

Per Medby, Henning Sunde og Erik Plathe

# Utbyggingsavtaler: Virkemiddel for infrastrukturbbygging?

Sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler  
– et forprosjekt

Prosjektrapport nr 368  
Per Medby (Byggforsk), Henning Sunde og Erik Plathe (Asplan Viak)  
**Utbyggingsavtaler: Virkemiddel for infrastrukturbygging?**  
Sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler – et forprosjekt

Emneord: Utbyggingspolitikk, presskommuner, kommuneøkonomi,  
befolkningsutvikling, boligbygging

ISSN 0801-6461  
ISBN 82-536-0833-0

100 eks. trykt av  
S.E. Thoresen as  
Innmat: 100 g Kymultra  
Omslag: 200 g Cyclus

© Copyright Norges byggforskningsinstitutt 2004

Materialet i denne publikasjonen er omfattet av åndverkslovens bestemmelser.  
Uten særskilt avtale med Norges byggforskningsinstitutt er enhver eksemplar-  
framstilling og tilgjengeliggjøring bare tillatt i den utstrekning det er hjemlet i lov  
eller tillatt gjennom avtale med Kopinor, interesseorgan for rettighetshavere til  
åndsverk.

Utnyttelse i strid med lov eller avtale kan medføre erstatningsansvar og inndrag-  
ning, og kan straffes med bøter eller fengsel.

Adr.: Forskningsveien 3 B  
Postboks 123 Blindern  
0314 OSLO  
Tlf.: 22 96 55 55  
Faks: 22 69 94 38 og 22 96 55 08

[www.byggforsk.no](http://www.byggforsk.no)

## FORORD

Denne rapporten drøfter bruk og virkninger av utbyggingsavtaler i et samfunns- og kommunaløkonomisk samt planfaglig perspektiv. Spesielt ser vi nærmere på utvalgte kommuners praksis med hensyn til å inkludere dekning av sosial infrastruktur i slike avtaler.

Arbeidet er finansiert av Kommunal- og regionaldepartementet (KRD). KRDs kontaktperson har vært Seniorrådgiver Tore Kiøsterud. Utredningen er gjennomført som et samarbeid mellom Asplan Viak og Norges Byggforskningsinstitutt. Samfunnsøkonom Per Medby fra Norges Byggforskningsinstitutt har vært prosjektleder. Sivilingeniør Henning Sunde og Cand. agric. Erik Plathe, begge Asplan Viak har vært prosjektmedarbeidere. Prosjektgruppen står sammen om hele rapporten, men skrivingen har skjedd på følgende måte: Kapitlene 1, 2, 5, og 7 er skrevet av Per Medby, kapittel 3 er skrevet av Erik Plathe, mens kapitlene 4 og 6 er skrevet av Henning Sunde. Samfunnsøkonom Rolf Barlindhaug (Norges Byggforskningsinstitutt) har fungert som kvalitetssikrer og har bidratt med mange konstruktive innspill.

Berit Nordahl  
Forskningssjef

Per Medby  
Prosjektleder

# INNHALDSFORTEGNELSE

FORORD.....	3
INNHALDSFORTEGNELSE .....	4
0. SAMMENDRAG .....	6
1. INNLEDNING .....	13
1.1 Bakgrunn og Formål.....	13
1.2 Bruk og utforming av utbyggingsavtaler .....	14
1.2.1 Innledning.....	14
1.2.2 Juridiske problemstillinger .....	16
1.2.3 Samfunnsøkonomiske problemstillinger .....	16
1.3 Rapportens oppbygging.....	17
2. ET SAMFUNNSØKONOMISK PERSPEKTIV .....	19
2.1 Innledning.....	19
2.2 Noen definisjoner på økonomiske begreper i kapittelet.....	19
2.3 Økonomiske modeller for byutvikling .....	22
2.4 Begrunnelser for å regulere boligbygging.....	23
2.5 En stilisert modell som viser virkninger av utbyggingsavgifter .....	29
2.5.1 Presentasjon av modellen .....	29
2.5.2 Samfunnsøkonomisk effektivitet.....	34
2.5.3 Svakheter ved modellen og modellens relevans for norske forhold .....	36
2.6 Fordelingsvirkninger .....	39
2.6.1 Fordelingsvirkninger av utbyggingsavgifter .....	39
2.6.2 Fordelingsvirkninger av alternative virkemidler .....	45
2.7 Empiriske studier av utbyggingsavgifter og reguleringspolitikk .....	49
2.8 Oppsummering .....	51
3. UTBYGGINGSAVTALER I ET PLANFAGLIG PERSPEKTIV .....	52
3.1 Innledning.....	52
3.2 Juridiske spørsmål ved bruk av utbyggingsavtaler .....	53
3.3 Planlovutvalgets anbefalinger .....	54
3.4 Bygningslovutvalgets anbefalinger .....	55
3.5 Oppsummerende vurderinger og perspektiver .....	56
4. KOMMUNALØKONOMISK BAKGRUNN.....	60
4.1 Innledning.....	60
4.2 Kommuneøkonomien er gradvis svekket gjennom flere år .....	61
4.3 Sterk økning i antall skolebarn - en viktig drivkraft bak endret praksis? .....	62
4.4 Oppsummering .....	65
5. OVERSIKT OVER NORSKE STUDIER SOM OMTALER UTBYGGINGSAVTALER .....	66
5.1 Innledning.....	66
5.2 Presentasjon av de enkelte studiene .....	67
5.2.1 En studie av vekstkommuners investeringsbehov.....	67
5.2.2 Studier av kommunal boligpolitikk.....	68
5.2.3 Studier av utbyggingsavtaler .....	69
5.2.4 En undersøkelse av boligbygging i Osloregionen.....	77
5.2.5 En undersøkelse om virkemidler i plan- og bygningslovarbeidet i kommunene ....	77
5.3 Oppsummering .....	79

6. UTBYGGINGSAVTALER MED SOSIAL INFRASTRUKTUR .....	80
6.1 Innledning.....	80
6.2 Ski kommune.....	81
6.2.1 Kort om kommunen .....	81
6.2.2 Kommunens generelle avtalepraksis.....	83
6.2.3 Sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler .....	84
6.2.4 Oppsummering .....	89
6.3 Ullensaker kommune.....	89
6.3.1 Kort om kommunen .....	89
6.3.2 Kommunens bruk av utbyggingsavtaler.....	91
6.3.3 Sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler .....	92
6.3.4 Oppsummering .....	93
6.4 Vestby kommune.....	94
6.4.1 Kort om kommunen .....	94
6.4.2 Sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler .....	95
6.4.3 Oppsummering .....	97
6.5 Bærum kommune .....	98
6.5.1 Kort om kommunen .....	98
6.5.2 Utbyggingsavtalen med Fornebu Boligspår.....	100
6.6 Oppsummering .....	103
7. AVSLUTTENDE DRØFTING .....	106
7.1 Innledning.....	106
7.2 Hvorfor har utbyggingsavtaler fått så stor offentlig oppmerksomhet? .....	106
7.3 En kort diskusjon av norske forhold i lys av økonomisk teori.....	108
7.4 Mulige årsaker til regionale forskjeller i utbyggingspolitikk.....	110
7.5 Stagnasjon i barnetall kan gi redusert behov for skoleutbygging .....	111
8. REFERANSER .....	114
8.1 Litteraturliste .....	114
8.2 Nettsteder .....	118

## 0. SAMMENDRAG

### *Prosjektets bakgrunn*

Utbyggingsavtaler har i lengre tid vært et diskusjonstema både blant politikere og offentlige myndigheter og i fagmiljøer innen planlegging, jus og samfunnsøkonomi. I denne rapporten fokuserer vi spesielt på ulike sider ved finansiering av *sosial infrastruktur* som skoler og barnehager gjennom utbyggingsavtaler.

Vår opprinnelige målsetting var å belyse i hvilken grad slik bruk av utbyggingsavtaler påvirker boligbygging og boligprisutvikling i pressområder. Dette ville vi gjøre gjennom både teoretiske og empiriske analyser og en sammenkobling av disse. I rapportens teoretiske del (Kapittel 2) er dette gjennomført, samtidig som bruken av utbyggingsbidrag også vurderes opp mot alternative virkemidler som kan benyttes til å påvirke boligbygging og befolkningsutvikling i pressområder. Den empiriske analysen skulle så med utgangspunkt i teori og tidligere undersøkelser studere virkningene på boligbygging og boligmarked i utvalgte kommuner. Av grunner som beskrives nedenfor måtte dette prosjektdesignet endres en del underveis.

### *Case-studier i kommunene*

I litteraturgjennomgangen (Kapittel 5) refererer vi tidligere undersøkelser om kommunenes bruk av utbyggingsavtaler. Her beskrives mange vekstkommuner rundt Oslo å ha etablert en praksis med dekning av sosial infrastruktur gjennom utbyggingsavtaler. Ved henvendelse til disse og andre kommuner i Akershus viste denne praksisen seg imidlertid å ha et langt mindre omfang enn hva en ganske intens offentlig debatt de siste år skulle tyde på. På langt nær alle kommunene i fylket har innført en slik praksis. Vi har innhentet materiale fra fire kommuner hvor slik praksis er vedtatt innført: Ski, Ullensaker, Vestby og Bærum. Vi fant her at:

- Selv i disse kommunene er det kun en del av bolig(prosjekt)ene som er aktuelle for utbyggingsavtaler hvor sosial infrastruktur inngår. På langt nær alle prosjektene utløser investeringer som gjør dette aktuelt.
- Omfanget av inngåtte utbyggingsavtaler i kommunene som betraktes der dekning av kostnader til sosial infrastruktur inngår synes totalt sett å være moderat.
- Andelen av nybyggingen i de aktuelle kommunene hvor utgifter til sosial infrastruktur dekkes vil dermed også være ganske beskjeden.

- Erfaringsmessig går det ofte en del tid fra drøftingene rundt en utbyggingsavtale starter til prosjektet legges ut for salg i markedet og bygging finner sted. Usikkerhet og uenighet rundt avtaleinngåelsene, som i tid falt sammen med en viss utflating i boligmarkedet fra 2001, har samlet medført at en del boligprosjekter aktuelle for slike avtaler også synes å ha blitt forsinket.

Vi måtte derfor konkludere med at i de kommunene vi hadde kontaktet finnes det etter det vi erfarer pr dato enda *ikke boliger solgt i markedet på ordinær måte der dekning av kostnader til sosial infrastruktur har inngått i utbyggers regnskaper*. Eksempelvis i Bærum hvor den offentlige debatten synes å ha vært særlig opphetet, representerte undertegning av utbyggingsavtalen med Fornebu Boligsparene om Fornebu-utbyggingens fase 1 seinhøsten 2003 faktisk den aller første undertegning av en utbyggingsavtale der en utbygger påtar seg å dekke kostnader til sosial infrastruktur i Bærum.

Noen empirisk analyse av virkninger på boligbygging og –prisutvikling lot seg dermed naturlig nok ikke gjennomføre. I prosjektets empiriske del (Kapittel 6) har vi derfor i stedet søkt å beskrive aktuelle kommuners avtalepraksis på området noe mer inngående, basert på konkrete prosjekter og tilhørende utbyggingsavtaler samt kommunale plan- og styringsdokumenter som kommune- og økonomiplan. Denne delen har derfor mer karakter av et forprosjekt som grunnlag for videre arbeid. Kort oppsummert har vi funnet at:

- Alle kommunene vi har innhentet opplysninger fra synes å ha kommet i en vanskeligere økonomisk situasjon de siste årene. Både plandokumenter og intervjuer viser tydelig at de ser nødvendigheten av å sikre en kommunaløkonomisk forsvarlig styring av sin egen vekst. Dette synes å være en sentral drivkraft bak de siste års utvikling i hvordan slike kommuner bruker planverk og utbyggingsavtaler.
- Det ser allikevel ut til å være store forskjeller mellom disse kommunene når det gjelder retningslinjer og prinsipielle synspunkter på sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler.
- Praksis for hva som dekkes av utbygger i slike avtaler varierer dermed også betydelig, fra dekning av hele eller deler av investeringskostnadene til kun forskottering. I vårt materiale varierer beløp til skoleformål fra kr 20-25.000 og opp mot 75-100.000,- pr bolig.

- Svekket kommuneøkonomi har ”tvunget” mange vekstkommuner til å holde igjen på boligbyggingen for å dempe investeringsnivået. I slike tilfeller vil bidrag fra utbygger til skoleinvesteringer, veg, vann mm. i de tilfeller hvor ny boligbygging utløser behov for dette, gjøre at prosjektene som ellers ville ha blitt skrinlagt allikevel kan realiseres.

I de avtaler vi har sett på synes det generelt å være en fornuftig kobling mellom tiltaket og de kostnader som er tatt inn i avtalen – vi finner ingen tegn på at kommunene søker å ”sko seg” urettmessig. Vi vil imidlertid presisere at vi i vårt arbeid ikke har kunnet gjøre selvstendige beregninger av kostnader m v., men har basert vurderingene på tall oppgitt i intervjuer og plandokumenter. Vi har heller ikke hatt rom for å intervju utbyggerne.

Avtalen om Fornebu-utbyggingen er langt mer omfattende enn de andre avtalene vi har sett på, både med hensyn til hvilke slags utgifter utbygger skal dekke og omfanget (kostnader pr bolig). Det kan være mange grunner for dette, bl a at utbygging av en helt ny bydel med tilhørende fasiliteter er noe helt annet enn utbygging av enkeltboligfelt. Utgiftene til skoleformål pr bolig er ikke høyere her enn i andre avtaler, og utbygger skal heller ikke dekke mer enn 50 % av kostnadene. Andre utgifter til spesielt helse- og sosiale formål trekker imidlertid totalsummen opp til et høyere nivå. Utover dette har vi ikke kunnet studere denne avtalen såpass at vi kan si om vår generelle konklusjon gjelder også i dette tilfelle.

#### *Kommunaløkonomisk og planfaglig bakgrunn*

Perioden mange kommuner har tatt i bruk utbyggingsavtaler til dekning av sosial infrastruktur, faller i tid sammen med flere år med gradvis svekkelse av kommuneøkonomien generelt (Kapittel 4). Kommunesektorens netto driftsresultat har nå i flere år ligget under et anbefalt nivå på 3 %. Samtidig har man også fått en meget sterk vekst i antall barn i barneskolen, som har medført tunge økonomiske uttellingene over kommunebudsjettene i vekstkommunene spesielt. Fra 1992-2002 vokste antallet barn i barneskolen i Akershus-kommunene således med hele 61 %, og i motsetning til på landsbasis skyldtes hovedtyngden av dette generell befolkningsvekst mer enn Reform 97. De fleste kommunene her må derfor antas å ha vært i en ”kontinuerlig investerings situasjon”, som det ikke finnes noe kriterium for å dekke opp i inntektsystemet. Utvidet bruk av utbyggingsavtaler ved større boligprosjekter der utgifter til bl a tilhørende skoleutbygging inngår må forstås på denne bakgrunn.



Utbyggingsavtaler sett i et planfaglig perspektiv er avtaler som inngås i forbindelse med utarbeiding og behandling av reguleringsplan, der kommunen bruker sin arealplanmyndighet for å komme i posisjon til å få inngått en avtale (Kapittel 3). I et planfaglig perspektiv framstår utbyggingsavtaler i dag som et viktig og fleksibelt gjennomføringsinstrument som vanskelig kan erstattes av andre virkemidler. Gjeldende juridiske rammer for bruk av utbyggingsavtaler er trukket opp i rundskriv H5/02. Både Planlovutvalget og Bygningslovutvalget har lagt fram forslag til nye bestemmelser om utbyggingsavtaler i plan- og bygningsloven. Et viktig skille i forslagene er at Planlovutvalget ønsker å lovregulere innholdet i avtalene, herunder at det ikke skal være tillatt å ta inn sosial infrastruktur, mens Bygningslovutvalget ikke foreslår å regulere innholdet, men setter krav til sammenheng og forholdsmessigheten mellom det som kan avtales og det som kan bygges.

Det er en klar sammenheng mellom kvalitet som fastsettes i plan og kostnadsfordeling som avtales gjennom utbyggingsavtale. Manglende avklaring av kostnadsfordeling vil kunne implisere at planer ikke fremmes eller at kvalitet settes under press blant annet gjennom dispensasjoner. Forutsetter privat plan tunge kommunale ytelser eller investeringer (for eksempel sosial infrastruktur) det ikke er budsjettert for i kommunenes økonomiplaner, vil dette etter dagens praksis kunne implisere kostnadsfordeling gjennom utbyggingsavtale eller at plan ikke fremmes av kommunen. Begrenses mulighetene for denne type kostnadsdeling vil dette kunne implisere ”byggeforsbud” fordi kommunen legalt ikke vil fremme plan eller unnlater å foreta de nødvendige investeringer for gjennomføring av plan.

Tomtepriser og forventninger til tomtepriser påvirker totalkostnadene i utbyggingsprosjektene, men har til nå hatt liten oppmerksomhet i forbindelse med utbyggingsavtaler. Mye tyder på at informasjon om økte kostnader som følge av utbyggingsavtale i varierende grad har vært tilgjengelig når det inngås avtale om tomtepris. Dette kan komplisere planprosessen og sette kvalitet under press, og ut fra et planfaglig perspektiv er det behov for sterkere fokus på forholdet mellom tomtepris og kostnader for å gjøre tomt byggeklar.

### *Litteraturstudie – hva sier tidligere norske undersøkelser?*

I kapittel 5 gjennomgår vi nyere norske empiriske studier som i større eller mindre grad har berørt temaet utbyggingsavtaler. Det framgår av studiene at:

- Nærmere halvparten av alle norske kommuner bruker utbyggingsavtaler.
- Det eksisterer ingen oversikt som viser i hvilken grad sosial infrastruktur inngår i utbyggingsavtalene. Studier basert på kommuner i Akershus viser at noen kommuner i fylket har vedtatt å inkludere kostnader ved utbygging av sosial infrastruktur i nye utbyggingsavtaler. Studiene sier lite om hvor langt denne prosessen er kommet, herunder om det er solgt boliger i felt hvor utbyggingsavtaler har blitt brukt til å dekke de samlede infrastrukturkostnadene.
- Et interessant trekk ved utbyggingsavtalene som ble avdekket i studiene er at det ser ut til å være utbredt at utbyggingsavtalene blir brukt til å styre boligtypesammensetningen for å lette boligsituasjonen for grupper med problemer på boligmarkedet. Utbyggingsavtaler blir således brukt som et aktivt virkemiddel i mange kommuners sosiale boligpolitikk.

