åpnet for gjennom plan? (2) Hva er virkningene av å gjennomføre en samlet utbygging eller utvikling i samsvar med plan? Hvilke behov vil bli skapt? Hvilke ulemper vil bli påført? (3) Hvilke (infrastruktur)tiltak er påkrevd for å ivareta behov og motvirke ulemper som følge av plangjennomføring? (4) Hva er påkrevd med hensyn til utforming av slike (infrastruktur)tiltak?

- Hvorvidt et (infrastruktur)tiltak er å anse som nødvendig, vil bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfelle.

- Vurderingen av nødvendighetsvilkåret i den enkelte sak, må være basert på en fri bevisbedømmelse, hvor man tar hensyn til alle relevante opplysninger.

C6 - Praktiske eksempler på utbyggingsavtaler

C6.1 - Innledning

I det følgende vurderes eksempler på klausuler fra utbyggingsavtaler etter de ovennevnte prinsipper. Vi har ikke funnet grunn til å identifisere de enkelte kommuner eller planer der disse har sin opprinnelse. Hovedpoenget er å vise praktiske eksempler for å illustrere forskjellige avgrensninger. Eksemplene er inndelt etter temaer.

Lovligheten av de eksempler det vises til nedenfor, vurderes under den forutsetning av de er forankret i et «planvedtak», jf. drøftelsen i punkt 4 og oppsummeringen i punkt 5.

C6.2 - Klausuler som må anses å pålegge plikter som i seg selv er ulovlige

Som det konkluderes med ovenfor, vil avtaleklausuler som omhandler forhold som må anses å falle utenfor plan- og bygningslovens virksomhetsområde ikke kunne forankres i reglene om utbyggingsavtaler. Et eksempel på et direkte lovstridig påbud foreligger i følgende:

> *«6. Grunneigar/utbyggar vil legge til rette for at så langt det er kapasitet og prismessig forsvarlig, å nytte lokale handverkarar/entreprenørar ved utbygginga.»*

Grunneier/utbygger skal etter denne bestemmelsen forplikte seg til å legge til rette for ikke å velge det mest gunstige tilbudet ved opparbeidelsen, men å velge lokale utførende. De eneste vilkåret er om det er forsvarlig ut fra kapasitet og pris. Plan- og bygningsloven inneholder ingen hjemler som gir eller kan oppfattes som grunnlag for å gi bestemmelser eller påbud om en bestemt geografisk lokalisering av foretakene i byggesaken. Det må også slåas fast at det ikke kunne vært gitt planbestemmelser med et slikt innhold. Et slikt påbud kan da heller ikke gyldig forankres i reglene om utbyggingsavtaler.

C6.3 - Klausuler som regulerer forhold det ikke kan gis planbestemmelser om – tekniske krav

Det framgår av plan- og bygningsloven § 11-7 nr. 4 at det bl.a. kan gis «*funksjonskrav*» i bestemmelser til kommuneplan. I merknadene til nr. 4, sies det i Ot.prp. nr. 32 (2007-2008):

> *«Det er ikke formålet med lovendringen å endre det eksisterende skillet mellom krav som stilles i plan og krav som stilles i teknisk forskrift til plan- og bygningsloven. Således stilles fortsatt krav til tekniske løsninger i det enkelte bygg i teknisk forskrift, f.eks. krav til konstruksjon, materialer og byggevarer, energikrav og universell utforming i det enkelte bygg.»*

I Reguleringsplanveileder utgitt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet 10. september 2018 er dette ytterligere presisert:

> *«Det kan ikke gis bestemmelser som er i strid med nasjonalt regelverk, som f.eks. forskrift om tekniske krav til byggverk (TEK). En undersøkelse utført av Menon Economics for Kommunal- og moderniseringsdepartementet, viser at det er betydelige variasjoner i kommunenes utforming av planbestemmelser fra prosjekt til prosjekt som ikke kan forklares med ulikheter i selve prosjektene. Variasjonene kan skyldes ulik organisering, kompetansenivå og politiske målsettinger. Menon Economics sin undersøkelse viser bl.a. at kommunene ofte fastsetter planbestemmelser som inneholder byggtekniske krav. Dette kan skyldes at kommunene ønsker å tydeliggjøre kravene i TEK, eller at de ønsker å gå lenger enn disse kravene. Bestemmelser som har koblinger til TEK gjelder ofte universell utforming og tilgjengelighet, energikilder, radonsikring og støy. Krav som går lenger enn TEK kan imidlertid pådra utbygger unødvendige kostnader.»*

Presiseringen innebærer således at kommunen ikke har adgang til å stille andre tekniske krav enn de som følger av TEK i bestemmelser til arealplan. Ut fra sammenhengen må det legges til grunn at de samme grunner som tilsier at de tekniske krav skal være like over hele landet, også gjelder som en begrensning i kommunenes adgang til å fravike disse gjennom krav i utbyggingsavtaler.