Litteraturgjennomgangen viser at det ikke finnes noen samlet systematisk undersøkelse av kommunenes bruk av utbyggingsavtaler, hva slags elementer som inngår i avtalene og deres totale økonomiske omfang. Eksisterende kunnskap på områder er fragmentarisk og spredt på mange forskjellige kilder. Data er innsamlet for ulike formål på ulik tid og dessuten på ulike måter. Det bør derfor gjøres en samlet kartlegging av dette.

### *Teoretisk del – utbyggingsbidrag i et samfunnsøkonomisk perspektiv*

I rapportens teoretiske del (Kapittel 2) drøftes utbyggingsbidrag i et samfunnsøkonomisk teoretisk perspektiv. I dette kapitlet benytter vi begrepet utbyggingsavgift om de tilfellene hvor utbyggere bidrar til fullfinansiering av samlet infrastruktur selv om det ikke nødvendigvis vil være tale om en avgift i juridiske termer.

Kapitlet starter med å ta utgangspunkt i økonomiske teorier for byutvikling. Videre blir det gjort rede for begrunnelser for å regulere boligbyggingen og befolkningsvekst. Begrunnelsen

er stort sett ulike former for trengselskostnader på grunn av økt befolkningsvekst. Trengselskostnadene som gir redusert nytte for de eksisterende innbyggerne er av tre typer:

- Færre tilgjengelige friområder.
- Mer press på transportsystemene, noe som medfører økte tidskostnader.
- Økt behov for investeringer i sosial og teknisk infrastruktur.

Kommunene kan bruke fem ulike hovedstrategier som respons på høy befolkningsvekst:

- Kommunen nekter videre utbygging
- Kommunen forsøker å få sentrale myndigheter til å dekke kostnadene gjennom overføringer.
- Kommunen øker de lokale skattene og/eller kommunen øker prisen på de kommunale tjenestene.
- Kommunen lar infrastrukturen forringes.
- Kommunen lar utbyggere bidra til å betale ny infrastruktur.

Drøftingen av disse oppsummeres med at alternativet til utbyggingsbidrag ofte vil være å nekte videre utbygging dersom staten ikke vil bidra gjennom økte overføringer til kommunene.

Deretter presenteres en stilisert modell som sammenligner virkningen av finansiering av utbygging gjennom kommunebudsjettet og finansiering ved hjelp av utbyggingsavgifter. Modellen blir brukt til å belyse hvilken finansieringsform som er samfunnsøkonomisk effektiv. Modellens resultat er at utbyggingsavgifter under relativt vide betingelser vil lede til et samfunnsøkonomisk gunstig nivå på boligbygging og befolkningsutvikling. Bare i et helt spesielt tilfelle vil finansiering over kommunebudsjettet være samfunnsøkonomisk effektivt. Det er når de privatøkonomiske og de samfunnsøkonomiske kostnadene ved utbygging er identiske.

En betydelig svakhet med den presenterte modellen er at den ikke tar hensyn til at det finnes alternative virkemidler som kan brukes til å påvirke boligbygging og befolkningsutvikling.

Kapittelet fortsetter med en drøfting av fordelingsvirkninger av utbyggingsavgifter og alternative virkemidler. Drøftingen kan oppsummeres som følger:

- En rigid reguleringspolitikk virker mer ekskluderende på svake grupper enn utbyggingsavgifter.
- Valget mellom utbyggerfinansiering og statlige overføringer vil i noen grad være en avveining mellom effektivitetshensyn og fordelingshensyn.

Kapittelet avsluttes med en kort oppsummering av resultatene i noen få empiriske studier av utbyggingsavgifter og andre virkemidler for å regulere boligbygging og befolkningsutvikling.

### *Sammenstilling*

I kapittel 7 sammenstilles interessante trekk fra de ulike delene av analysen. Vi drøfter her årsakene til at det har blitt så stor debatt om dekning av sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler i Norge, når omfanget av slike avtaler viser seg å være såpass beskjedent. Deretter følger en drøfting av den norske situasjonen per idag vedrørende bruk av utbyggingsavtaler relatert til teorien i kapittel 2. Konklusjonen er at utbyggingsbidragene som oftest ikke har et omfang som gjør at de fullfinansierer utbygging av ny infrastruktur. Utbyggingsavgifter i den forstand en har i USA, finnes ikke i Norge. I praksis er utbyggingsbidragene i Norge ikke av et omfang som gjør at de er et reelt alternativ til finansiering over kommunebudsjettet. Man finner imidlertid også i Norge tegn på at kommuner søker å bremse befolkningsveksten. Kapittelet fortsetter med en diskusjon av årsaker til forskjellene i utbyggingspolitikken mellom ulike områder av landet. Ulike politiske preferanser ser i liten grad ut til å forklare ulik politikk. Kapittelet avsluttes med å gjengi nye befolkningsframskrivninger fra SSB som tyder på at behovet for skoleinvesteringer, og dermed også utbyggingsavtaler hvor slike inngår, kan bli mindre i årene framover.

# 1. INNLEDNING

## 1.1 Bakgrunn og Formål

Bakgrunnen for prosjektet er utviklingen de siste årene i retning av at enkelte kommuner benytter utbyggingsavtaler til å dekke kostnader ved sosial infrastruktur, mens slike avtaler tidligere kun ble brukt til å dekke kostnader ved teknisk infrastruktur, som alternativ til andre virkemidler, blant annet refusjonsbestemmelsene i Plan- og bygningsloven. Utbyggingsavtaler har derfor i den senere tid framstått som et alternativ til at kommune selv har finansiert denne infrastrukturen.

Refusjonsbestemmelsene omhandler teknisk infrastruktur og legger til grunn at disse kostnadene dekkes av den enkelte tomt som får nytte og verdistigning som følge av infrastrukturen. Refusjonsbestemmelsene omfatter imidlertid ikke sosial infrastruktur.

Prosjektet vil drøfte hva som inngår i utbyggingsavtaler og hvordan bruken av slike avtaler påvirker boligmarkedets virkemåte i pressområder. Spørsmålet drøftes både teoretisk og empirisk. Prosjektet vurderer også bruk av utbyggingsavtaler opp mot alternative virkemidler til å påvirke boligbygging og befolkningsutvikling, inkludert nybyggingstilskuddet som NOU 2002:2 (Boligutvalget) foreslår å inkludere i det kommunale overføringssystemet.

Den empiriske delen består av intervjuer av representanter for utvalgte kommuner i Akershus, samt en beskrivelse av noen få case hvor sosial infrastruktur har inngått i utbyggingsavtaler. Noen bred kartlegging av kommunenes praksis inngår imidlertid ikke i prosjektet. Prosjektet har imidlertid tatt sikte på å forsøke å gi en fullstendig oppsummering av nyere studier som omhandler utbyggingsavtaler i større eller mindre grad.

Opprinnelig hadde vi planlagt å gjennomføre statistiske analyser av hvordan boligpriser og boligbygging påvirkes av utbyggingsavtaler. En statistisk analyse lot seg imidlertid ikke gjennomføre fordi det ikke forelå data som var egnet til å belyse denne problemstillingen. Det er i liten grad solgt boliger i felt der utbyggere har finansiert sosial infrastruktur i noen grad. Omfanget av utbyggingsavtaler hvor kostnader forbundet med sosial infrastruktur inngår viste seg også å være betydelig mindre enn det vi hadde antatt i utgangspunktet.

Prosjektet, og da særlig den empiriske delen av det, kan derfor betraktes som et relativt omfattende forprosjekt som kan danne grunnlag for videre studier av problemstillingen.

Samtidig med arbeidet med rapporten har to offentlige utvalg arbeidet med forslag til revisjon av plan- og bygningslovgivningen i Norge. Problemstillinger som har blitt reist i de to utvalgene, NOU 2003: 14 (Planlovutvalget) og NOU 2003:24 (Bygningslovutvalget) vedrørende utbyggingsavtaler er en viktig referanse for arbeidet i dette prosjektet. Begge utredningene kommer med lovforslag om utbyggingsavtaler. Behandlingen av utbyggingsavtaler og arealbruk i storbyområdene i NOU 2002:2 (Boligutvalget) og Storbymeldingen (St.meld. nr. 31 2002-03) vil også være viktige referanser.

Arbeidet er utført av Byggforsk og Asplan Viak i samarbeid. Det er en klar arbeidsdeling i prosjektet der Byggforsk står for de samfunnsøkonomiske delene, mens Asplan Viak står for de planfaglige delene. Noe av arbeidet er imidlertid gjort av Asplan Viak og Byggforsk i fellesskap.

## **1.2 Bruk og utforming av utbyggingsavtaler**

### **1.2.1 Innledning**

Begrepet utbyggingsavtaler dekker et vidt spekter av avtaletyper som inngås mellom kommuner og utbyggere eller grunneiere, og regulerer mange forskjellige forhold. Begrepet har altså ingen klar og entydig definisjon. Et forsøk på definisjon finnes i MD, KRD, LD (2001). Der heter det at en utbyggingsavtale vil si:

”Avtale mellom eiendomsbesitter/utbygger og kommune om privat utbygging og gjennomføring av vedtatt plan. Utbyggingsavtalen pålegger partene like store, eller større, forpliktelser og/eller rettigheter som plan- og bygningsloven og øvrig regelverk ellers ville tillate.”

Utbyggingsavtaler har vært benyttet i Norge siden 1960-tallet (Tusvik 1999). Kommunen er formelt reguleringsmyndighet, men dette betyr ikke at utbyggingsprosjektene initieres av kommunene selv. Ifølge Nordahl (2002) er det private aktører som er initiativtakere til utbyggingsprosjektene i 90 prosent av tilfellene i hovedstadsregionen<sup>1</sup>. Tidligere var kommunen langt sterkere inne i bildet, og oppkjøp eller ekspropriasjon av privat grunn var vanlig (Jensen og Narvestad 2002). Kommunene har imidlertid fortsatt vedtakskompetansen, og i NOU

2003:14 (Planlovutvalgets innstilling) som nylig ble framlagt kan det oppfattes som om at en ønsker at det offentlige igjen skal få et sterkere grep om reguleringsplanarbeidet.

I forbindelse med utbyggingsprosjekter er det tre parter som er direkte involvert i tillegg til reguleringsmyndighetene. De private interessentene som vil etablere et nytt boligområde er av to typer, de som eier grunnen og de som står for selve utbyggingen<sup>2</sup>. Den endelige boligeieren er tredje part i prosjektet. I tillegg er interesseorganisasjoner, sektormyndigheter og andre med uttalerett involvert i prosessen i forkant av selve utbyggingen.

Ifølge NOU 2002:2 har utbyggingsavtaler av enkelte kommuner blitt det sentrale virkemiddelet for gjennomføring av vedtatte reguleringsplaner. Det hevdes videre at avtalene har medvirket til en effektiv prosjektgjennomføring. Både fra utbyggernes og kommunens side har slike avtaler gitt muligheter for å påvirke utformingen av prosjektet på et tidlig stadium og for å avklare plikter og ansvar i forbindelse med gjennomføring og utforming av reguleringsplanen.

Innholdet i utbyggingsavtalene har i de senere årene blitt endret. Avtalene har i lang tid inneholdt krav om at utbyggeren skal bidra til finansiering av teknisk infrastruktur som vei, vann, kloakk osv., såkalte utbyggingsbidrag. I de senere årene har enkelte kommuner også vedtatt å benytte utbyggingsbidrag til å dekke kostnader ved sosial infrastruktur som skoler og barnehager ( Jensen og Narvestad 2002, NOU 2002:2, Borge og Falch 2002).

Bruk av utbyggingsbidrag som virkemiddel i reguleringspolitikken er intet særnorsk fenomen. Både i USA og Storbritannia har utbyggerfinansiering etterhvert fått økt betydning ved utbygging av infrastruktur, mens det tidligere var mest vanlig at slike utbygginger ble finansiert via kommunebudsjettet (Alsthuler og Gomes-Ibanez 1993, Gyorko 1991, Bramley 1998).

Utbyggingsavtaler har etterhvert blitt et diskusjonstema blant både jurister og samfunnsøkonomer. Særlig blant juristene er det stor uenighet om hva som bør inngå i disse avtalene hvis de skal være lovlige. Blant samfunnsøkonomene er det effektivitets- og fordelingsvirkninger av utbyggingsbidrag som har vært i fokus. Særlig i USA foreligger det en omfattende økono-

---

<sup>1</sup> I NOU 2001:7 opereres det med enda høyere tall.

<sup>2</sup> Det kan imidlertid være slik at utbyggingselskapet også er grunneier. I deler av landet er også kommunen en betydelig grunneier.

misk litteratur både om utbyggingsbidrag og andre mulige virkemidler for å regulere byveksten.

### **1.2.2 Juridiske problemstillinger**

De juridiske sidene ved fullfinansiering av infrastruktur ved hjelp av utbyggingsbidrag er omstridt. Særlig omstridt er enkelte kommuners forsøk på å innføre et generelt gebyr per bolig som dekker mer enn faktiske behandlingskostnader og som ikke øremerkes et spesielt formål. Kommunal- og regionaldepartementet har presisert at det ikke er anledning til å innkreve et slikt gebyr fordi dette er en form for skattlegging som må være hjemlet i lovverket. Slik lov-hjemmel finnes ikke i dagens norske lovverk<sup>3</sup>.

Utbyggingsavtaler som inkluderer sosial infrastruktur har ifølge Jensen og Narvestad (2002) blitt kritisert kraftig av utbyggenes jurister, og det har vært reist tvil om lovligheten av slike avtaler. Det som synes å være avgjørende for om utbyggingsbidrag til sosial infrastruktur er lovlige eller ikke er om avtalene er frivillige. Frivillige avtaler er tillatt, mens det ikke er tillatt med tvungen skattlegging<sup>4</sup>.

Også i USA har utformingen av utbyggingsbidrag blitt viet stor oppmerksomhet fra juristenes side (Gyorko 1991). Et sentralt spørsmål i de juridiske diskusjonene har også der vært om utbyggingsbidraget kan betraktes som en skatt. I dette prosjektet vil vi kun referere kort til den juridiske diskusjonen. Det legges ikke opp til noen drøfting av juridiske argumenter.

### **1.2.3 Samfunnsøkonomiske problemstillinger**

Utbyggingsbidrag tilknyttet nye boliger har blitt mer vanlig i Norge i de senere årene og framstår nå som et alternativ til mer tradisjonell finansiering av kommunesektoren fordi flere infrastrukturkostnader knyttet til gjennomføring av nye prosjekter inkluderes, også sosial infrastruktur. Alternativet til bruk av utbyggingsbidrag vil ofte være at utbygginger blir finansiert over kommunebudsjettet, eller at prosjekter ikke realiseres.

I tilknytning til utbyggingsbidragenes økte betydning oppstår det en rekke nye problemstillinger både med hensyn til samfunnsøkonomisk effektivitet og fordelingspolitiske mål. Samfunnsøkonomisk effektivitet vil enkelt sagt si at nytten ved et prosjekt skal være lik kostnade-

---

<sup>3</sup> Brev til fylkesmannen i Oslo og Akershus fra KRD 21.05.01.



ne ved prosjektet. Når prosjektet skal gjennomføres av private utbyggere kan en oppnå en slik effektivitet når utbyggingsbidraget settes slik at utbyggeren belastes alle de samfunnsøkonomiske kostnadene ved prosjektet.

I tillegg til effektivitetsvirkningene vil det også være fordelingsvirkninger knyttet til bruken av utbyggingsbidrag. Fordelingsvirkningene av et utbyggingsbidrag handler om hvem som i realiteten ”bærer” utbyggingsbidraget, det vil si hvem som må betale kostnadene. Er det grunneieren i form av lavere tomtepris, utbyggingsselskapet i form av lavere fortjeneste eller boligkjøperen i form av økt boligpris. Spørsmålet om hvem som ”bærer” utbyggingsbidraget vil avhenge av hvor følsom boliggetterspørselen og boligtilbudet er med hensyn på prisendringer. I økonomiske termer kalles prisleisomheten for elastisitet.

Borge, Falch og Rattsø (2002) viser eksempler på en rekke utenlandske empiriske studier av prisleisomheten på både tilbuds- og etterspørselssiden av boligmarkedet. Resultatene i disse studiene er svært sprikende, men det er et gjennomgående trekk at boligtilbudet er mer prisleisomt enn boliggetterspørselen.

### **1.3 Rapportens oppbygging**

Rapporten er organisert slik at vi i kapittel 2 betrakter utbyggingsbidrag i et økonomisk perspektiv. I dette kapitlet redegjøres det for økonomisk teori om arealbruk i storbyområder og regulering av boligbygging som grunnlag for en betraktning av fenomenet utbyggingsbidrag fra et rent økonomisk-teoretisk perspektiv. Kapitlet redegjør for teorier og gir en oversikt over noe av den omfattende økonomiske litteraturen som finnes på området. Utgangspunktet for dette arbeidet vil være to nylig publiserte norske arbeider, Borge, Falch og Rattsø (2002) og Borge og Falch (2002), og referansene der. De analyserer bruken av utbyggingsbidrag i forhold til samfunnsøkonomisk effektivitet. I kapittel 3 betraktes utbyggingsavtaler i et planfaglig perspektiv. Disse to kapitlene gir dermed en tilnærming til utbyggingsavtaler og arealbruk fra to ulike fagfelt. I kapittel 4 betraktes disse forholdene med utgangspunkt i den faktiske situasjonen i kommuneøkonomien i pressområdene.