I det følgende gis det en vurdering av lovligheten av enkelte eksempler på avtaleklausuler som omhandler tekniske krav.

C6.3.1 - Energieffektivitet og energiforsyning

I en inngått utbyggingsavtale, la kommunen inn følgende klausul i avtalen:

> *«*** anbringer strømmålere med fjernavlesning. I fellesrom der belysning er nødvendig installerer *** energisparepærer og systemer for automatisk tenning og slukking av lys. Hvis *** leverer boligene med hvitevarer, skal disse ha lavt energiforbruk som tilsvarer minst energieffektivitetsklasse A.»*

Dette kravet går lenger i å stille krav til tekniske løsninger enn det som følger av både TEK 10 og TEK17, og kan vanskelig ses som «nødvendig» for gjennomføring av reguleringsplanen. Slike bestemmelser, som stiller tilleggskrav til tekniske forhold som reguleres av TEK, må anses å falle utenfor det som kan kreves gjennom utbyggingsavtale.

C6.3.2 - Vannsparing og vannforsyning

I samme avtale var det også inntatt en klausul som lyder:

> *«I fell A utstyrer *** alle innendørs vannkraner med perlatorer og/eller vannbegrensere. I tillegg installerer *** alle toaletter med skyll-stoppsystem. Hvis boligene leveres med hvitevarer, skal disse ha lavt vannforbruk. *** sørger også for at det monteres vannmålere for hver bruksenhet med fjernavlesning»*

I likhet med foregående punkt må også denne bestemmelsen anses å stille krav til tekniske installasjoner som omfattes av TEK 17, og som dessuten stiller strengere krav enn det som fremgår av denne.

C6.4 - Tilknytning til fjernvarme

Betingelsene for å pålegge slik tilknytning følger av plan- og bygningsloven § 27-5. Bestemmelsen forutsetter at tiltaket oppføres innenfor et konsesjonsområde for fjernvarme etter energiloven og at tilknytningsplikt for tiltaket er bestemt i plan.

En av avtaleklausulene i utbyggingsavtalene lyder:

> *«Hele energibehovet for oppvarming og varmtvann skal dekkes gjennom et vannbårent vannsystem med automatisk styring. Systemet skal primært tilknyttes del eksisterende fjernvarmenettet, under forutsetning av at leverandøren er i stand til å levere fjernvarme. *** anbringer energimålere for vannbåren vanne for hver bruksenhet med fjernavlesning. For å fange opp energimengden fra bygningens inntakspunkt til hver boenhet anbringes det en måler ved inntakspunktet. Varmekildene i boligene skal ha frostsperre.»*

Dette er i realiteten et pålegg om tilknytning til fjernvarme. Tilknytningsplikten for denne utbyggingen fulgte ikke av reguleringsplanen. Det vil ikke være adgang til å pålegge en tilknytningsplikt til fjernvarmeanlegg gjennom utbyggingsavtale som alternativ til å oppfylle vilkårene i § 27-5. En slik bestemmelse må anses ulovlig og ugyldig.

C6.5 - Boligstørrelser

Det følger av § 17-3 andre ledd at kommunen i utbyggingsavtaler kan fastsette største og minste boligstørrelse, og nærmere krav til bygningers utforming der det er hensiktsmessig. Ettersom bestemmelsen gir adgang til å fastsette største og minste leiligheter, er det ikke holdbart med en mer eller mindre total regulering av leilighetenes størrelse mellom disse ytternivåene. Dette tilsier at følgende klausul vil gå utover denne hjemmelen:

*«Innenfor felt A fordeler *** boenhetene på følgende boligstørrelser:*

- *Minst 3 % av boenhetene skal være mindre enn 50 m2 BRA.*
- *90 % av boenhetene skal være større enn 50 m2 BRA, herav skal:*

  minst 34 % være mellom 60 m2 og 90 m2 BRA

  minst 34 % være større enn 90 m2 BRA

  De øvrige 35,8 % av boligene kan fordeles fritt innenfor den angitte rammen»

C6.6 - Krav til utearealer

Krav til utforming av uteområder omfattes av byggteknisk forskrift. I tillegg er det i plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 1 hjemmel til å gi reguleringsbestemmelser om utforming av arealer. I merknaden til bestemmelsen i Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) heter det:

«Dette er en generell hjemmel til å gi bestemmelser knyttet til styring av utforming og bruk av arealer, bygg og anlegg i området.»

Selv om utforming av utearealer er omfattet av TEK 17, må det legges til grunn at kommunen har adgang til å presisere og til dels stille strengere krav til utearealer enn det som fremgår av TEK17 kapittel 8, og for så vidt tidligere utgaver av tekniske krav i forskrift. I praksis er det også tradisjon for å gi utfyllende bestemmelse i reguleringsplan med krav om minste uteoppholdsareal og utforming av disse. I den sammenheng kan det være adgang til å gi presiseringer også i utbyggingsavtaler til slike bestemmelser i reguleringsplanen. Adgangen kan imidlertid ikke anses å være ubegrenset.

Det kan ikke anses å være grunnlag i en utbyggingsavtale til å stille krav om at:

*«*** følger de til enhver tid gjeldende retningslinjer og veiledere for universell utforming, f.eks. veilederen 'Bygg for alle - temaveiledning om universell utforming av byggverk og uteområder' (HO-3/2004), utgitt av Statens bygningstekniske etat og Husbanken.»*

En slik avtale vil medføre at også fremtidige veiledere og retningslinjer som ikke er fastsatt på den tid planen ble vedtatt eller utbyggingsavtalen er inngått, blir bindende for utbygger. En slik regel kunne ikke vært gitt i en reguleringsplan, og må også anses å falle utenfor det en utbygger kan pålegges gjennom en utbyggingsavtale.

Imidlertid vil det kunne stilles krav om at tiltaket skal tilfredsstille allerede vedtatte veiledere og standarder. F. eks vil det lovlig kunne legges inn en formulering om:

> «Felles uteareal skal opparbeides i samsvar kravene og anbefalingene i NS 11005:2011Universell utforming av opparbeidete uteområder - Krav og anbefalinger»

Forutsetningen er imidlertid at et slik krav om universell utforming kan forankres i planvedtaket.

C6.7 - Vederlag for grunnerverv/erstatning for rådighetsinnskrenkninger

Ved utarbeidelse og fastsettelse av reguleringsplan vil det ofte være en forutsetning at det gjennomføres arealerverv til infrastruktur og/eller andre utbyggingsformål. Disse ervervene kan skje gjennom frivillig avtale, eller ekspropriasjon med hjemmel i reguleringsplan.

Regulering av eventuell arealavståelse fra kommune og tiltakshaver til nødvendige infrastruktur vil også være en naturlig del av utbyggingsavtalen. Imidlertid må det her sikres en balanse mellom de ytelser som utveksles. Kommunen kan kreve bidrag i form av både naturalopparbeidelse, bidrag og nødvendige arealavståelser. Imidlertid kan det ikke være adgang for kommunen til å sikre seg rene finansinntekter gjennom høyere vederlag for arealavståelse.

Det er da ikke uten videre gitt at en klausul i utbyggingsavtalen med dette innholdet vil kunne anses lovlig:

> *«For områder regulert til boligformål skal verdien fastsettes til NOK 3.000,- pr. m2. For områder regulert til Offentlige trafikkområder i *veien skal verdien fastsettes til NOK 3.000,- pr. m2. Arealer regulert til Offentlige trafikkområder i *veien som *** har rådighet overdras vederlagsfritt til OK (jf. pbl. § 67 nr. A).»*

Denne klausulen fastsetter en verdi på regulert veiareal som lik tomteverdi. Verdifastsettelsen får liten betydning for utbyggers arealer, ettersom offentlige trafikkområder skal overlates vederlagsfritt til kommunen etter daværende § 67, nåværende § 18-1, i plan- og bygningsloven. Imidlertid innebærer dette at kommunal grunn regulert til offentlig trafikkområder skal erverves for kr 3 000 pr. m² før det gis vederlagsfritt tilbake til kommunen.