Kapittel 5 gir en oversikt over nyere norske studier hvor utbyggingsavtaler i større eller mindre grad er berørt. Formålet er å gi en oversikt over hvilke kommuner som benytter utbyg-

---

<sup>4</sup> Se rundskriv fra KRD/MD (H-5/02).

gingsavtaler, og hva som er hovedinnholdet i disse avtalene, herunder i hvilken grad utgifter til sosial infrastruktur inkluderes i disse avtalene.

I kapittel 6 utføres det en empirisk analyse av utbyggingsavtalepraksisen i noen utvalgte kommuner i Akershus. Dette gjøres gjennom studier av plandokumenter og intervjuer med fagansvarlige for utbyggingspolitikken i fire Akershuskommuner med høy boligvekst, og hvor finansiering av sosial infrastruktur inngår i godkjente utbyggingsavtaler.. Herunder ser vi på innholdet i avtalene i noen konkrete utbyggingsprosjekter.

I kapittel 7 følger en avsluttende drøfting hvor hele analysen sees under ett. I kapittelet gjøres det rede for den nye innsikten prosjektet har gitt. Norsk praksis blir også drøftet i forhold de teoretiske prediksjonene i kapittel 2. Videre blir det også pekt på mulige framtidige utviklingstrekk.

## **2. ET SAMFUNNSØKONOMISK PERSPEKTIV**

### **2.1 Innledning**

I dette kapitlet gis det en oversikt over økonomisk-teoretiske resonnementer om arealbruk og byutvikling. Dette vil være et naturlig utgangspunkt for en teoretisk drøfting av fenomenet utbyggingsavgifter. I kapitlet benyttes begrepet utbyggingsavgift om utbyggingsbidrag. Dette er i tråd med økonomisk terminologi. Når utbyggeren bidrar til å finansiere sosial og teknisk infrastruktur er det i økonomiske termer en utbyggingsavgift. Dette innebærer ikke at det nødvendigvis dreier seg om en avgift i juridiske termer. Det sentrale poenget er at alle infrastrukturkostnader inkluderes.

Kapitlet er i stor grad basert på analysen og drøftingen i Borge, Falch og Rattsø (2002) og Borge og Falch (2002), samt noen av de mest sentrale referansene der. Spesielt delkapittel 2.5 er en direkte gjennomgang av modellanalysen i de to nevnte arbeidene. Alsthuler og Gomez-Ibanez (1993) er også en viktig referanse, særlig i delkapittel 2.6, men også i delkapittel 2.4. Det forutsettes en viss kjennskap til samfunnsøkonomisk terminologi for å ha utbytte av framstillingen. Kapitlet starter derfor med en kort definisjon av samfunnsøkonomiske begrep som blir brukt i teksten. Kapitlet fortsetter med å redegjøre for hovedtrekkene i økonomiske modeller for byutvikling. Deretter gjøres det rede for samfunnsøkonomiske begrunnelser som kan tale for en regulering av boligbyggingen. Så følger en presentasjon av en teoretisk modell utviklet av Brueckner (1997). Modellen blir benyttet til å belyse effektivitetsvirkninger av utbyggingsavgifter i forhold til en situasjon med finansiering over kommunebudsjettet. I likhet med andre økonomiske modeller forsøker ikke modellen å gi et komplett bilde av virkeligheten. Formålet med økonomiske teorimodeller er å rette fokus mot de sentrale sammenhengene. Avslutningsvis i dette delkapitlet drøftes både svakheter ved modellen og om modellens resultater har relevans for norske forhold. I delkapitlet brukes det noen få enkle ligninger, men framstillingen vil forhåpentligvis være leselig også for dem som ikke er fortrolige med slik analyse. Kapitlet avsluttes med en diskusjon av mulige fordelingsvirkninger av utbyggingsavgifter og alternative virkemidler, samt en kortfattet oppsummering av empiriske studier på området.

### **2.2 Noen definisjoner på økonomiske begreper i kapitlet**

I det følgende gjøres et forsøk på å redegjøre for noen få økonomiske begreper og hvordan disse begrepene benyttes i forbindelse med problemstillingene som det fokuseres på i denne

rapporten. Definisjonene vil forhåpentligvis gjøre framstillingen enklere for lesere som ikke er fortrolige med økonomisk terminologi. Begrepene er verbalt formulert, noe som medfører at de er noe mer upresise enn de ville ha vært ved en matematisk formulering<sup>5</sup>.

**Gjennomsnittskostnad:** Gjennomsnittskostnaden er lik de totale kostnadene dividert på produksjonsmengden, det vil si kostnaden per enhet produsert kvantum. I dette tilfellet hvor vi fokuserer på kostnader forbundet med infrastruktur mener vi altså infrastrukturkostnaden per innbygger.

**Marginalkostnad:** Marginalkostnaden, også kalt **grensekostnad**, er definert som den tilleggskostnaden som påløper når produsert kvantum økes med en enhet. I dette tilfellet mener vi de tilleggskostnadene ved utbygging av infrastruktur som er forbundet med en ekstra innbygger<sup>6</sup>.

**Skalaelasticitet:** Skalaelasticiteten viser sammenhengen mellom gjennomsnittskostnadene og marginalkostnadene når det forutsettes at produksjonskostnadene minimeres. Dersom gjennomsnittskostnadene er de samme uansett produksjon er skalaelasticiteten lik 1. Da sier vi at vi har konstant skalautbytte. Dersom gjennomsnittskostnadene øker når produsert mengde øker er skalaelasticiteten lavere enn 1. En er da i en situasjon med avtakende skalautbytte. Tilsvarende sier vi at skalaelasticiteten er høyere enn 1, eller at en har tiltakende skalautbytte, når gjennomsnittskostnadene avtar når produksjonsmengden øker. I mange typer produksjon kan det argumenteres for at gjennomsnittskostnadene først faller med produsert mengde til et minimumspunkt. Etter at en har nådd dette minimumspunktet stiger gjennomsnittskostnadene ved en produksjonsøkning. Da sier vi at kostnadsstrukturen er U-formet. Senere i dette kapitlet vises det at det kan argumenteres for en slik kostnadsstruktur ved utbygging av kommunal infrastruktur.

**Eksternalitet:** En eksternalitet eller ekstern virkning er en utilsiktet virkning av en aktørs disposisjoner på andre aktørers produksjonsnivå eller nyttenivå. Slike virkninger vil ikke aktører som handler ut fra egeninteresser ta hensyn til. Et klassisk eksempel på en eksternalitet

---

<sup>5</sup> Mer utførlige og presise forklaringer på disse begrepene finnes bla. i Nicholson (1992), Varian (1992) og Hoel og Moene (1993).

<sup>6</sup> Matematisk vil dette være den deriverte av kostnadsfunksjonen med hensyn på antall innbyggere.

er at produksjonen i en bedrift medfører forurensning av luft og vann som har negative samfunnsøkonomiske konsekvenser. Den enkelte bedrift vil imidlertid ikke ta hensyn til de negative samfunnsmessige effektene av forurensningen når den bestemmer hvor mye som skal produseres (og eventuelt hvor mye som skal renses). Senere i dette kapitlet redegjøres det for eventuelle negative eksternaliteter som følge av befolkningsvekst i en kommune. Det er verdt å nevne at en kan også ha positive eksternaliteter, for eksempel kan en type produksjon lette vilkårene for en annen type produksjon, men dette vil ikke ukoordinerte aktører ta hensyn til. Også når det gjelder befolkningsvekst kan en tenke seg mulige positive eksternaliteter. Eksistensen av eksterne virkninger er ofte et argument som taler for offentlige inngrep i økonomien.

**Likevekt:** Når tilbudet er lik etterspørselen i et marked sier en at markedet er i likevekt.

**Depresiering:** Det at utstyr og infrastruktur forringes som følge av bruk, slik at de ikke lenger gir den samme nytten, kalles depresiering.

**Samfunnsøkonomisk effektivitet:** Samfunnsøkonomisk effektivitet vil si at det samfunnsøkonomiske overskuddet maksimeres. Maksimalt samfunnsøkonomisk overskudd får en når det er likhet mellom betalingsvillighet og alternativkostnader. I et marked med fullkommen konkurranse svarer dette til en situasjon med likevekt. Dersom produksjonsmengden i markedet for et gode er lavere enn dette likevektsnivået, er betalingsvilligheten større enn alternativkostnadene. Det vil da være en velferdsgevinst ved å overføre ressurser til produksjon av dette godet. Dersom produksjonsmengden er høyere enn dette likevektsnivået, medfører dette et velferdstap. Det brukes da ressurser i produksjonen av dette godet som kunne ha gitt større nytte i alternative anvendelser. Dersom en har en situasjon med en eller flere former for markedssvikt, det vil si at en eller flere av forutsetningene for fullkommen konkurranse ikke er oppfylt, vil ikke en uregulert frikonkurranseøkonomi maksimere det samfunnsøkonomiske overskuddet. Et vanlig eksempel på markedssvikt er eksterne virkninger. Offentlige inngrep vil i slike tilfeller ofte bidra til økt samfunnsøkonomisk effektivitet.

**Priselastisitet:** Priselastisiteten i etterspørselen angir den prosentvise reduksjon i etterspørselen når prisen øker med 1 prosent. Priselastisiteten i boligtilbudet angir den prosentvise økningen i boligtilbudet når prisen øker med 1 prosent.

### 2.3 Økonomiske modeller for byutvikling

I boligøkonomisk litteratur antas det ofte at boligkjøpere sammenligner boliger lokalisert på forskjellige steder. Boligkjøpere velger den boligen som anses som best egnet. Det antas fravær av flyttekostnader i vid forstand. Flyttekostnader i vid forstand kan være både direkte utlegg i forbindelse med flyttingen og følelsesmessige flyttekostnader i forbindelse med oppbrudd fra et sted eller et miljø en har tilknytning til. Fravær av flyttekostnader medfører perfekt mobilitet slik at husholdningene/individene vil flytte dersom de finner en mer egnet bolig.

I modeller med fri mobilitet og fravær av flyttekostnader er migrasjonslikevekten<sup>7</sup> kjennetegnet ved at "den gjennomsnittlige husholdningen" er indifferent mellom den valgte boligen og alle andre tilgjengelige boliger. Hvis mobiliteten er begrenset på grunn av flyttekostnader, vil boligprisene i migrasjonslikevekt selvsagt også være påvirket av flyttekostnadene.

For vårt formål er teorier for arealbruk i byområder en naturlig innfallsvinkel. Den første teoretiske drøftingen av arealbruk i byområder ble gjort av Von Thünen i 1826. Han tok utgangspunkt i at nærhet til markedet var viktig for raske leveranser av ferske varer til markedet. Landområder nærmest markedet var derfor mest etterspurt og prisen på landområder var høyest der. Arealetterspørselsmodellene slik vi kjenner dem i moderne tid ble utviklet av Alonso (1964) i en doktorgradsavhandling. Alonso videreutviklet Von Thünens teori. Han benyttet nyklassisk konsument- og produksjonsteori til å undersøke allokeringen av arealet mellom boligområder, landbruket og industrien. De sentrale resultatene hos Alonso var at når avstanden til sentrum øker reduseres prisen på land, mens transportkostnadene øker. Teorien kalles monosentrisk. En oversikt over monosentriske modeller for arealbruk<sup>8</sup>, herunder en kritisk drøfting av modellenes implikasjoner, finnes i Wheaton (1979).

En viktig implikasjon i den monosentriske teorien er at avstanden til byens ytterkant øker når befolkningen øker. Dagens boligtilbud kan forenklet beskrives som ringer rundt et senter. I den ytterste randsonen vil prisene være lik hva det koster å bygge nytt, forutsatt et fungerende tomtemarked der tomteprisen bestemmes av tomtens alternative anvendelse. I

---

<sup>7</sup> Også kalt flyttelikevekt eller mobilitetslikevekt.

<sup>8</sup> En utvidelse av den monosentriske modellen som tillater flere sentre innen et byområde kalles en polysentrisk modell.

byutviklingsmodellene antas det ofte at tomtenes alternative anvendelse er jordbruk eller skogbruk. Innerst vil prisen reflektere sparte reisekostnader fra randsonen til det innerste området. En viktig forenkling i byutviklingsmodellene av denne typen er at det forutsettes at nybygging kun skjer gjennom at byen ekspanderer utover i omlandet. I praksis kan nybygging også skje gjennom at en bygger på ledige tomter i indre byområder, ved at allerede utbygde tomter utnyttes tettere og ved at arealer som tidligere har vært brukt til andre formål, tas i bruk til boligformål.

I monosentriske modeller antas det at alle innbyggerne reiser til et sentrum hvor de arbeider, det såkalte "Central Business District". De bor i ulike avstander fra dette senteret. Jo lenger fra senteret de bor, jo høyere blir reisekostnadene. Inntekten minus reisekostnader kan brukes til bolig tjenester og andre goder. For å kompensere for reisekostnader synker tomteprisene og dermed også boligprisene eller leien, som et uttrykk for prisen på bolig tjenestene, med avstanden til sentrum. Fordi pendlingskostnadene for innbyggerne i randsonen øker når byen vokser, begrenses byveksten.

Med utgangspunkt i standard økonomisk velferdsteori er ikke økte reisekostnader noe åpenbart argument for at det offentlige skal regulere boligbyggingen siden dette er kostnader som kjøperne bærer alene<sup>9</sup>. Som vi skal se i neste avsnitt vil imidlertid befolkningsvekst medføre behov for investeringer i ny infrastruktur for å unngå at tjenestetilbudet skal svekkes for de eksisterende innbyggerne. I slike tilfeller kan en med utgangspunkt i økonomisk velferdsteori argumentere for en regulering av boligbyggingen. Regulering av boligbyggingen vil si at myndighetene i større eller mindre grad griper inn i utbyggingspolitikken, de overlater ikke all styring til private aktører. I neste avsnitt gjøres det nærmere rede for argumenter som taler for en regulering av boligbyggingen.

## **2.4 Begrunnelser for å regulere boligbygging**

I et uregulert marked vil det være slik at grunneiere vil selge landområder til boligformål når en eventuell salgspris overstiger området alternativverdi. Dersom forutsetningene for fullkommen konkurranse er oppfylt i dette markedet, er det ingen effektivitetsmessige argumenter som tilsier at det offentlige skal regulere boligbyggingen. En vil imidlertid kunne begrunne

---

<sup>9</sup> Reisekostnadene er isolert sett ikke noe argument for offentlige inngrep. Økt reiseaktivitet vil derimot ofte medføre forurensninger ol. En regulering av boligbyggingen gjennom fortetting ol. i stedet for videre byekspansjon kan da være samfunnsøkonomisk gunstig.

regulering av boligbyggingen ut fra effektivitetshensyn dersom utbyggingen påvirker samfunnsøkonomiske interesser utover de rene bedriftsøkonomiske hensynene som styrer utbyggingenes atferd. De samfunnsøkonomiske kostnadene ved en eventuell utbygging vil sannsynligvis være høyere enn de kostnadene utbyggerne tar hensyn til. Det er nemlig grunn til å anta at utbyggerne ikke vil ta hensyn til konsekvensene utbyggingen har for de eksisterende innbyggerne. I denne sammenhengen dreier dette seg stort sett om det som Brueckner (1995, 1999) omtaler som negative befolkningseksternaliteter. En god norsk oversettelse av begrepet er trengselskostnader. Økt befolkning i et byområde kan ha flere negative konsekvenser for de eksisterende innbyggerne. Før det redegjøres nærmere for ulike former for trengselskostnader, er det verdt å nevne at en også kan ha positive befolkningseksternaliteter. Dette vil typisk være tilfelle når økt befolkning i en kommune innebærer at innbyggernes gjennomsnittlige inntekt øker. Dette omtales ofte som klyngeeffekter eller agglomerasjonseffekter. I økonomisk litteratur om byvekst er det imidlertid fokusert mest på trengselskostnadene.

Brueckner (2000) identifiserer tre ulike typer trengselskostnader som kan begrunne offentlig regulering av boligbygging og arealbruk:

- i) Tilgang til friområder, for eksempel et grøntområde i nærheten av der en bor, har positiv innvirkning på innbyggernes velferd. Grunneierne og utbyggingsselskaperne vil ikke ta hensyn til hele den samfunnsmessige verdien av ubebygde områder. En kan derfor få en situasjon hvor for mye grøntarealer ol. omdisponeres til boligformål ut fra en samfunnsøkonomisk totalvurdering. Utbyggeren vil riktignok ta hensyn til de nye innbyggernes betalingsvillighet for friområder som parker el. i tilknytning til nye boligfelt, men ikke de negative effektene som følger av færre tilgjengelige friområder for de opprinnelige innbyggerne.
- ii) Boligbygging vil belaste transportsystemene i et område. For eksempel vil biltrafikken øke, noe som medfører økte kostnader som følge av mer slitasje på veiene. Dessuten vil det bli mer kødannelse, noe som medfører at tidskostnadene øker for de opprinnelige veibrukerne.
- iii) Behovet for investeringer i infrastruktur vil øke med den befolkningsveksten som følger utbyggingen. Utbygging medfører ikke bare et behov for ny teknisk infrastruktur som vei, vann og kloakksystemer. Det oppstår også et behov for ny sosial



infrastruktur i forbindelse med utbygging av nye boligområder. Økt befolkning innebærer økt trengsel i skoler, barnehager og sykehjem.

Utbygging av teknisk og sosial infrastruktur i forbindelse med nye boligområder krever investeringer, det vil si at det oppstår kostnader utover de vanlige kostnadene forbundet med ordinær drift av kommunale tjenester. Driftskostnadene ved kommunale tjenester finansieres ved hjelp av overføringer og skatter hvor gamle og nye innbyggere bidrar likt. Dette vil ikke være tilfelle når det gjelder investeringer. Dersom vi ser bort fra en eventuell økning i statlige overføringer og eventuelle bidrag fra utbyggere, vil behov for nye investeringer som følge av boligbygging medføre et høyere skatte og avgiftsnivå i kommunen eller et lavere kommunalt tjenestetilbud, enten på investeringstidspunktet eller senere. Boligbygging som øker behovet for nyinvesteringer vil derfor være en belastning for de eksisterende innbyggerne dersom utbyggerne ikke dekker slike kostnader fullt ut, eller alternativt at statlige overføringer dekker kostnadene fullt ut.

Alle de tre nevnte typene trengselskostnader er gode argumenter for å regulere boligbyggingen. Det er imidlertid langt fra åpenbart hvor strengt boligbyggingen bør reguleres og hvilke virkemidler som bør benyttes. Det skyldes nok delvis at det kan være vanskelig å fastslå hvor store disse trengselskostnadene er, nytten av grøntarealer vil for eksempel være vanskelig å kvantifisere. Dersom nytten av grøntarealer overvurderes kan det medføre en for streng reguleringspolitikk. Videre vil ofte det være politisk vanskelig å gjennomføre korrigerende tiltak, selv om trengselskostnadene kan måles. For eksempel har en sett at forslag om veipricing og rushtidsavgifter har møtt stor motstand.

Regulering av boligbygging har blitt vanlig i pressområder i de fleste vestlige land. Dette skyldes nok i stor grad at de negative effektene av økt befolkning har blitt mer framtrødende, en ønsker derfor å føre en politikk som begrenser byveksten, såkalt "Growth Control". Tidligere var man mer ensidig opptatt av de positive effektene av byvekst. Vekst ble antatt å generere økte inntekter som mer enn oppveiet de nødvendige merkostnadene forbundet med utbygging av ny infrastruktur.

Det finnes mange former for regulering av boligbygging. En hardhendt reguleringspolitikk der nærings- og friluftsmål prioriteres framfor videre vekst i boligbyggingen er en form for regulering. En kan for eksempel sette en grense for hvor langt ut i det ytre området av en by

boligbygging tillates, såkalt "Urban Growth Boundary" (Brueckner 2000). En slik politikk føres i Oslo der en opererer med en såkalt "markagrense". I USA opererer man også med strenge restriksjoner på hvilke boliger som skal lokaliseres i ulike områder, såkalte "Zoning Restrictions", jf Gyorko (1991) og Levine (1999).

Alsthuler og Gomez-Ibanez (1993) hevder at det finnes fem forskjellige hovedstrategier som respons på høy befolkningsvekst fra kommunale myndigheters side:

- i) Kommunen nekter videre utbygging. Dermed presses veksten over på nabokommunene. Dersom alle kommunene fører en slik politikk får vi dermed for liten grad av utbygging.
- ii) Kommunen forsøker å få sentrale myndigheter til å betale utbyggingen gjennom overføringer.
- iii) Kommunen øker de lokale skattene og/eller kommunen øker prisen på kommunale tjenester i de tilfellene hvor finansiering av tjenestene baseres på brukerbetaling.
- iv) Kommunen lar befolkningen vokse uten å investere i ny infrastruktur. Kommunen lar altså infrastrukturen forringes.
- v) Kommunen påvirker utbyggere til å bidra til å finansiere ny infrastruktur, eller kommunen pålegger utbyggerne å bidra til slik finansiering.

Den første hovedstrategien, å stoppe videre utbygging, er ofte det alternativet som i praksis finnes til utbyggingsavgifter.

Den andre hovedstrategien, at staten bidrar til å finansiere utbyggingen ved hjelp av overføringer foreslås i NOU 2002:2 (Boligutvalget). Pr i dag er ikke kapitalkostnader inkludert som eget kriterium i overføringssystemet for kommunene. NOU 1996:1 (Rattsøtvalget) antok at kapitalkostnadene ville fordele seg mellom kommunene omlag som driftsutgiftene og at ekskludering av kapitalkostnadene ikke ville ha særlige fordelingsvirkninger. Agenda (2000) mener imidlertid at det finnes gode begrunnelser som taler mot dette synet. Investeringer i kommunesektoren gir generelt en tidsforskyvning i den økonomiske belastningen. Dette slår ekstra skjevt ut for vekstkommuner med et stort investeringsbehov. Agenda hevder dessuten at utgiftsutjevningen i inntektssystemet ikke tar vare på vekstrelaterte investeringer fordi kapitalkostnadene ikke nødvendigvis er proporsjonale med driftsutgiftene. Dette går i særlig grad utover vekstkommunene.

Å få aksept for økninger av kommunale skatter har vist seg å være vanskelig i flere land. I USA er eiendomsskatten den sentrale finansieringskilden for kommunesektoren. Etterhvert har økninger av eiendomsskatten blitt så upopulære at det har vært gjennomført folkeavstemninger der en har stemt for å sette et tak som begrenser hvor høyt denne skatten kan settes (Alsthuler og Gomez-Ibanez 1993). I Norge er kommunal inntektsskatt den viktigste finansieringskilden for primærkommunene. Skattesatsene fastsettes sentralt innenfor et visst intervall. Siden slutten av 70-tallet har imidlertid samtlige norske kommuner benyttet maksimalsatsen på denne skatten. Skatteøkninger som strategi for å finansiere ny utbygging i vekstkommuner er derfor lite aktuelt. Norske kommuner kan riktignok bestemme om de vil utskrive eiendomsskatt eller ikke i henhold til et statlig fastsatt skattesatsintervall. Satsene og skattegrunnlaget er imidlertid satt så lavt at inntektene fra denne skatten har relativt liten betydning i de kommunene som bruker den, hvis en ser bort fra kraftkommunene. Dessuten er skatten upopulær i den sterkeste vekstregionen i landet, Oslo og Akershus. I dette området er det ingen kommuner som benytter eiendomsskatt (Follestad 1999). Det må imidlertid nevnes at NOU 2003:9 (Skaugeutvalget) foreslår en hardere skattlegging av fast eiendom. Dersom det ikke lykkes å få til en økning av fordelsbeskatningen av egen bolig, foreslår utvalget en obligatorisk kommunal eller statlig eiendomsskatt.

Økt brukerbetaling er også et virkemiddel som kan brukes til å øke inntektene, men lovregulering legger sterke begrensninger på å utnytte dette virkemiddelet. Eksempler på brukerbetaling er avgifter innen teknisk sektor, foreldrebetaling i barnehager og egenandeler i helse- og omsorgssektoren. I Norge er kommunenes adgang til å kreve brukerbetaling i stor grad lovregulert. For det første må kommunene ha lovhjemmel for å kreve betaling for tjenester som det er påbudt å benytte seg av eller som man ikke kan unnlate å forbruke uten å risikere å tape rettigheter. Dette innebærer for eksempel at kommunene ikke kan kreve brukerbetaling i grunnskolen uten lovhjemmel. For det andre kan ikke kommunene pålegge brukerbetaling med et klart fiskalt preg uten hjemmel i lov. Kommunens frihet til å fastsette omfanget av brukerbetalingen er også i stor grad lovregulert. For enkelte brukerbetalingsordninger i forbindelse med tekniske tjenester er det fastsatt klare maksimumsgrenser som sier at omfanget av brukerbetalingen ikke må overstige kostnadene ved produksjon av tjenesten, det såkalte selvkostprinsippet. Kapitalkostnader kan imidlertid medregnes i avgiftsgrunnlaget uten at det er i strid med selvkostprinsippet. Investeringer i tekniske infrastruktur, med unntak av veier, kan dekkes inn fullt ut av brukerne. Denne typen infrastrukturinvesteringer bekymrer således

ikke kommunene i særlig grad (Agenda 2000) Utbygging av noen typer sosial infrastruktur kan imidlertid vanskelig finansieres ved hjelp av økt brukerbetaling. Særlig gjelder dette investeringer i skolebygg – og anlegg som ifølge Agenda (2000) utgjør 60 prosent av de totale vekstrelaterte investeringene.

Det fjerde alternativet som går ut på å la infrastrukturen forringes er en strategi som ikke er holdbar på lang sikt. På kort sikt kan det imidlertid oppstå et politisk press for å tilrettelegge for fortsatt utbygging på tross av at infrastrukturen forringes. Agenda (2000) påpeker at vekstinvesteringene ofte er vanskelig å unngå, men kommunene kan la kapitalen som tidligere er investert forfalle. De hevder at det er grunn til å anta at vekstkommuner prioriterer vekstrelaterte investeringer framfor reinvestering og standardheving.

I praksis vil ofte det mest aktuelle alternativet til utbyggingsavgifter være å føre en restriktiv reguleringspolitikk som holder tilbake nye utbyggingsplaner, gitt at de statlige overføringene ikke endres.

Avslutningsvis i dette avsnittet må det nevnes at et ønske om å bremse byveksten kan være motivert ut fra to hensyn. Det ene hensynet er de nevnte trengselskostnadene, modeller hvor disse kostnadene står i fokus kalles ”Anemity Creation Models”. Det andre hensynet er at grunneierne har markedsmakt som de benytter til å redusere tilbudet av land, såkalte ”Supply Restriction Models”. Årsaken til at de begrenser tilbudet av land er selvfølgelig at de ønsker å oppnå økte priser på arealene sine. Det første hensynet kan begrunnes ut fra samfunnsøkonomiske effektivitetshensyn, mens utøvelse av markedsmakt gjennom et begrenset tilbud av areal vil medføre at arealutnyttelsen blir mer ineffektiv i samfunnsøkonomisk forstand.

I en modell med perfekt mobilitet vil det, dersom alle kommuner er små, være slik at endret boligpris i en kommune ikke påvirker boligprisene i andre kommuner. I en slik situasjon har ikke grunneierne mulighet til å begrense tilbudet av nye boligtomter. I likevekt vil en begrensning av tilbudet nemlig ikke påvirke prisene i området. Hvis boligprisene stiger vil noen husholdninger forlate kommunen slik at prisene reduseres til sitt initiale nivå. Hvis kommunen derimot er av betydelig størrelse slik at boligprisene i andre kommuner påvirkes, kan det være optimalt for grunneierne å begrense tilbudet av tomter. En begrensning av tilbudet vil medføre økte priser og økt utflytting, noe som vil føre til en økning av boligprisene også i nabokommunene. I migrasjonslikevekt vil da boligprisene øke i samtlige kommuner. Grunn-

eiere kan altså ønske å redusere tomtetilbudet til et nivå der tomteprisen overstiger alternativkostnaden i et stort område. En får da mindre boligbygging enn det som er samfunnsøkonomisk optimalt fordi grunneierne har markedsmakt. Brueckner (1999) analyserer ulike tilfeller, hvor også den politiske beslutningsprosessen i kommunene inkluderes. Politiske beslutninger i kommunen forutsettes å være, i større eller mindre grad, styrt av landeierne. Det vises også at i en situasjon med dominerende grunneiere kan trengselskostnadene bli ”korrigert” for av private aktører uten at det offentlige trenger å gripe inn.

En kommunes reguleringspolitikk har ofte ringvirkninger utover kommunegrensen, særlig i storbyområder. Brueckner (1998) viser at nabokommuners reguleringspolitikk har stor betydning når den enkelte kommune skal utforme sin reguleringspolitikk. Når en kommune i et område fører en streng reguleringspolitikk vil som regel også nabokommunene gjøre det samme.

I neste delkapittel presenteres en stilisert modell som viser hvordan utbyggingsavgifter kan bidra til å realisere en befolkningsutvikling som er samfunnsøkonomisk ”riktig”.

## **2.5 En stilisert modell som viser virkninger av utbyggingsavgifter**

### **2.5.1 Presentasjon av modellen**

I dette avsnittet gjengis hovedtrekkene i den teoretiske modellen for analyse av utbyggingsavgifter av Brueckner (1997) som presenteres i Borge og Falch (2002). Modellen viser hvordan befolkningsutviklingen i en kommune påvirkes av hvordan utbygging av kommunal infrastruktur finansieres<sup>10</sup>. Kommunal infrastruktur innbefatter både teknisk infrastruktur og sosial infrastruktur. Standarden på infrastrukturen antas å være den samme i alle delene av kommunen. Kostnadene ( $C$ ) ved å tilby kommunal infrastruktur er gitt ved  $C(z,n)$ , der  $z$  er den gitte standarden på det kommunale tjenestetilbudet og  $n$  er antall innbyggere. Kostnadene øker både med standarden på det kommunale tjenestetilbudet og med antallet innbyggere. Det antas som en forenkling at det ikke er behov for løpende innsatsfaktorer slik at de kommunale tjenestene kan produseres ved hjelp av infrastruktur alene. Det antas også ingen depresiering, slik at det ikke er behov for nye investeringer for å opprettholde nivået på den eksisterende infrastrukturen.

---

<sup>10</sup> Ifølge Brueckner (1997) er hans arbeid den første artikkelen som drøfter disse problemstillingene ved hjelp av en matematisk modell.

I modellen antas det også at antall innbyggere vil vokse over tid. Flere innbyggere innebærer at det er nødvendig å bygge ut nye boligområder. Det forutsettes at de som står for utbyggingen av nye boligområder er bosatt utenfor kommunen. Etter utbygging leies boligene ut til kommunens innbyggere<sup>11</sup>. I tråd med standard byutviklingsmodeller antas det at land kan alternativt benyttes til landbruksformål, og grunneierne konverterer landbruksareal til boligområder dersom boligutbygging gir høyere avkastning enn landbruk. Arealer nærmest kommunesenteret er mest attraktive for boligformål på grunn av lave tidskostnader ved arbeidsreiser. Alle innbyggerne forutsettes å jobbe i kommunesenteret. Det antas at de mest attraktive områdene bygges ut først. De senest utbygde boligområdene ligger dermed lengst unna kommunesenteret.

Det antas videre at hver ny innbygger krever en enhet land. De samfunnsøkonomiske kostnadene (per enhet land) ved å bygge ut ny infrastruktur er da gitt ved  $C_n [z, n(t)]$ , der  $n(t)$  er antall innbyggere på tidspunkt  $t$ . Den samfunnsøkonomiske kostnaden ved utbygging vil være de samme som marginalkostnaden eller grensekostnaden ved utbygging, det vil si kostnaden ved å konvertere en ekstra enhet land til boligformål. Siden det forutsettes at hver innbygger konsumerer en enhet land vil dette være sammenfallende med kostnaden ved å motta en ekstra innbygger. Marginalkostnaden tolkes som nødvendige kostnader for å opprettholde standarden på teknisk og sosial infrastruktur som følge av en økning i antallet innbyggere.

Brueckner presenterer tre ulike finansieringsmåter for infrastruktur. Her vil kun to av finansieringsmåtene analyseres, utbyggingsavgifter og finansiering over kommunebudsjettet. Inntektssiden ved finansiering over kommunebudsjettet behandles ikke eksplisitt i modellen. Dette innebærer at eventuelle overføringer ikke behandles.

**I hele modellpresentasjonen sammenlignes virkninger av utbyggingsavgift med fortsatt finansiering over kommunebudsjettet.** Utbyggingsavgifter innebærer at utbyggeren må betale en avgift til kommunen for å kunne bygge ut et nytt boligområde. Avgiften tilsvarer kostnadene ved å bygge ut ny infrastruktur, det vil si  $C_n [z, n(t)]$ . Finansiering over kommunebudsjettet kan formuleres som om at kommunen utsteder evigvarende obligasjoner for å finansiere infrastrukturutbygginger. Rentekostnadene på obligasjonsgjelda,  $iC[z, n]$ , hvor  $i$  er renta,

---

<sup>11</sup> Mange av modellimplikasjonene vil, som vi senere skal se, være gyldige også når det løses på disse forutsetningene.

belastes de årlige kommunebudsjettene. Finansiering over kommunebudsjettet innebærer at det kommunale tjenestetilbudet blir dårligere eller at skattenivået blir høyere enn ved finansiering gjennom utbyggingsavgifter. Dette vil isolert sett gjøre kommunen mindre attraktiv som bosted.

Leieinntektene utbyggerne oppnår avhenger av hvor attraktiv kommunen er som bosted og boligområdets lokalisering. Det forutsettes at innbyggerne er perfekt mobile mellom kommuner. Når infrastrukturutbygging finansieres over kommunebudsjettet er migrasjonslikevekten gitt ved :

$$(1) r(t,x) = y(t) - u(t) - kx - i \frac{C[z, n(t)]}{n(t)}$$

Her er  $r(t,x)$  den leieprisen en utbygger kan oppnå på tidspunkt  $t$  for en bolig med avstand  $x$  til kommunesenteret,  $y(t)$  den inntekten som oppnås ved å arbeide i kommunen,  $u(t)$  det eksogene<sup>12</sup> konsumnivået som kan oppnås i andre kommuner,  $x$  avstanden til kommunesenteret og  $k$  en positiv parameter som gir uttrykk for reisekostnadene. (1) gir uttrykk for at leieprisen på enhver lokalisering tilpasses slik at konsumnivået  $[y(t) - r(t,x) - kx]$  blir sammenfallende med det nivået som kan oppnås utenfor kommunen  $[u(t)]$ . Leieinntektene per enhet land er avtakende med økende avstand til kommunesenteret. Større avstand til kommunesenteret betyr høyere reisekostnader som må kompenseres gjennom lavere leie<sup>13</sup>. Det er en underliggende forutsetning at den kommunen som studeres blir mer attraktiv over tid, det vil si at  $y(t)$  vokser raskere enn  $u(t)$ , og det er dette som driver befolkningsveksten i kommunen.

For at befolkningen skal kunne vokse må utbyggerne konvertere landbruksareal til boligformål. Ved konvertering av landbruksareal til boligformål påløper det private utbyggingskostnader  $D$  per enhet land. Disse kostnadene kan ikke omgjøres på et senere tidspunkt. De omfatter opparbeidelse av tomt og oppføring av bolig. På hvert tidspunkt  $t$  gjelder en likevektsbetingelse som sier at den løpende avkastningen på det siste boligprosjektet skal være lik den alternative avkastningen på landarealet,  $r_A$ . Ved bruk av utbyggingsavgifter kan denne likevektsbetingelsen skrives som:

<sup>12</sup> Eksogen betyr gitt utenfor modellen.