Et vederlag over reell verdi av kommunal grunn ikke kan anses som nødvendig for å oppfylle en reguleringsplan. Dersom en eventuell merverdi ble brukt til å finansiere andre nødvendige infrastrukturtiltak, ville dette kunne stille seg annerledes.

Videre er lovligheten av følgende klausul tvilsom, dersom dette ikke er en del av en mer balansert utbyggingsavtale:

> *«Kommunen innrømmer ikkje erstatning for område avsett til spesialområde naturvernområde i reguleringsplanen.»*

Det er sjelden at etablering av et naturområde vil være en nødvendig forutsetning for utbygging etter en arealplan.

C6.8 - Krav om opparbeidelse, drift og vedlikehold av annen infrastruktur

I enkelte hyttekommuner er det også forsøkt å sikre skitrekk og løyper som en del av utbyggingsavtalen. Dette er for så vidt attraktive fellesgoder, men det er vanskelig å se at de er nødvendige for gjennomføring av planen.

I tillegg er det innført regler om finansiering og kostnadsfordeling av drift og vedlikehold av skitrekk og skiløyper. Som tidligere nevnt, er det begrensninger i adgangen til å gi bestemmelser til plan ut fra sitt innhold. Dette fremgår av reguleringsveilederen side 117-118, hvor det er spesifisert en rekke forhold det ikke kan gis bestemmelser om. I det følgende vurderes enkelte eksempler på klausuler i foreslåtte og vedtatte utbyggingsavtaler i forhold til disse begrensningene.

Som eksempel vises det til at en kommune i sitt prinsippvedtak fastslått følgende som punkt 4 og 5:

> *«4. Hovedprinsippet for kostnadsdekning for annen nødvendig infrastruktur er at utbygger har ansvar for tilrettelegging, og sikrer dekning for intern grøntstruktur, felles byrom, gang- og turløyper, skiløyper og eventuelle båtfesteanlegg i det aktuelle regulerte området.*
>
> *Der hvor utbyggingen er del av større utbyggingsfelt hvor innbyggerne vil ha utstrakt nytte av ekstern infrastruktur som gang- og turløyper, skiløyper, grøntstruktur, byrom, boligsosiale tiltak, og anlegg for rekreasjonsmessig bruk av vassdragselementer, kan det etableres avtale mellom kommunen og utbygger om infrastrukturtilskudd, eventuelt til et fellestiltaksfond (se illustrerende eksempel nedenfor). Tilskuddets størrelse må stå i rimelig forhold til nytten innbyggerne vil ha av den felles infrastrukturen.*
>
> *5. I samband med etablering av utbyggingsavtaler i (…) opplyses i tillegg følgende: For drift og leie av arealer som båndlegges av både den interne og eksterne infrastrukturen av ovennevnte slag (4) kan de som erverver utbygde eiendommer avkreves en årlig infrastrukturavgift. Forpliktelse til slikt bidrag skal tinglyses på hvert gårds- og bruksnummer utbyggingen gjelder. Ordningen fordrer også at grunneiere, idrettslag og andre som stiller grunn til rådighet og som står for vedlikehold og drift, - og som ikke på andre måter har forretningsmessige Større fellestiltak: erverv av anleggenes drift -, organiserer seg på hensiktsmessig måte for å fordele oppgaver og inntekter slik de selv måtte bli enige om. Infrastrukturavgiftens størrelse må til enhver tid være godkjent av formannskapet i kommunen.»*

Dette følges opp i forslag til utbyggingsavtale med:

> *«2.5.0 Turvei, skiløyper, skiløypetraseer, lekearealer og annen grønn infrastruktur*
>
> *(…)*
>
> *2.5.2. Utbygger plikter å ta inn følgende formulering i kjøpekontrakten med den enkelte kjøper og tinglyse denne avtalen på den enkelte eiendom:*

«Kjøper av tomta plikter å betale et årlig beløp til vedlikehold av skiløyper, skiløypetraseer, turstier og felles friområder. Beløpet er kr 550 pr. år og kreves inn av velforening årlig.»