<sup>13</sup> Dersom vi i stedet forutsetter at innbyggerne er boligeiere vil boligprisene falle med økende avstand fra sentrum.

$$(2) r[t,n(t)] - iD - i C_n[z,n(t)] = r_A$$

Venstresiden i ligning (2) gir uttrykk for den løpende avkastningen i det marginale boligprosjektet. Den løpende avkastningen er lik leieinntektene fratrukket rentekostnadene ( $i$ ) knyttet til private utbyggingskostnader og kommunal utbyggingsavgift.  $r_A$  angir den alternative avkastningen på landarealet. Ligning (2) viser at utbyggeren venter med å konvertere landbruksarealet til boligformål til den løpende avkastningen er lik landarealets alternative avkastning. Etter at utbyggingen har funnet sted vil leieinntektene øke fordi inntektsnivået i kommunen vokser raskere enn i resten av økonomien. Den løpende avkastningen vil da bli høyere enn i landbruket. Merfortjenesten er høyest for de områdene som er lokalisert nær kommunesenteret.

Ved å kombinere (1) og (2), og å sette inn for eventuell bruk av utbyggingsavgift eller kostnadsdeling, kommer en fram til at utviklingen i innbyggertallet bestemmes av følgende relasjon når utbyggingen finansieres over kommunebudsjettet<sup>14</sup>:

$$(3) y(t) - u(t) - kn(t) = r_A + iD + i \frac{C[z,n(t)]}{n(t)}$$

Ved utbyggingsavgifter vil befolkningsutviklingen være gitt ved:

$$(4) y(t) - u(t) - kn(t) = r_A + iD + i C_n[z,n(t)]$$

Ved bruk av utbyggingsavgifter styres altså utbyggerens beslutninger av marginale infrastrukturkostnader ( $C_n$ ), mens de ved en kostnadsdeling styres av gjennomsnittlige utbyggingskostnader ( $C/n$ ). Forskjell i innbyggertall mellom de to finansieringsformene må derfor ha sammenheng med at marginalkostnaden er forskjellig fra gjennomsnittskostnaden.

Dersom vi sammenligner relasjonene (3) og (4) ser vi at det ikke vil være noen forskjell i utbyggingstakt og befolkningsutvikling ved bruk av utbyggingsavgifter kontra finansiering over kommunebudsjettet dersom marginalkostnaden er lik gjennomsnittskostnaden. Dette vil bare være tilfelle dersom utbygging av kommunal infrastruktur er karakterisert ved at skalaelastisi-



teten er konstant og lik 1 uansett innbyggertall. I et slikt tilfelle er gjennomsnittskostnadene uavhengige av hvor stor infrastruktur som finnes i utgangspunktet, og gjennomsnittskostnaden er lik marginalkostnaden. I kommunaløkonomisk litteratur antas det ofte at kostnadsstrukturen er U-formet, se for eksempel Rubinfeld (1987). Det innebærer at gjennomsnittskostnaden først avtar med økende innbyggertall fram til et minimumspunkt, for deretter å øke med innbyggertallet, som illustrert i figur 2.1.

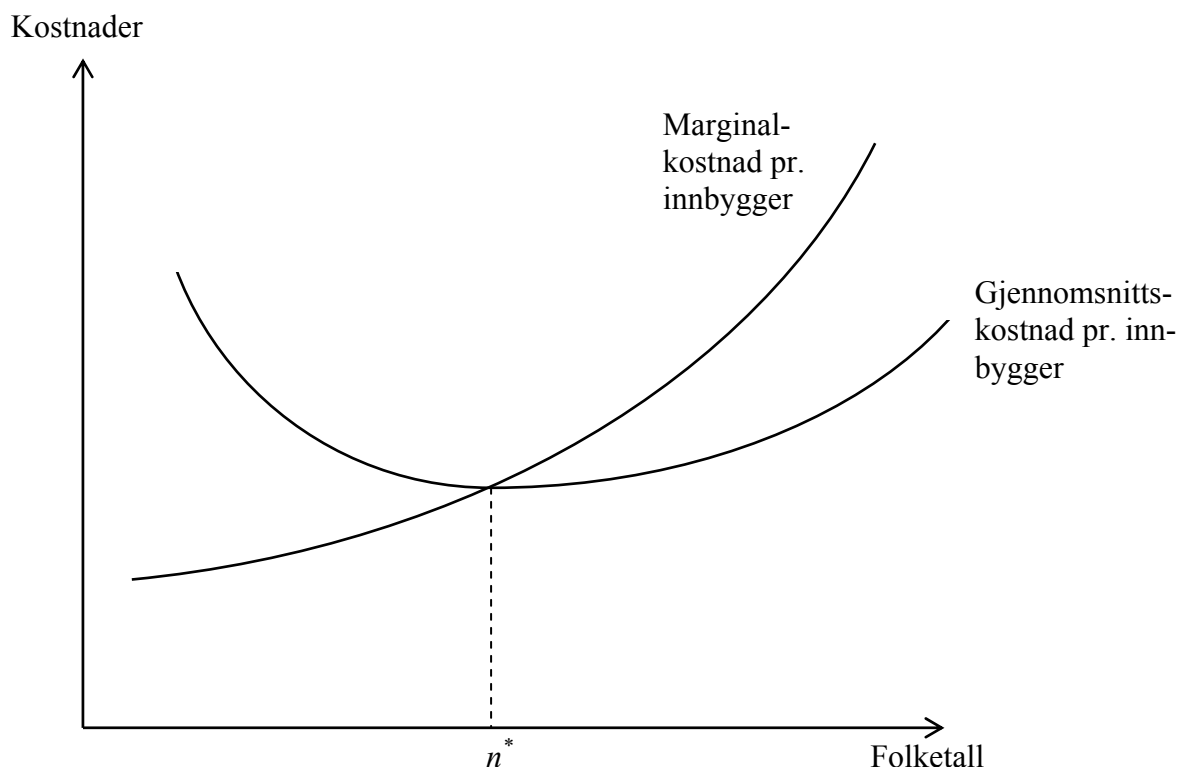
En intuitiv begrunnelse for et slikt forløp på henholdsvis marginalkostnadene og gjennomsnittskostnadene er at tradisjonell finansiering over kommunebudsjettet kan betraktes som medlemskap i en klubb. Det er to effekter forbundet ved å innlemme nye medlemmer i klubben. Den første effekten er den såkalte kostnadsdelingseffekten som følger av at flere medlemmer innebærer at kostnaden kan deles på flere. Den andre effekten er den såkalte trengselseffekten som er en konsekvens av at flere medlemmer medfører økt behov for investeringer i ulike former for infrastruktur. Klubben tar inn nye medlemmer så lenge kostnadsdelingseffekten er sterkere enn trengselseffekten. Det kan vises at det optimale medlemsantallet,  $n^*$ , oppnås når marginalkostnaden er lik gjennomsnittskostnaden. Dette er innbyggertallet som minimerer gjennomsnittlig infrastrukturkostnad. Den marginale infrastrukturkostnaden forutsettes ofte å være stigende. Den marginale infrastrukturkostnaden er lavere enn gjennomsnittskostnaden når  $n$  er lavere enn  $n^*$ , og høyere enn gjennomsnittskostnaden når  $n$  er høyere enn  $n^*$ . Videre er den marginale infrastrukturkostnaden lik den gjennomsnittlige der hvor gjennomsnittskostnaden når sitt minimum. Følgelig vil en ved begge finansieringsformer oppnå en befolkning  $n^*$  på et visst tidspunkt  $t^*$ .

Som nevnt skyldes forskjell i utbyggingstakt, og dermed innbyggertall, mellom de to finansieringsformene at marginalkostnaden og gjennomsnittskostnaden ikke er sammenfallende. Bare på tidspunktet  $t^*$ , vil marginalkostnaden og gjennomsnittskostnaden være lik. Dette er tidspunktet hvor kommunen har det optimale antall innbyggere,  $n^*$ . Før dette tidspunktet gir utbyggingsavgifter mer boligbygging enn finansiering over kommunebudsjettet. Årsaken til dette er at når den marginale infrastrukturkostnaden er høyere enn den gjennomsnittlige vil utbyggingsavgifter gi utbyggere sterkere insentiver til å konvertere areal til boligformål. Etter dette tidspunktet vil en derimot ha den motsatte situasjonen, marginalkostnadene ved utbyg-

---

<sup>14</sup> Merk at  $x(t)=n(t)$  fordi hver innbygger konsumerer en enhet land.

ging er høyere enn gjennomsnittskostnadene. Utbyggingsavgifter vil dermed i større grad bidra til å kanalisere befolkningsveksten til kommuner med lave trengselskostnader.



**Figur 2.1: Illustrasjon av en U-formet kostnadsstruktur.**

Det er verdt å merke seg at modellen viser at det ikke nødvendigvis er slik at utbyggingsavgifter medfører redusert boligbygging som det ofte uttrykkes bekymring for blant utbyggere og enkelte politikere. I analysen ovenfor har vi sett at dersom vi har en U-formet kostnadsstruktur vil det når marginalkostnaden ved utbygging er lavere enn gjennomsnittskostnaden bli bygd mer når utbyggingen finansieres ved hjelp av utbyggingsavgifter enn i en situasjon med finansiering over kommunebudsjettet.

### 2.5.2 Samfunnsøkonomisk effektivitet

Det grunnleggende spørsmålet er om de to finansieringsformene gir en befolkningsutvikling som er samfunnsøkonomisk effektiv. I modellen vi har betraktet til nå har det vært forutsatt perfekt mobilitet og innbyggerne oppnår den samme nytten uansett hvor de bor. Det kan da vises at den samfunnsøkonomisk effektive befolkningsutviklingen er sammenfallende med likevektsbetingelsen når utbygging av infrastruktur finansieres ved utbyggingsavgifter, ligning (3). Følgelig vil utbyggingsavgifter gi en samfunnsøkonomisk effektiv befolkningsutvik-

ling der de privatøkonomiske kostnadene ved utbygging er identisk med de samfunnsøkonomiske kostnadene ved utbygging.

Rentekostnadsdeling, finansiering over kommunebudsjettet er et eksempel på slik kostnadsdeling, vil derimot vanligvis innebære at privat- og samfunnsøkonomiske kostnader ved utbygging er forskjellige. Når  $n$  er lavere enn  $n^*$ , vil de privatøkonomiske kostnadene være høyere enn de samfunnsøkonomiske fordi nye utbygginger må bidra til finansiering av eldre utbygginger som var relativt dyre. Dermed vil kostnadsdeling gi et lavere innbyggertall enn det som er samfunnsøkonomisk effektivt. Når  $n$  er høyere enn  $n^*$ , vil de privatøkonomiske kostnadene være lavere enn de samfunnsøkonomiske fordi nye utbygginger er relativt dyre. Dermed vil kostnadsdeling gi et høyere innbyggertall enn det som er samfunnsøkonomisk effektivt.

Borge og Falch (2002) hevder at det er to typer innvendinger som kan reises mot modellens prediksjon om at utbyggingsavgifter alltid vil være effektivt. Befolkningsvekst kan innebære positive eksternaliteter som den enkelte grunneier eller utbygger ikke vil ta hensyn til. En større befolkning kan eksempelvis medføre høyere inntekt per innbygger, en såkalt agglomerasjonseffekt eller klyngeeffekt<sup>15</sup>. Dersom det bare er den enkelte kommunens innbyggere som vil dra nytte av den positive klyngeeffekten, vil det sannsynligvis ikke være behov for statlige inngrep for å stimulere befolkningsveksten. Innbyggerne vil selv ha interesse av å sette utbyggingsavgiften lavere enn kostnaden ved utbygging av ny infrastruktur. Hvis derimot klyngeeffektene omfatter et større område enn den enkelte kommunen vil statlige inngrep være nødvendig. Et statlig inngrep kan for eksempel være subsidiering av boligbygging i pressområder.

Det at utbygging av infrastruktur tidligere har vært finansiert over kommunebudsjettet vil videre kunne anføres som et argument for at utbyggingsavgiftene bør settes noe lavere enn kostnaden ved å bygge ut ny infrastruktur. Modellen forutsetter at nye innbyggere ikke bidrar til å finansiere renteutgiftene knyttet til tidligere infrastrukturutbygging. Dette lar seg vanskelig gjøre når opplåningen skjer i kommunal regi. Når det er kommunen som foretar opplåningen, vil det i praksis være slik at nye innbyggere både vil måtte betale utbyggingsavgift og renter knyttet til tidligere infrastrukturinvesteringer. Tilsynelatende vil da de nye innbyggerne betale "dobbel opp" for infrastrukturinvesteringer. Nye boligkjøpere vil imidlertid ikke bære

---

<sup>15</sup> For en redegjørelse om slike effekter vises det til Skogstad og Johansen (2000) og referansene der.

gjeldsbelastningen knyttet til tidligere infrastrukturinvesteringer siden det er grunn til å anta at leieprisen faller fordi nye innbyggere vet at det er en gjeldsbelastning forbundet med å etablere seg i kommunen<sup>16</sup>. Problemet er at utbyggerne, på grunn av utbyggingsavgifter og kapitalisering av gammel gjeld, utsetter utbyggingen av nye boligområder til et senere tidspunkt enn det som er samfunnsøkonomisk optimalt.

### **2.5.3 Svakheter ved modellen og modellens relevans for norske forhold**

Den presenterte modellen forutsetter at land og boliger er eid av interesser utenfor kommunen, og at innbyggerne er leietakere. I Norge er situasjonen at utbyggerne i stor grad selger boligene etter utbygging og at de fleste innbyggerne er boligeiere, men mange av implikasjonene fra Brueckners modell vil fremdeles være gyldige.

Når innbyggerne er boligeiere må fokus rettes mot boligpris i stedet for leiepris. Utbyggere vil kreve en pris som er lik nåverdien av framtidige leieinntekter. Og i migrasjonslikevekten vil brukerpris på bolig inngå i stedet for leiepris. Brukerprisen tar hensyn til rentekostnader og forventet prisendring på boligeiendommer. Disse modifikasjonene vil ikke endre resultatene når det gjelder effekten av finansieringsform på befolkningsutvikling. Utbyggingsavgifter vil fortsatt gi en samfunnsøkonomisk effektiv bolig- og befolkningsutvikling, fordi de privatøkonomiske kostnadene ved boligbygging vil være lik de samfunnsøkonomiske kostnadene.

Ved en overgang fra rentekostnadsdeling til utbyggingsavgifter vil imidlertid virkningen være forskjellig når det gjelder hvilke aktører som blir berørt. De opprinnelige grunneierne av allerede utbygde boligområder vil ikke bli berørt siden de solgte seg ut til en pris som var basert på fortsatt kostnadsdeling. I stedet er det de nye eierne av boligene, det vil si kommunens innbyggere som blir berørt. Boligeierne (innbyggerne) vil oppleve at boligverdiene øker dersom utbyggingsavgifter blir innført etter  $t^*$ . Dersom utbyggingsavgifter innføres før  $t^*$ , kan imidlertid boligverdiene bli redusert fordi utbyggingsavgifter da vil medføre økt nybygging.

Det er rimelig å anta at boligeiere utgjør majoriteten av velgerne i en kommune. Disse vil holde fast på en rentekostnadsdeling så lenge det er i deres interesse. Borge og Falch (2002) argumenterer for at det i et boligmarked som det norske, hvor flertallet er boligeiere vil ikke

---

<sup>16</sup> Dette fenomenet kalles kapitalisering.

utbyggingsavgifter bli innført når antall innbyggere er lavere enn  $n^*$ . Årsaken til dette er at boligeiernes interesser veier tyngst i den politiske beslutningsprosessen i kommunene.

Konsekvensene av å innføre utbyggingsavgifter i en situasjon hvor  $n$  er høyere enn  $n^*$  vil umiddelbart være at de privatøkonomiske kostnadene ved å bygge ut nye boligområder øker. Dette vil i Breuckners modell gi en midlertidig stopp i boligbyggingen fordi utbyggerne velger å utsette utbyggingen i påvente av at boliggetterspørselen øker slik at de økte kostnadene kan veltes over på boligkjøperne. En overgang til utbyggingsavgifter vil altså forsinke utbyggingen og øke boligprisene. Dette vil faktisk være samfunnsøkonomisk effektivt fordi betalingsvilligheten for raskere utbygging er lavere enn de samfunnsøkonomiske kostnadene.

En svakhet ved modellen er at tidsaspektet ikke behandles eksplisitt. Dette er problematisk når en studerer et dynamisk fenomen som byutvikling. Modellen behandler heller ikke hvordan utbyggingsavgifter påvirker utbyggingstettheten.

I drøftingen har det fram til nå vært forutsatt at utbyggingsavgifter benyttes til å finansiere all infrastruktur, også sosial infrastruktur. I NOU 2003:14 (Planlovutvalget) forslås det at utbyggerne bare skal kunne finansiere kostnader forbundet med teknisk infrastruktur. Utbyggerfinansiering av sosial infrastruktur vil derimot ikke være tillatt ifølge utvalgets forslag<sup>17</sup>. Dersom lovforslaget blir vedtatt, vil modellens implikasjoner vedrørende utbyggingsavgifter være mindre aktuelle i Norge. Utbyggingsavgifter vil da bare kunne brukes til å dekke deler av kostnadene forbundet med ny infrastruktur. Ofte vil utbygging medføre behov for nye skoler ol. Større behov for slike investeringer medfører økte kostnader for kommunen. Dersom utbyggingsavgifter bare kan brukes til å dekke kostnader ved utbygging av teknisk infrastruktur vil de ikke reflektere hele marginalkostnaden ved utbygging. Dersom det legges sterke restriksjoner på bruken av utbyggingsavgifter, vil dette også kunne bidra til å dempe boligbyggingen i forhold til en situasjon hvor det ikke er restriksjoner på hvilke infrastrukturkostnader utbyggerne kan være med å finansiere.