Det fremgår av første kulepunkt i reguleringsplanveilederen på side 117 at det ikke kan gis bestemmelser om:

«Økonomiske forhold, plikter, rettigheter eller krav om avgifter, som f.eks. bankgaranti for tilbakeføring etter masseuttak. Å gripe inn med konkurranse- eller bransjeregulering er det ikke adgang til å gjøre i arealplaner.»

Det er således ikke adgang til å gi reguleringsbestemmelser om en slik årlig avgift. Likeledes er det fastslått i siste kulepunkt på siden at det ikke er adgang til å pålegge vedlikeholdsplikt. Det vil således heller ikke være adgang til å pålegge slike plikter gjennom utbyggingsavtaler.

Videre er det fastsatt i utbyggingsavtale fra samme kommune:

«2.6.Velforening/sameiet

2.6.1.Utbygger plikter å legge til rette for at kjøperne etablerer ny eller blir med i bestående velforening. Utbygger skal lage forslag til vedtekter og kalle inn de berørte partene til fellesmøte for å stifte foreningen/sameiet. Dette skal skje seinest når 50% av leilighetene/hyttene er solgt. (…) kommune skal inviteres til oppstartsmøtet. Foreningen/sameiet skal kreve inn årlig beløp til vedlikehold av skiløyper, jfr. punkt 2.5.2, og gi beløpet i årlig gave til selskapet nevnt i punkt 3.5.1.

2.6.2. I kjøpekontrakten med den enkelte kjøper plikter utbygger å ta inn følgende formulering og tinglyse denne avtalen på den enkelte eiendom:

Eier av tomta plikter å være medlem i en velforening i området.»

Det følger av tredje og nest siste kulepunkt på side 117 i veilederen at det er forbudt å gi bestemmelser om:

«Dekning av kostnader til opparbeidelse eller andre tiltak, om rett for det offentlige til å legge vannledning, kloakk mv. over privateid grunn eller om etablering av velforening.»

Ovennevnte klausul er direkte i strid med dette.

Videre er det i annen kommune innarbeidet følgende klausul utbyggingsavtale:

«5. Utbyggar skal inngå avtale med det selskap som har ansvar for løypekøyring på Beitostølen om medfinansiering av felleskostnader. Kostnadene skal vere innafor rammene som er vedtekne i selskapet pr. i dag og skal nyttast til etablering og drift av 1 løyper. Summane kan indeksjusterast. Det blir ikkje gjeve løyve til frådeling av tomter før slik avtale er inngått.»

Denne bestemmelsen er også i strid med det som fremgår av andre kulepunkt, første setning, at det ikke kan gis bestemmelser om regulering av den økonomiske driftssiden, jf. ovenfor.

C6.9 - Sammendrag

Som det fremgår ovenfor, praktiserer en rekke kommuner utbyggingsavtaleinstituttet til dels i strid med loven. Dette må anses uheldig, ettersom reglene om utbyggingsavtaler i sin tid ble innført for å sikre at balanse mellom krav og ytelser mellom kommune og utbygger.

Vedlegg D – Spørreskjema

1. Hva legger kommunen til grunn i sine anslag for befolkningsvekst?

(Oppgi kun ett svar)

- ❑ Befolkningsframskrivinger fra SSB direkte
- ❑ Bearbeidede befolkningsframskrivinger fra SSB (f.eks. gjennom bruk av KOMPAS)
- ❑ Egne forventninger/mål for befolkningsveksten
- ❑ Vet ikke

2. Har befolkningsveksten de siste fem årene vært...

(Oppgi kun ett svar)

- ❑ Høyere enn ventet?
- ❑ Omtrent som ventet?
- ❑ Lavere enn ventet?
- ❑ Vet ikke

3. Hvilken befolkningsvekst forventer kommunen de kommende fem årene? (Vennligst oppgi svar i årlig vekstrate i prosent. Dersom kommunen f.eks. venter en årlig vekst på 2,1 prosent - skriv "2,1")

_ _ _ _

4. Har boligbyggingen de siste fem årene vært...

(Oppgi kun ett svar)

- ❑ Høyere enn ventet?
- ❑ Omtrent som ventet?
- ❑ Lavere enn ventet?
- ❑ Vet ikke

5. Hva er de viktigste årsakene til at boligbyggingen har vært lavere enn ventet (inntil 5 alternativer mulig)?

(Oppgi gjerne flere svar)

(Velg 1-5 svaralternativer)

- ❑ Boligetterspørselen var lavere enn ventet
- ❑ Ikke tilstrekkelig tilgang på tomtearealer
- ❑ Kommunen har for lite ressurser til reguleringsarbeid
- ❑ Lokal motstand i form av naboprotester, negative interesseorganisasjoner e.l.
- ❑ Uenighet mellom ulike grunneiere
- ❑ Uenighet om innholdet i utbyggingsavtaler
- ❑ Kommunen har ikke hatt midler til å innfri rekkefølgekrav om sosial infrastruktur
- ❑ Utbygging må vente på etablering av statlig og/eller fylkeskommunal infrastruktur (f.eks. vei eller jernbane)
- ❑ Vet ikke

Annet (spesifiser)

6. Hva er den viktigste årsaken til at boligbyggingen har vært høyere enn ventet?

(Oppgi kun ett svar)

- ❑ Befolkningsveksten ble høyere enn ventet
- ❑ Reguleringsarbeidet har gått raskere enn ventet
- ❑ Vet ikke

Annet (spesifiser)

****7. Hvordan har boligbyggingen de siste fem årene fordelt seg på følgende typer utbygging? (Angi omtrentlig andel av hver type, som skal summeres til 100 pst. Hvis du ønsker å svare "Vet ikke", vennligst skriv 100 i "Vet ikke"-feltet)**

(Fordel 100 %)

Feltutbygging	_____ %
Fortetting	_____ %
Transformasjon	_____ %
Vet ikke	_____ %

8. Hvor ofte bidrar manglende evne til å oppfylle rekkefølgekrav til forsinkelser i boligbyggingen?

(Oppgi kun ett svar)

- ❑ Aldri
- ❑ Sjelden
- ❑ Ofte
- ❑ Svært ofte
- ❑ Vet ikke

9. Har kommunen erfaring med bruk av utbyggingsavtaler?

(Oppgi kun ett svar)

- ❑ Ja
- ❑ Nei
- ❑ Vet ikke

10. I hvilken grad har kommunen erfaring med bruk av utbyggingsavtaler til ulike typer utbygging?

(Oppgi kun ett svar pr. spørsmål)

	I ingen grad	I liten grad	I noe grad	I stor grad	I svært stor grad	Vet ikke
Enkeltstående utbygging	❑	❑	❑	❑	❑	❑
Feltutbygging	❑	❑	❑	❑	❑	❑
Transformasjonsområ-der	❑	❑	❑	❑	❑	❑
Fortettingsområder	❑	❑	❑	❑	❑	❑

11. I hvilken grad har følgende virkemidler vært brukt i løpet av de siste fem årene til å sikre privat (med-)finansiering av investeringer i kommunal infrastruktur?

(Oppgi kun ett svar pr. spørsmål)

	I ingen grad	I liten grad	I noe grad	I stor grad	I svært stor grad	Vet ikke
Tilknytningsavgift (vann og avløp)	❑	❑	❑	❑	❑	❑
Opparbeidingsplikt (plan- og bygningsloven § 18-1 og/eller § 18-2)	❑	❑	❑	❑	❑	❑
Refusjon etter plan- og bygningsloven §§ 18-3 mv.	❑	❑	❑	❑	❑	❑
Realytelser fra utbygger (utbygger fører opp infrastruktur) uten bruk av utbyggings-avtale	❑	❑	❑	❑	❑	❑
Kontant/anleggsbidrag fra utbygger uten bruk av utbyggingsavtale	❑	❑	❑	❑	❑	❑
Realytelser fra utbygger (utbygger fører opp infrastruktur) med bruk av utbyggings-avtale	❑	❑	❑	❑	❑	❑
Kontant/anleggsbidrag fra utbygger med bruk av utbyggingsavtale	❑	❑	❑	❑	❑	❑

Annet (spesifiser)

12. I hvilken grad føler kommunen den har tilstrekkelig kompetanse til å håndtere forhandlinger om utbyggerbidrag i utbyggingsavtaler?