En betydelig svakhet med Brueckners modell er at det ikke tas hensyn til at det finnes alternative virkemidler som kan brukes til å påvirke boligbygging og befolkningsutvikling. Som vi har sett i Alsthuler og Gomez- Ibanez (1993) og Gyorko (1991) er en rigid reguleringspolitikk

---

<sup>17</sup> I NOU 2003:24 (Bygningslovutvalget) blir det derimot ikke foreslått noe forbud mot utbyggerfinansiering av sosial infrastruktur. I kapittel 3 vil det bli gjort rede for hovedtrekkene i innstillingene fra de to lovutvalgene.

et vanlig alternativ til utbyggingsavgifter. Dersom kommunene i pressområder fører en streng reguleringspolitikk i tråd med de ”veletablerte” velgernes interesser, slik det hevdes i NOU 2002:2 s. 16, kan innføring av utbyggingsavgifter gi høyere boligbygging i slike områder enn i en situasjon hvor en ikke tar i bruk slike avgifter. I en situasjon uten bygging vil medfinansiering fra utbyggere bidra til at prosjekter igangsettes som ellers ikke ville ha kommet i gang.

Et alternativ til utbyggingsavgifter er statlige overføringer som tilrettelegger for økt boligbygging. I NOU 2002:2 (Boligutvalget) hevdes det at boligbyggingen i pressområder idag er for lav i Norge. Utvalget argumenterer med at kommuner som opplever sterk økning i innbyggertallet vil ha store utgifter knyttet til investeringer i sosial infrastruktur. Blant annet for å unngå omfattende investeringer i slik infrastruktur legger kommunene ifølge utvalget i for liten grad til rette for boligbygging. For å bøte på dette foreslår utvalget å gi kommunene et tilskudd på 20000 kroner per nybygd bolig slik at boligbyggingen stimuleres. Boligutvalget har altså som grunnleggende premiss for sin drøfting at boligbyggingen har vært for lav i hovedstadsregionen. Utvalget mener også at det er en grunnleggende offentlig oppgave å sørge for at boligforsyningen er på et tilfredsstillende nivå. Når det gjelder utbyggingsavgifter anbefaler utvalget at :

”Det bør settes grenser for kommunenes bruk av utbyggingsavgifter fordi det øker utbyggernes og kjøpernes kostnader uforholdsmessig og har uheldige fordelingsvirkninger”.

Utvalget er altså skeptiske til bruk av utbyggingsavgifter selv om de også framholder positive sider ved slik finansiering. De går imidlertid ikke nærmere inn på hvilke uforholdsmessige kostnadsøkninger og uheldige fordelingsvirkninger<sup>18</sup> som følger av disse avgiftene.

Også Regjeringen synes å være skeptisk til bruk av utbyggingsavgifter. I St.meld nr.31 (2002-2003), hvor positive sider med utbyggingsavtaler riktignok også framheves, påpekes det at slike avgifter kan bidra til økte byggekostnader, og dermed økte boligpriser og/eller redusert boligbygging. I meldingen framheves det også at økte boligpriser kan innebære at boligkjøperne må dekke kostnader som ikke kompenseres tilsvarende gjennom en verdistigning på boligene. I en pressemelding fra statsråd Erna Solberg avgitt 18/12-2002 uttrykker statsråden bekymring med hensyn til virkningene av utbyggingsavtaler:

”Eg er redd at dette kan presse byggekostnadene og bustadprisane enda meir i veret, og at huskjøparane må betale rekninga for noko som skal betalast over skattesetelen.”

Borge og Falch (2002) er skeptiske til et statlig nybyggingstilskudd ut fra effektivitetshensyn. De hevder at en statlig overføring, i motsetning til utbyggingsavgifter, ikke vil bidra til at potensielle boligkjøpere og utbyggere stilles overfor de samfunnsøkonomiske kostnadene ved utbygging. Boligbyggingen og befolkningsveksten i pressområdene kan dermed bli høyere enn det som er samfunnsøkonomisk optimalt.

Statlige overføringer kan imidlertid begrunnes ut fra agglomerasjonseffekter eller klyngeeffekter dersom disse effektene omfatter et større område enn den enkelte kommunen. I slike tilfeller bør de statlige overføringene ifølge Borge og Falch (2002) suppleres med utbyggingsavgifter.

Borge og Falch (2002) framholder også at statlige overføringer som tar sikte på å bidra til økt nybygging i pressområdene kan bidra til å motvirke distriktpolitikken som i stor grad er utformet for å støtte utkantområdene og dempe presstendensene i storbyregionene. Av distriktpolitiske hensyn inneholder overføringssystemet til kommunen både et småkommunetilskudd og et Nord-Norge tilskudd.

Det er liten tvil om at det er en politisk målkonflikt mellom det å sikre spredt bosetning og høy boligbygging i storbyene. I et notat fra Stepgruppen (2001) som ligger som vedlegg til NOU 2002:2 hevdes det at disse to målene ikke kan innfris samtidig. En må derfor velge mellom en aktiv arealpolitikk i storbyene og en aktiv distriktpolitikk.

## 2.6 Fordelingsvirkninger

### 2.6.1 Fordelingsvirkninger av utbyggingsavgifter

Til nå i kapittelet har utbyggingsavgifter blitt analysert i et samfunnsøkonomisk effektivitetsperspektiv. Som ved andre samfunnsøkonomiske problemstillinger blir bildet mer komplisert når fordelingsvirkninger og rettferdighetsargumenter trekkes inn i diskusjonen<sup>19</sup>. Dette skyldes blant annet ulike oppfatninger om hva slags fordeling som er rettferdig. Det er viktig å poengtere at det i drøftingen i dette avsnittet forutsettes at **overgangen til utbyggingsavgifter**

---

<sup>18</sup> Fordelingsvirkninger vil bli nærmere behandlet i neste delkapittel.

<sup>19</sup> Den videre drøftingen vil til en viss grad være basert på Alsthuler og Gomez-Ibanez, kapittel 7.

**skjer i en situasjon hvor trengselseffekten forbundet med nye innbyggere er sterkere enn kostnadsdelingseffekten.** Dette er en kritisk forutsetning for hele drøftingen. Videre forutsettes det **at det ikke føres noen "Growth Control" politikk, det betyr at det ikke er noen andre restriksjoner som brukes for å dempe boligbyggingen.**

Det kan argumenteres med at det ikke er urimelig at utbyggere bidrar til finansiering av infrastruktur siden det er de som tjener på utbyggingen. Det kan videre hevdes at det er rimelig at eksisterende innbyggere ikke skal måtte subsidiere "nykommernes" infrastrukturbehov. De som hevder dette synet mener at det ikke er urimelig at regningen betales av utbyggere, nye innbyggere og grunneierne, og ikke av de eksisterende innbyggerne i form av økte skatter eller redusert tjenestetilbud.

Et motsatt syn er at kostnader og gevinster ved utbygging blir urettferdig fordelt. De som tjener på at boligbyggingen og befolkningsveksten reduseres er de veletablerte boligeierne, mens fattige og unge taper på boligprisøkningen som følger av redusert utbygging.

Siden slike rettferdighetsargumenter nødvendigvis blir subjektive, går vi ikke nærmere inn på hva som er rettferdig i den videre diskusjonen. Det gjøres imidlertid rede for hvem som vil tjene og hvem som vil tape på utbyggingsavgifter.

Grunneiere som eier områder som ikke er utbygd vil tape på avgiften fordi verdien av grunnen reduseres, i allefall på kort sikt. Etablerte boligeiere tjener på utbyggingsavgiften siden de slipper å betale for infrastruktur som de ikke vil komme til å benytte. Det samme gjelder etablerte eiere av næringsbygg. Ikke etablerte næringsinteresser vil tape på avgiften siden det vil gjøre det dyrere å etablere seg i kommunen, men i motsetning til boligeiere kan eiere av næringsbygg i noen grad velte merkostnader som følger av en utbyggingsavgift over på kundene. Eiere av eksisterende boliger og næringsbygg tjener dessuten på at prisene på fast eiendom vil øke som følge av redusert utbygging<sup>20</sup>. Leietakere, uansett om de bor i kommunen før utbyggingsavgiften innføres eller ikke, taper fordi husleiene vil øke som følge av redusert boligtilbud. Videre vil framtidige boligeiere tape fordi etablering blir vanskeligere siden prisene på boliger har økt. En kan dermed si at en innføring av utbyggingsavgifter vil forskyve

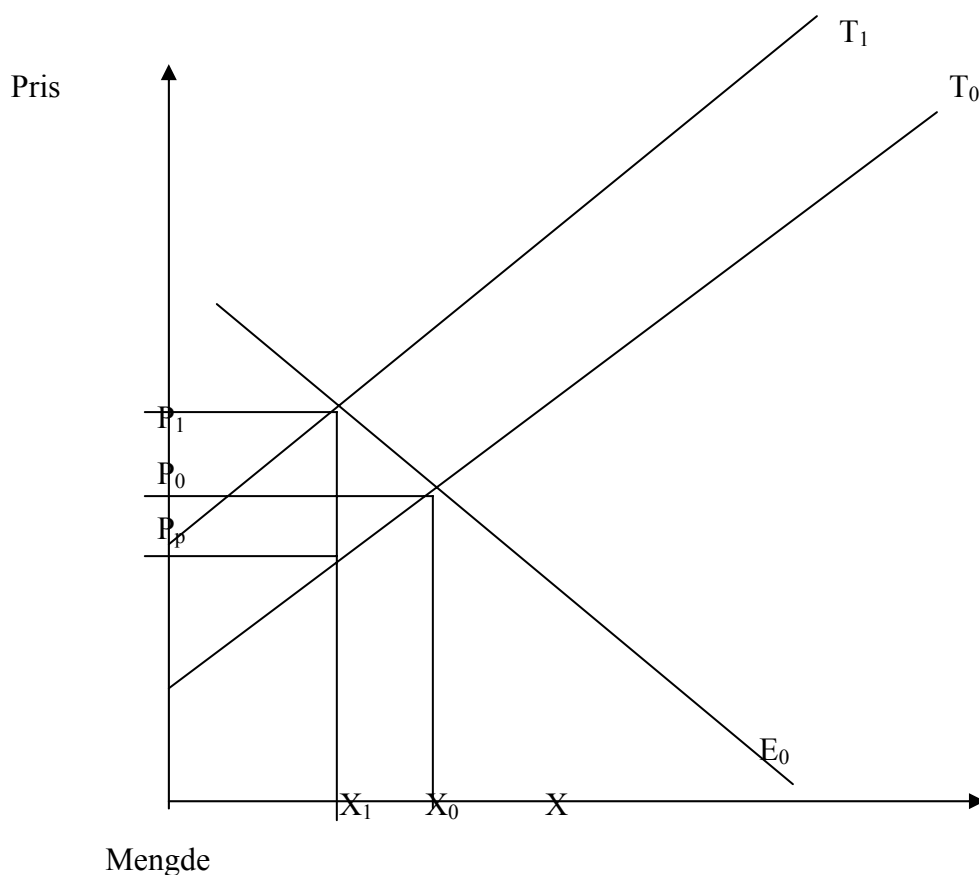
---

<sup>20</sup> Merk at vi har forutsatt at utbyggingsavgifter innføres i en situasjon hvor trengselskostnadene dominerer. Eksisterende eiere av boliger og næringsbygg vil som vi skal se i neste avsnitt tjene enda mer på en politikk som stopper all utbygging.



kostnadene fra de eldre til de unge, siden eldre innbyggere i større grad enn yngre innbyggere vil være boligeiere på det tidspunktet utbyggingsavgiften innføres. Til slutt vil kommunen tjene på å innføre slike avgifter fordi den slipper å finansiere dyr infrastruktur. Dersom kommunen benytter eiendomsskatt vil den også få økte inntekter av eiendomsskatten fordi verdien av fast eiendom øker, forutsatt at skatten er relatert til eiendommens markedsverdi<sup>21</sup>.

Fordelingseffekten av utbyggingsavgifter kan analyseres ved hjelp av en standard skatteoverveltningsanalyse i et enkelt markedsdiagram som vist i figur 2.2. T betegner tilbudskurven og E betegner etterspørselskurven. Det som skjer ved en utbyggingsavgift er at tilbudet av boliger reduseres fra  $X_0$  til  $X_1$ , og prisen øker fra  $P_0$  til  $P_1$ . I forhold til markedslikevekten før avgiften ble pålagt har altså prisen økt og produsert mengde blitt lavere.



**Figur 2.2. Skatteoverveltning**

I figuren er også punktet  $P_p$  avmerket. Punktet angir den prisen produsenten sitter igjen med etter at avgiften er pålagt. Avgiftsbelastningen deles mellom produsenter (utbyggere) og kon-

<sup>21</sup> Merk at drøftingen her er av generell karakter, det vil si at den ikke er relatert til spesielle forhold i Norge. I Norge brukes som nevnt tidligere i kapittelet ikke eiendomsskatt i Oslo og Akershus.

sumenter (boligkjøpere). Produsentene ”bærer”  $P_0 - P_p$  av avgiften og konsumentene bærer  $P_1 - P_0$  av avgiften. Figuren er tilfeldig tegnet og kun ment som en illustrasjon. Den illustrerer et viktig poeng, det er sjelden at den som blir ilagt en avgift, i dette tilfellet utbyggerne, ”bærer” hele avgiften. Både kjøperne og selgerne vil normalt bli belastet en del av avgiften, i alle fall på kort sikt. Som vi skal se vil den endelige avgiftsbyrden falle på den parten som er minst i stand til å unndra seg avgiften, for eksempel ved å flytte eller gå over til en annen bransje.

Det som avgjør hvor stor del kjøperne og selgerne må bære av avgiften er elastisiteten med hensyn på prisendringer på henholdsvis etterspørselssiden og tilbudssiden av boligmarkedet<sup>22</sup>.

Hvis boligetterspørselen er svært priselastisk, slik at en prisendring i stor grad gir endret etterspørsel, vil kjøperne i liten grad bli belastet avgiften. I en figur vil da etterspørselskurven være horisontal. Tilsvarende vil det være slik at dersom boligtilbudet er svært priselastisk, slik at en prisendring i stor grad gir endret tilbud, vil selgerne i liten grad bli belastet avgiften. I en figur vil da tilbudskurven være horisontal.

Som eksempel på et forhold som kan medføre en svært elastisk boligetterspørsel kan nevnes lave flyttekostnader, mens et eksempel på et forhold som kan medføre et svært elastisk boligtilbud kan være at potensielle nye boligområder har sterkt økende alternativverdi. Det er verdt å merke seg at priselastisiteten på tilbudssiden kan være svært forskjellig på kort og lang sikt, og at både priselastisiteten og hva som er lang og kort sikt, kan variere mellom ulike lokale boligmarkeder. I et pressområde med lite tilgjengelig areal som raskt kan konverteres til boligformål er det grunn til å tro at boligtilbudet er temmelig uelastisk på kort sikt, i en figur vil da tilbudskurven være vertikal. På lang sikt vil derimot ofte nye arealer frigjøres.

Tilbudet av boliger består av to komponenter, selve boligene og tomtene. Figur 2.2 tar ikke høyde for denne distinksjonen. Fordelingsvirkningen av avgiften deles i realiteten mellom tre parter, grunneiere, utbyggere og boligkjøpere. Utbyggerne kan altså ”velte” avgiften over på både grunneiere og boligkjøpere.

Det framgår heller ikke eksplisitt fra figuren at eldre boligers verdi også påvirkes av en utbyggingsavgift. Det er også viktig å poengtere at figuren viser den umiddelbare virkningen av

---

<sup>22</sup> Begrepet elastisitet er definert tidligere i kapittelet.

en avgift. Etterhvert er det grunn til å anta at en får et skift også i etterspørselskurven. Hvis det er nabokommuner som ikke benytter en avgift skulle dette tilsi et negativt skift i etterspørselskurven. Boligetterspørselen vil da i større grad bli rettet mot kommunene som ikke benytter en avgift. Det kan også tenkes at en får et positivt skift i etterspørselen etter boliger som følge av avgiften selv om det umiddelbart kan synes noe merkelig. Årsaken til at en kan få et positivt skift er at utbyggingsavgifter sikrer at nye boligområder vil få tilstrekkelig grad av infrastruktur. Høy standard på infrastrukturen gjør området mer attraktivt, noe som vil bidra til å øke boligetterspørselen. Hvert boligprosjekt vil øke i salgsverdi dersom det kan vises til moderne skoleanlegg og barnehager i nærheten.

Borge, Falch og Rattsø (2002) viser til en rekke utenlandske studier av etterspørselen etter boliger. Ut fra disse studiene konkluderer de med at priselastisiteten i boligetterspørselen er mellom  $-0,4$  og  $-1$ . Det betyr at en prisøkning med 1 prosent reduserer etterspørselen mellom 0,4 prosent og 1 prosent. Etterspørselen avtar altså mindre eller like mye som prisene øker. De fleste studiene konkluderer med at boligetterspørselen er uelastisk, det betyr at etterspørselen endres mindre enn prisene. At boligetterspørselen er uelastisk virker intuitivt ikke urimelig da det i praksis vil være betydelige flyttekostnader, i alle fall i markedet for eide boliger, jf Nordvik (2001).

Borge, Falch og Rattsø (2002) framhever videre at etterspørselen etter boliger består av to komponenter, selve boligen og tomten. De kjenner ikke til studier av etterspørselen etter tomter, men de argumenterer for at etterspørselen etter boliger og tomter sannsynligvis er nært relatert slik at kunnskap om boligetterspørselen avspeiler etterspørselen etter boligtomter. Den nødvendige forutsetningen for at dette skal være riktig er at betalingen et utbyggingsselskap tar for selve huset, justert for boligstandard, skal være uavhengig av tomteprisen. Et kompliserende element vil imidlertid være at boligmarkedet er preget av stor heterogenitet med mange ulike boligtyper, hvilke boligtyper som bygges kan avhenge av tomteprisene.

Borge, Falch og Rattsø (2002) viser også en oversikt over studier av priselastisiteten i boligtilbudet. Disse studiene spriker imidlertid svært mye. Noen studier tyder på at elastisiteten på lang sikt overstiger 3, mens elastisiteten kan gå mot 0 i en oppgangskonjunktur med sterkt prispress.