(Oppgi kun ett svar pr. spørsmål)

	I ingen grad	I liten grad	I noen grad	I stor grad	I svært stor grad
I utbygginger med én utbygger	❑	❑	❑	❑	❑
I utbygginger med flere utbyggere	❑	❑	❑	❑	❑

13. På hvilken måte vurderes kravet om forholdsmessighet ved krav om bidrag fra utbygger/grunneier? Størrelsen på bidragene ses i forhold til... (flere svar mulig)

(Oppgi gjerne flere svar)

- ❑ ...den belastning tiltaket påfører kommunen
- ❑ ...hvor mye øvrige utbyggere/grunneiere i samme område bidrar med
- ❑ ...tiltakets størrelse/omfang
- ❑ ...type utbygging (bolig/næring/industri osv.)
- ❑ ...tiltakets inntjening/lønnsomhet (hvor store bidrag prosjektet "tåler")
- ❑ Vet ikke

Annet

14. Hvor ofte bidrar uenighet omkring omfanget av krav til utbygger i utbyggingsavtaler til at boligprosjekter forsinkes?"

(Oppgi kun ett svar)

Aldri	Sjelden	Noen ganger	Ofte	Svært ofte	Vet ikke
❑	❑	❑	❑	❑	❑

15. Hvor ofte bidrar uenighet mellom grunneiere til at boligprosjekter forsinkes?

(Oppgi kun ett svar)

Aldri	Sjelden	Ofte	Svært ofte	Vet ikke
❑	❑	❑	❑	❑

16. Hvor ofte har følgende virkemidler blitt brukt for å løse uenigheter mellom grunneiere?

(Oppgi kun ett svar pr. spørsmål)

	Aldri	Sjelden	Ofte	Svært ofte	Vet ikke
Kommunen kjøper eiendom fra en eller flere grunneiere	❑	❑	❑	❑	❑
Ekspropriasjon	❑	❑	❑	❑	❑
Jordskifte	❑	❑	❑	❑	❑

Annet (spesifiser)

17. I hvilken grad opplever kommunen at følgende begrensninger i reglene om utbyggingsavtaler er til hinder for effektiv boligbygging?

(Oppgi kun ett svar pr. spørsmål)

	I ingen grad	I liten grad	I noen grad	I stor grad	I svært stor grad	Vet ikke
Forbud mot finansiering av sosial infrastruktur	❑	❑	❑	❑	❑	❑
Saklig sammenheng mellom tiltak og utbygging	❑	❑	❑	❑	❑	❑
At bidragene skal stå i et rimelig forhold til utbyggingens art	❑	❑	❑	❑	❑	❑
At bidragene skal stå i et rimelig forhold til utbyggingens omfang	❑	❑	❑	❑	❑	❑
At bidragene skal stå i forhold til den belastning den aktuelle utbygging påfører kommunen.	❑	❑	❑	❑	❑	❑

18. Et potensielt alternativ til utbyggingsavtaler er en utbyggingsavgift som innebærer at grunneier/utbygger betaler et beløp per kvm. som bygges ut innenfor et område, framfor et fremforhandlet bidrag. I hvilken grad er du enig i følgende påstander?

(Oppgi kun ett svar pr. spørsmål)

	Helt uenig	Delvis uenig	Nøytral	Delvis enig	Helt enig	Vet ikke
Det vil være ressursbesparende for kommunen å slippe forhandlinger om utbyggingsavtaler	❑	❑	❑	❑	❑	❑
Uten forhandlingselementet vil det bli vanskeligere å få til gode løsninger for infrastrukturutviklingen	❑	❑	❑	❑	❑	❑
Kommunen mangler kompetanse og/eller kapasitet til å utarbeide overordnede planer som gir tilstrekkelig grunnlag for beregning av en generell utbyggingsavgift	❑	❑	❑	❑	❑	❑
En kvadratmeteravgift vil gi økt forutsigbarhet for kommunen, og dermed gjøre det lettere å planlegge og gjennomføre investeringer i infrastruktur	❑	❑	❑	❑	❑	❑
Utbyggingsavtalene inneholder flere viktige elementer utover bestemmelsene om bidrag til infrastruktur	❑	❑	❑	❑	❑	❑
En fast avgift per kvadratmeter vil redusere utfordringer med "gratispassasjerer" (utbyggere/grunneiere som venter på at andre skal innfri rekkefølgekrav)	❑	❑	❑	❑	❑	❑

SAMFUNNSØKONOMISK
ANALYSE

BORGGATA 2B
N-0650 OSLO

POST@SAMFUNNSOKONOMISK-ANALYSE.NO

TLF.: +47 970 43 859
ORG.NR.: 911 737 752