Det er vanlig å anta at tilbudskurven for boliger og andre bygg er horisontal på lang sikt, det vil si at tilbudet på lang sikt er fullstendig elastisk. Dermed vil kjøperne og grunneierne måtte bære avgiften på lang sikt<sup>23</sup>. Begrunnelsen er at på lang sikt må avkastningen på alle investeringer være lik, investorer vil trekke seg ut av byggenæringen dersom de ikke oppnår normal fortjeneste. Eiere av uutviklet land kan til en viss grad unngå avgiften gjennom å vente lenge med å konvertere arealet. En utbyggingsavgift vil nemlig redusere utviklingstempoet i en situasjon med økte trengselskostnader, noe som isolert sett bidrar til økt pris på uutviklet land. Boligkjøperne vil nok være den parten som på lang sikt er minst i stand til å unngå avgiften, på kort sikt kan en unngå en avgift ved å etablere seg i en nabokommune som ikke benytter avgift. På lang sikt er det imidlertid sannsynlig at kommunene innen et storbyområde vil føre den samme utbyggingspolitikken, jf Brueckner (1998).

Det er verdt å nevne at begrepet ”på lang sikt” ofte er upresist i forbindelse med politikkprediksjoner. Det kan ta svært lang tid for de langsiktige virkningene av et tiltak blir realisert. Den kjente britiske økonomen John Maynard Keynes advarte mot å basere valg av politikk utelukkende på langtidsvirkninger. En kjent uttalelse fra Keynes var ”In the long run, gentlemen, we are all dead”.

På kort sikt kan virkningene av en avgift være svært forskjellige fra langtidsvirkningene. For det første vil grunneiere som eier land som skal tilrettelegges for utbyggingsformål ofte være nødt til å ta et tap når en utbyggingsavgift blir innført. Det samme gjelder andre grunneiere tett ved byens ytterkant som allerede har oppnådd en sterk verdiøkning på sin grunn. For det andre vil variasjon i bruk av avgiftsnivå mellom ulike kommuner innen det samme storbyområde føre til at grunneierne i avgiftskommunene taper i forhold til andre grunneiere.

For det tredje vil en kunne ha en situasjon med sterkt etterspørselspress etter boliger, ofte kalt et ”overopphetet” marked. I en slik situasjon klarer ikke utbyggerne å respondere på den økte etterspørselen fordi utbygging tar tid. I tillegg til at det tar en viss tid å bygge boligene kan både det å kjøpe nye områder, skaffe seg de nødvendige tillatelsene og det å skaffe den nødvendige arbeidskraften være prosesser som tar relativt lang tid. På kort sikt er det vanlig å anta at tilbudskurven for boliger er vertikal, det vil si at boligtilbudet er fullstendig uelastisk. I en slik situasjon vil utbyggerne måtte bære mye av avgiften, især hvis de allerede har kjøpt grun-

---

<sup>23</sup> At grunneierne bærer avgiften kan sees på som en skatt på grunnrente. En slik skatt har i henhold til økonomisk teori gunstige effektivitetsegenskaper.

nen. Dette skyldes at det vil være vanskelig å presse prisene høyere, prisene har allerede nådd det absolutte toppnivået i en slik situasjon.

Hvis en forutsetter en fallende etterspørselskurve kan en oppsummere diskusjonen med at det ved et uelastisk tilbud vil være slik at utbyggerne vil bære det meste av avgiften, mens det ved et elastisk tilbud vil være kjøperne som vil bære det meste av avgiften. Uelastisk tilbud er den sannsynlige situasjonen på kort sikt, især i et ”overopphetet” marked, mens det på lang sikt er sannsynlig at tilbudet er elastisk.

Vi har sett at innføring av utbyggingsavgifter i ”presskommuner” hvor trengselskostnadene dominerer kan medføre økte boligpriser. De økte prisene kan medføre at svake grupper ”pres- ses” ut av kommunen. Singell og Lillydahl (1990) foreslår å motvirke en slik effekt ved hjelp av eiendomsskatten, i USA er eiendomsskatten den sentrale kommunale finansieringskilden. De viser til at skatteinntektene fra eiendommer øker som følge av verdiøkningen som følger av utbyggingsavgiften. De foreslår at de økte skatteinntektene kan øremerkes til å dekke svake gruppers boligbehov. I Norge har en forsøkt å finne løsninger på problemet på andre måter. I Bærum inneholder for eksempel utbyggingsavtalen et direkte element som skal ivareta ”vanskeligstiltes” boligbehov (Raustøl 2002).

I diskusjonen av fordelingsvirkninger har vi til nå betraktet fordelingsvirkninger av utbyggingsavgifter. En helhetlig diskusjon av fordelingsvirkninger må imidlertid inneholde en drøfting av alternative virkemidler.

### **2.6.2 Fordelingsvirkninger av alternative virkemidler**

Som vist tidligere i kapitlet vil det mest realistiske alternativet til utbyggingsavgifter ofte være å føre en svært restriktiv reguleringspolitikk. En slik politikk vil medføre en sterkere økning i boligprisene enn det utbyggingsavgifter vil gjøre. Faktisk vil en slik politikk føre til en sterkere økning i boligprisene enn noe annet alternativ. Gyorko (1991) viser at en streng reguleringspolitikk, for eksempel en arealbrukspolitikk som prioriterer næringsformål og friluftformål framfor boligformål, eller strenge restriksjoner på hvilke boliger som tillates bygd i enkelte områder, virker mer ekskluderende med hensyn til svake grupper enn utbyggingsavgifter. Han hevder videre at utbyggingsavgifter i sterkere grad enn en restriktiv reguleringspo-

litikk vil bidra til at høye hus blir bygd, noe som i størst grad kommer svake grupper til gode, siden disse relativt sett bor oftest i blokkleiligheter ol.

Alternativet som består i å la infrastrukturen bli forringet er vanskelig å evaluere fra et fordelingssynspunkt. Alsthuler og Gomez-Ibanez (1993) peker på at fattige i USA bruker bil i mindre grad enn andre, dette skulle isolert sett tilsi at de taper mindre på at infrastrukturen forringes. På den annen side er det de som taper mest på at det offentlige skoletilbudet er dårlig siden de ikke har råd å betale for private tilbud. Det er ikke åpenbart at disse argumentene er direkte overførbare til norske forhold.

Dersom økte infrastrukturkostnader finansieres ved hjelp av skatteøkninger vil dette deles likt mellom alle innbyggere, både gamle og nye.

Fordelingsvirkningen av økte overføringer kan dersom overføringen er knyttet direkte til nybygging analyseres ved hjelp av et enkelt diagram på samme måte som fordelingsvirkningen av en avgift. Vi har da en situasjon med en tilbuds subsidie som vist i figur 2.3.

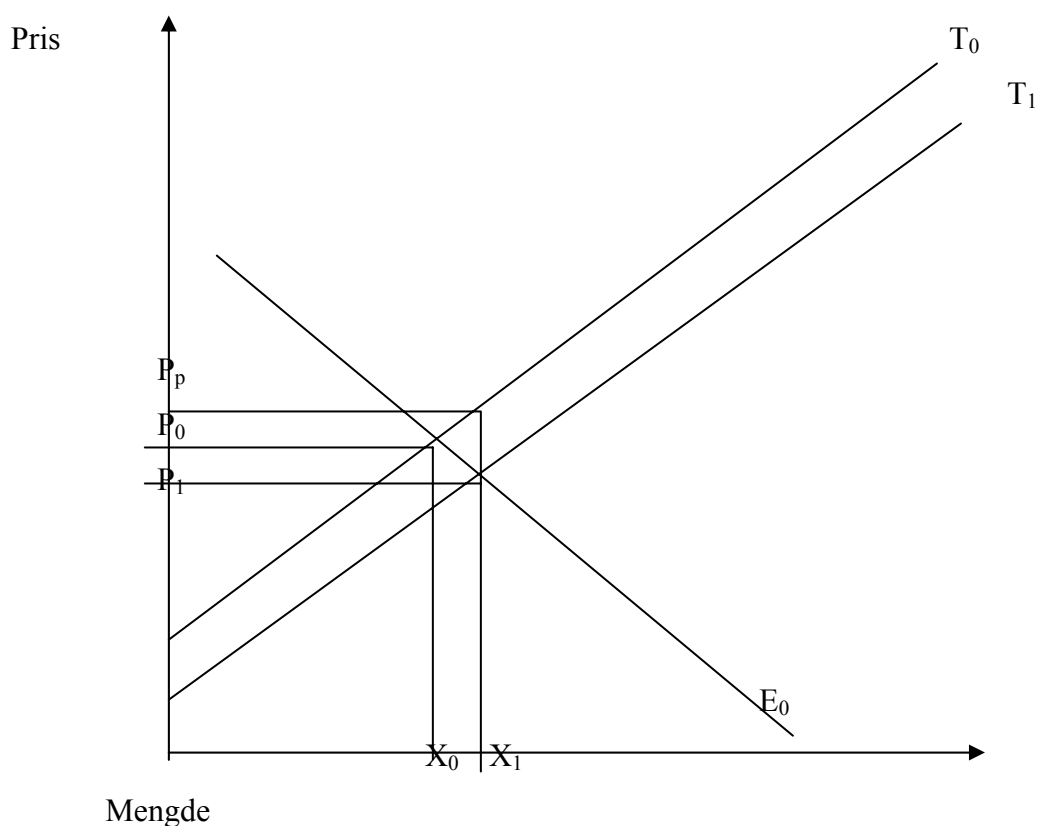
Virkningen av en tilbudssubsidie er helt tilsvarende virkningen av en avgift, men selvfølgelig med motsatt fortegn. Subsidien fører til et positivt skift i tilbudskurven for boliger. Vi ser av figuren at i ny likevekt får vi høyere omsatt kvantum ( $X_1$ ) og lavere pris ( $P_1$ ). Hvem som mottar det meste av subsidien vil på samme måte som ved avgiftsanalysen avhenge av elastisitetene på tilbudssiden og etterspørselssiden av markedet. Uelastisk tilbud tilsier at utbyggerne vil motta det meste av inntektsoverføringen, mens uelastisk etterspørsel tilsier at inntektsoverføringen for det meste vil komme boligkjøperne til gode. Dersom myndighetene ønsker å tilrettelegge for økt boligbygging, samtidig som de ønsker at boligprisene ikke skal øke for mye, vil en tilbudssubsidie være et egnet virkemiddel<sup>24</sup>, men det kan tenkes at det først og fremst er utbyggerne som vil tjene på subsidieringen dersom tilbudet er uelastisk.

Figuren viser virkningen av en subsidie direkte til tilbyder. Det mest realistiske vil imidlertid være at overføringene gis til kommunene. I en slik situasjon vil virkningen være avhengig av om midlene øremerkes utbygging eller ikke. Dersom overføringene gis som en rammeoverføring til kommunene, hvor antall bygde boliger bare er et av flere kriterier som skal bestemme

---

<sup>24</sup> En subsidiering av etterspørerne vil, for gitt tilbud, virke prisdrivende.

hvor store overføringer den enkelte kommunen skal motta, vil overføringen i mindre grad bidra til økt nybygging. En rammeoverføring til en kommune har kun en inntektseffekt som trekker i retning av økt produksjon av alle kommunale goder. Det mest målrettede hvis en ønsker å subsidiere boligbygging spesielt vil være en øremerket overføring. En øremerket overføring vil ha en prisvridende effekt som gjør at tjenesten som subsidieres blir relativt billigere. Det kan imidlertid være problemer forbundet med en øremerket overføring. En effektiv øremerking vil være vanskelig i praksis. Det er jo som oftest ikke kommunen som bygger boliger. En øremerking til infrastrukturinvesteringer vil være vanskelig å gjennomføre siden kommunen løpende foretar slike investeringer.



**Figur 2.3. Tilbudssubsidium**

I NOU 2002:2 foreslås det at det innføres et tilskudd til nybygging. Utvalget drøfter hvorvidt denne overføringen bør være øremerket eller ikke. Utvalget framholder at øremerkede tilskudd medfører større behov for administrasjon og kontroll enn rammeoverføringer. De peker også på at effektiv øremerking vil være vanskelig i praksis siden kommunene uansett har utgifter til teknisk og sosial infrastruktur. Øremerkede overføringer legger dessuten begrensninger på kommunenes handlefrihet. På grunnlag av de nevnte hensynene konkluderer en i NOU 2002:2 med at nybyggingstilskuddet bør inkluderes i rammeoverføringssystemet. Ut-

valget drøfter også hvorvidt nybyggingstilskuddet bare bør gis til vekstkommunene, eller om det bør gis til alle kommuner. Det konkluderes med at det bør gis til alle kommuner ut fra hensynet til enkelhet og hensynet til likebehandling. Et poeng som ikke trekkes fram i utvalgets drøfting er at nybyggingstilskuddet strider mot prinsippene som ble lagt til grunn ved utformingen av det nye inntektssystemet for kommunene i 1996 (NOU 1996:1). Der ble det framholdt som et kriterium at kommunene gjennom egne disposisjoner ikke skulle være i stand til å påvirke rammeoverføringens størrelse. Når rammeoverføringene tildeles på grunnlag av antall bygde boliger brytes dette kriteriet.

En subsidiering av nybygging vil som vi har sett ikke være gunstig ut fra et rent effektivitetssynspunkt fordi den medfører høyere boligbygging enn det som er optimalt. Både subsidier og avgifter medfører normalt et effektivitetstap dersom det da ikke er snakk om å bruke disse virkemidlene for å rette opp en markedssvikt. Utbyggingsavgifter kan sies å være en måte å korrigere for de negative eksternalitetene som følger av kraftig befolkningsvekst. Lav boligbygging vil derimot vanskelig kunne sies å være en markedssvikt med mindre den lave boligbyggingen skyldes at det er noen dominerende grunneiere som innskrenker tilbudet av land, eller at det er noen meget få utbyggere som mottar monopolprofitt i byggebransjen. Hvor stor grad av konkurranse det er i de nevnte markedene har vi lite empirisk grunnlag for å si noe bestemt om.

Lav boligbygging vil også kunne være et resultat av en styringssvikt i behandlingsprosessen i kommunene. Skogstad og Johansen (2000) og ECON (2000) hevder at det er betydelige tregheter i plan- og byggesaksbehandlingen i kommunene<sup>25</sup>. Hvis dette er tilfelle bør en i første rekke rette søkelyset mot hva som forårsaker tregheten i behandlingsprosessen. Det er imidlertid ikke åpenbart at en slik eventuell styringssvikt medfører et særskilt behov for en subsidiering av nybygging.

Fordelingsvirkninger kan tilsi at en bør velge en annen politikk enn den som følger av rene effektivitetsvurderinger, men det er også mulig å føre en omfattende fordelingspolitikk uten å gripe inn i de enkelte markedene. En kontantoverføring til svake grupper bryter ikke med betingelsene for samfunnsøkonomisk effektivitet fra økonomisk velferdsteori, jf velferdsteoriens 2. hovedteorem. Det å støtte bestemte former for konsum vil derimot bryte med betingelsene

---

<sup>25</sup> ECONs rapport omhandler riktignok bare Oslo. Det er derfor usikkert om funnene i rapporten kan generaliseres.



for samfunnsøkonomisk effektivitet. Det kan imidlertid i noen tilfeller være slik at det kan være fordelaktig å gripe inn i enkeltmarkeder<sup>26</sup>.

Vi har sett at alternativet til utbyggingsavgifter ofte er en rigid reguleringspolitikk som virker mer ekskluderende overfor svake grupper enn utbyggingsavgifter. Det at utbyggere bidrar til å finansiere infrastruktur kan ofte føre til at det blir bygd boliger i kommuner som ellers ikke ville ha tilrettelagt for boligbygging.

Subsidiering av nybygging legger mer til rette for unges etablering enn utbyggingsavgifter. En slik subsidiering kan imidlertid medføre en høyere boligbygging og raskere befolkningsutvikling i storbyområder enn det som er samfunnsøkonomisk effektivt. Den kan også bidra til å redusere effektene av distriktpolitikken. Om fordelingsvirkningene av et nybyggingstilskudd i favør av de unge i storbyområder er sterke nok til å oppveie de negative effektivitetsvirkningene vil være et politisk valg.

## **2.7 Empiriske studier av utbyggingsavgifter og reguleringspolitikk**

Borge, Falch og Rattsø (2002) viser til noen få studier som har undersøkt effekter av utbyggingsavgifter og andre former for reguleringer. De påpeker at resultatene i studiene som betrakter virkninger av utbyggingsavgifter må tolkes med varsomhet siden de ikke korrigerer for at andre faktorer som er relevant for det lokale boligmarkedet ofte endres samtidig med utbyggingsavgifter. I det følgende redegjøres det svært kortfattet for resultatene i noen av studiene.

Singell og Lillydahl (1990) undersøker effektene av innføring av en utbyggingsavgift i byen Loveland i Colorado, USA. De analyserer boligprisene i en periode på 18 måneder før utbyggingsavgiften ble innført og 18 måneder etter at avgiften ble innført. Resultatene i studien tyder på at avgiften i sin helhet veltes over på boligkjøperne, noe som må sies å være overraskende sett i lys av den korte tidsperioden som analyseres. De forklarer dette med at utbyggerne vil sette et påslag på prisen for å dekke administrasjonskostnader forbundet med avgiften. De finner videre at prisøkningen på eldre boliger etter avgiften ble innført var sterkere enn prisøkningen på nybygde boliger. De avdekket videre at byggeaktiviteten ble redusert som følge av avgiften. I byen skjedde det imidlertid andre endringer samtidig med at avgiften ble

---

<sup>26</sup> En god drøfting av slike spørsmål i tilknytning til boligpolitikk finnes i NOU 2002:2, kapittel 4. En god og

innført, blant annet en forbedring av nivået på de tekniske tjenestene. Bedret nivå på tekniske tjenester vil påvirke boligprisene positivt siden området blir mer attraktivt.

Skidmore og Peddle (1998) betrakter i en paneldatastudie<sup>27</sup> hvordan befolkningsutviklingen påvirkes av utbyggingsavgifter i 25 kommuner i fylket DuPont i Illinois, USA i perioden 1977-1992. Noen kommuner i fylket benytter utbyggingsavgifter, mens andre kommuner ikke benytter slike avgifter. De undersøker ikke hvorvidt innbyggerne flytter til kommuner som ikke benytter utbyggingsavgifter, de fokuserer kun på den isolerte effekten på befolkningsveksten av utbyggingsavgifter. De finner at utbyggingsavgifter reduserer befolkningsveksten med 25 prosent. En svakhet med analysen er at de ikke betrakter andre former for befolkningspolitikk som føres i kommunene.

Levine (1999) undersøker ved hjelp av enkel regresjonsanalyse hvordan ulike former for "Growth Control" i perioden 1979-88 påvirket boligbyggingen i California. Han baserer undersøkelsen på 2 surveyer, gjort i henholdsvis 1980 og 1990. Han analyserer 18 ulike former for regulering av boligbygging. Dette er virkemidler knyttet til tetthet i nye boligfelt og næringsområder, samt virkemidler som legger restriksjoner på hvor det er lov å bygge, for eksempel krav om grønne felt, og krav om bygging av sosial infrastruktur. Resultatene viser at det er de direkte virkemidlene og virkemidlene som reduserer boligmassens utnyttelsesgrad, for eksempel krav om redusert boligtetthet, som i sterkeste grad bidrar til å redusere boligbyggingen. En politikk basert på disse virkemidlene virker også i sterkeste grad ekskluderende overfor minoriteter og lavinntektshusholdninger. Krav om bygging av sosial infrastruktur hadde på den annen side ingen separat signifikant effekt på boligbyggingen<sup>28</sup>. En svakhet ved analysen er at den ikke fanger opp hva som har skjedd i tidsperioden mellom de to surveyene.

Meyer og Sommerville (2000) analyserer hvordan boligbygging påvirkes av ulike former for reguleringer i en paneldatastudie ulike storbyområder i USA basert på aggregerte kvartalsdata fra perioden 1985-96. De finner at tregheter i byggesaksbehandlingen påvirker boligbyggingen negativt. Mange vekstregulerende virkemidler påvirker også boligbyggingen negativt,

---

mer generell drøfting av slike spørsmål, med flere eksempler på anvendelser, finnes i Barr (1998).

<sup>27</sup> En paneldatastudie vil si at en betrakter hvordan enheter, f.eks. individer, husholdninger eller kommuner, utvikler seg over tid i lys av endringer i forklaringsvariablene. En betrakter både variasjon over tid og mellom enheter på det samme tidspunktet.

<sup>28</sup> Ingen signifikant separat effekt betyr at det ikke er noe statistisk grunnlag for å hevde at krav om sosial infrastruktur, justert for eventuelle virkninger av andre reguleringer, påvirker boligbyggingen.

mens det ikke identifiseres noen signifikant separat effekt av utbyggingsavgifter. Dette tolker forfatterne i retning av at usikkerhet gjør at utbyggerne nøler med igangsetting av byggingen, mens kjente avgifter ikke innebærer noen usikkerhetsfaktor for utbyggerne. De finner også at priselastisiteten på tilbudssiden er lavere i områder med sterk grad av regulering. Et problem de peker på at det like gjerne kan være graden av boligbygging som forårsaker reguleringspolitikkregimet som omvendt.

## **2.8 Oppsummering**

Kapittelet startet med å ta utgangspunkt i økonomiske teorier for byutvikling. Videre ble det gjort rede for begrunnelser for å regulere boligbyggingen og befolkningsvekst. Deretter ble det gjort rede for en stilisert modell som belyste effektivitetsvirkninger av utbyggingsavgifter. Det ble vist at bruk av utbyggingsavgifter under relativt vide betingelser vil lede til et samfunnsøkonomisk gunstig nivå på boligbygging og befolkningsutvikling. Kapittelet fortsatte med en drøfting av fordelingsvirkninger av utbyggingsavgifter og alternative virkemidler. Det ble påpekt at en rigid reguleringspolitikk virker mer ekskluderende på svake grupper enn utbyggingsavgifter. Valget mellom utbyggerfinansiering og statlige overføringer vil i stor grad være en avveining mellom effektivitetshensyn og fordelingshensyn. Kapittelet avsluttet med en kort oppsummering av resultatene i noen få empiriske studier av utbyggingsavgifter og andre virkemidler for å regulere boligbygging og befolkningsutvikling.

## 3. UTBYGGINGSAVtaler I ET PLANFAGLIG PERSPEKTIV

### 3.1 Innledning

Arealplanlegging og byutvikling i Norge har utviklet seg mot en praksis der private utbyggere i stadig større grad står for detaljplanlegging og tilrettelegging/gjennomføring av boligområder/boligprosjekt og andre typer tiltak. I den forbindelse har også bruk av utbyggingsavtaler vokst fram som et virkemiddel i gjennomføringen av privat utbygging.

Utbyggingsavtale er et begrep som brukes om forskjellige typer avtaler inngått i forskjellige situasjoner, og omfatter i vid forstand alle avtaler mellom en utbygger eller grunneier og kommunen om regulering og utbygging av et område<sup>29</sup>. Slike avtaler spiller etter hvert en stadig viktigere rolle i gjennomføringen av reguleringsplaner, både for å sikre en rasjonell prosess, men også for å sikre kvalitet i gjennomføring av plan.

Utbyggingsavtaler i denne sammenheng er avtaler som inngås i forbindelse med utarbeiding og vedtagelse av private reguleringsplanforslag (§ 30 i plan- og bygningsloven) der kommunen bruker sin arealplanmyndighet til å komme posisjon til å kreve avtale. Slike avtaler har særlig vært benyttet for å oppnå to viktige målsettinger<sup>30</sup>:

- For det første som et *boligpolitisk virkemiddel* med sikte på å skaffe kommunen et best mulig herredømme over utbyggingen. Det vil si styring og kontroll med gjennomføringen i forhold til de intensjoner som er lagt i reguleringsplanene og i forhold til kommunens boligpolitikk og utbyggingspolitikk forøvrig.
- For det andre som et supplement til plan- og bygningslovens bestemmelser om *reguleringsplan og gjennomføring av denne*, ikke minst med hensyn til regulering av økonomiske spørsmål.

Det er liten tvil om at utbyggingsavtalene med sin fleksibilitet er en smidigere og ofte enklere måte for avtalepartene å håndtere og administrere gjennomføringen av planene, enn å bruke andre virkemidler i plan- og bygningsloven. Utbyggingsavtalene ivaretar også kvalitet i ut-

---

<sup>29</sup> Definisjon i rundskriv H 5/02 KRD/MD

<sup>30</sup> MD, KRD, LD, Virkemidler for bedre arealutnyttelse i byer og tettsteder. Sluttrapport februar 2001

byggingen, og kan i enkelte tilfeller også fungere som en katalysator for å få igangsatt prosjekter fordi avtalen løser en del forhold som gjør at utbygging kan igangsettes.

Fordelene med bruk av utbyggingsavtaler har ofte vært oppfattet som knyttet til kommunenes ønsker om å få en mer fleksibel håndtering av gjennomføringen. Men også for utbyggerne vil utbyggingsavtalene ofte være både administrativt, økonomisk og tidsmessig mer gunstig enn ved å håndtere utbyggingsprosjekter kun gjennom bestemmelsene i lovverket (jf. for eksempel refusjonsbestemmelsene<sup>31</sup>). Normalt vil utbygger ha egeninteresse av å inngå en utbyggingsavtale, kanskje spesielt i større fortettingsprosjekter. Dette fordi man da sikrer seg kommunen som medspiller når det kommer til for eksempel utforming av modeller for kostnadsfordeling mellom øvrige parter, samt i gjennomføringen av avtalen og dermed også utbyggingen.

I vekstkommuner i storbyområdene har bruken av avtalene de siste årene utviklet seg til også å omfatte sosial infrastruktur, spesielt barnehager og skoler<sup>32</sup>.

### **3.2 Juridiske spørsmål ved bruk av utbyggingsavtaler**

Den utvidede bruken av utbyggingsavtaler er omstridt og reiser vanskelige spørsmål av politisk, økonomisk og juridisk karakter. Kommunal og regionaldepartementet og Miljøverndepartementet har på denne bakgrunn gitt ut et rundskriv om utbyggingsavtaler for å avklare en del juridiske spørsmål (rundskriv H5/02). I rundskrivet understrekes det at utbyggingsavtaler omhandler til dels kompliserte problemstillinger knyttet til regelverk som ikke er utformet med tanke på den utviklingen som skjer nå. Flere forhold som tas opp i rundskrivet er derfor av generell og prinsipiell karakter og vil være et utgangspunkt for videre diskusjoner.

Når det gjelder utbyggingsavtaler som inngås i forbindelse med behandling av reguleringsplan der kommunen bruker arealplanmyndighet til å komme i posisjon overfor utbyggere, påpekes det i rundskrivet:

---

<sup>31</sup> For en nærmere drøfting av refusjonsbestemmelsenes rolle vises det til MD, KR D; LD (2001), delkapittel 4.5.2.

<sup>32</sup> Kanskje kan det diskuteres hvor nytt dette fenomenet egentlig er. Vi har i våre samtaler med aktuelle kommuner fått referert til enkeltstående avtaler med slikt innhold fra både 70- og 80-tallet også, uten at vi har kunnet gå nærmere inn på dette. Kanskje er det derfor riktigere å si at omfanget av slik praksis nå synes å ha økt. I hvilken grad dette stemmer drøftes så nærmere lenger ut i rapporten.

”Kommunens muligheter som plan- og bygningsmyndighet:

- Kommunen kan ikke kreve at det inngås en avtale
- Kommunen har imidlertid stor frihet til å bestemme om og eventuelt hvordan et område skal reguleres.
- Ved vurdering av reguleringssspørsmål kan kommunen legge vekt på at området er tilrettelagt for nye innbyggere. Hvis kommunen ikke selv på det aktuelle tidspunktet kan betale for tilbudet, kan kommunen unnlate å fremme eller vedta et reguleringsforslag fra private utbyggere.
- Det kan inngås utbyggingsavtale der de private påtar seg å betale opparbeidingen av offentlige tilbud.
- Kommunens beslutninger i reguleringsaker må ikke stride mot myndighetsmisbrukslæren
- Kommunen kan vedta rekkefølgebestemmelser som legger føringer for bygging i henhold til planen.”

Når det gjelder grensene for hva kommunen kan kreve i avtale pekes det i rundskrivet på følgende:

”Når det gjelder vilkår i utbyggingsavtaler, bør kommunene passe på at det er en saklig sammenheng mellom de privatrettslige forpliktelsene som utbygger/forslagsstiller påtar seg for å oppnå et positivt reguleringsvedtak og selve tiltaket. De privatrettslige forpliktelsene må på den ene siden ikke fremtre som uforholdsmessig tyngende for de som skal bære kostnadene og på den annen side heller ikke være så løsrevet fra selve utbyggingstiltaket at allmennheten kan få inntrykk av at en eller flere utbyggere har fått anledning til å ”kjøpe” seg positive reguleringsvedtak. En utbyggingsavtale må ikke fremstå som kvalifisert urimelig. Den bør først og fremst sikre at den konkrete utbyggingen gir et godt resultat for de som skal bo og arbeide i det nye området uten at utbyggingen fører til dårligere tilbud for kommunens eksisterende innbyggere. Fiskale eller rent forretningsmessige hensyn må anses som klart utenforliggende hensyn. Innholdet i utbyggingsavtalen må således ikke gå utover det som naturlig kan knyttes opp til den aktuelle planen.”

### 3.3 Planlovutvalgets anbefalinger

Planlovutvalget har i sin utredning<sup>33</sup> vurdert utbyggingsavtaler spesielt. Planlovutvalget foreslår at bruken av utbyggingsavtaler bør begrenses, jf Kommunalkomiteens og olje- og energikomiteens uttalelser i forbindelse med henholdsvis kommuneproposisjon og endringer i plan- og bygningsloven<sup>34</sup>. Her er det ingen av representantene som går inn for at utbyggingsavtaler skal kunne brukes til å dekke kostnader forbundet med investering i sosial infrastruktur. Stortingets skepsis ligger til grunn for forslaget om å sette et lovforbud mot utbyggerfinansiering av sosial infrastruktur. *”Utvalget har merket seg at det er tilnærmet enighet på Stortinget om at slike avtaler bør begrenses til teknisk infrastruktur, og har lagt dette til*

---

<sup>33</sup> NOU 2003:14, Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II

<sup>34</sup> Se webadressene <http://www.stortinget.no/inns/200102-253-015.html> og <http://www.stortinget.no/inno/200203-067-002.html>

grunn i sitt forslag”<sup>35</sup>. Stortinget har imidlertid ikke blitt forelagt en samlet vurdering av fordeler og ulemper forbundet med utbyggerfinansiering av sosial infrastruktur kontra andre alternativer. Utvalget foreslår at det innføres et nytt kapittel i plan- og bygningsloven og ”*Kapittel 18 Vilkår om ytelser i tillatelse til utbygging. Utbyggingsavtale*”. Formålet med disse bestemmelsene er tosidig; legge til rette for gjennomføring av planer og trekke opp grensene for hva kommunen kan kreve eller avtale av slike ytelser fra utbyggere.

Et viktig element i forslaget er at det trekkes opp en snevrere ramme for bruk av utbyggingsavtaler enn det som er praksis i dag. Forslaget innebærer at kommunen i utbyggingsavtale kun kan ta inn forhold knyttet til finansiering av ”*anlegg for offentlig kommunikasjon, anlegg for energiforsyning, vanntilførsel og avløp, fellesarealer kommunen kan påvise er nødvendig for gjennomføring av utbyggingen*”. Ut over dette kan ikke kommunen kreve andre ytelser eller motta gaver. Finansiering av sosial infrastruktur vil således etter forslaget ikke kunne inngå i utbyggingsavtale.

Forslaget fastsetter at utbyggingsavtale er å anse som enkeltvedtak etter forvaltningslovens §2 og kan derved påklages. Avtaleforhandlingene skal også gjøres offentlig kjent gjennom varsel og offentlig kunngjøring, og omforent forslag til avtale skal gjøres offentlig minst 4 uker før den legges fram.

Oppsummert innebærer forslaget en regulering av og innsnevring i den avtalefrihet som dagens utbyggingsavtaler inngås under.

### **3.4 Bygningslovutvalgets anbefalinger**

Bygningslovutvalget ble oppnevnt av Kongen i statsråd 15. mars 2002. Bakgrunnen for oppnevningen var at regjeringen så behov for en gjennomgående revisjon av bygningslovgivningen. Det er ikke tidligere blitt foretatt noen helhetlig gjennomgang av dette lovverket, og mange delrevisjoner gjennom årene har gjort loven uoversiktlig og lite systematisk. Bygningslovutvalget har også i sitt mandat å se på regelverk knyttet til utbyggingsavtaler, og la fram sin første delutredning<sup>36</sup> i oktober 2003.

---

<sup>35</sup> Ibid, avsn. 2.4.4 s. 76-77.

<sup>36</sup> NOU 2003:24, Mer effektiv bygningslovgivning. Utredning fra Bygningslovutvalget, oppnevnt ved kongelig resolusjon 15. mars 2002.

Bygningslovet bygger på flere av hovedgrepene Planlovutvalget foreslo, og peker i likhet med Planlovutvalget på at det er behov for å ha en lovregulering av den type praksis som har utviklet seg. Det legges vekt på at bindingen til kommunens planmyndighet er helt vesentlig, og at det bare er avtaler som gjelder gjennomføring av plan som lovreguleres.

På noen vesentlige punkter foreslår Bygningslovutvalget andre løsninger enn Planlovutvalget. Bygningslovutvalget legger i sin utredning vekt på lovregler som gir fleksibilitet over tid og som samtidig ikke skal utgjøre en hindring mot utbygging/utvikling. I stedet for en klar innholdsdefinisjon/opplisting om hva som kan inngå i utbyggingsavtale, foreslås det krav til sammenhengen og forholdsmessigheten mellom det som kan avtales og det som skal bygges. Dette foreslås regulert gjennom følgende regler om utbyggingsavtalens innhold:

”En utbyggingsavtale kan gjelde forhold som kommunen har gitt bestemmelse om i arealdel til kommuneplan, områdeplan eller detaljplan. Slik avtale kan også gå ut på at grunneier eller utbygger skal besørge eller helt eller delvis bekoste tiltak som står i saklig sammenheng med og som er nødvendige for gjennomføringen av planvedtak. Slike tiltak skal tjene interessene i utbyggingsområdet og stå i rimelig forhold til utbyggingens art og omfang”

Dette betyr at bygningslovutvalget ikke utelukker at sosial infrastruktur kan inngå i avtalen, men at det må være en sammenheng og forholdsmessighet til det som bygges. Det må imidlertid understrekes at også Bygningslovutvalget går inn for å redusere bruken av sosial infrastruktur i avtalene. Til forskjell fra Planlovutvalget utelukker de imidlertid ikke at sosial infrastruktur i enkelte tilfeller skal kunne inngå i avtalene.

### **3.5 Oppsummerende vurderinger og perspektiver**

Utbyggingsavtaler er knyttet til kommunens planmyndighet etter plan- og bygningsloven og har implikasjoner i forhold til kommunens ulike roller som planmyndighet for rettslig bindende arealplaner, som bedrift og tjenesteyter overfor befolkningen, og som utviklingsaktør. Bruk av utbyggingsavtaler krever at kommunene er organisert og har kompetanse til å håndtere de ulike rollene. I forhold til planleggingen representerer utbyggingsavtaler et fleksibelt og effektivt verktøy for å sikre ønsket gjennomføring fordi avtalene blant annet håndterer økonomiske



realiteter ved utbygging. Manglende gjennomføring av planer er en generell utfordring som drøftes blant annet i Planlovutvalgets første delutredning<sup>37</sup>.

Bruk av utbyggingsavtaler tydeliggjør diskusjonen om hvem som skal betale kostnadene for infrastruktur og den kvalitet vedtatt plan forutsetter. Kostnadsfordelingen blir spesielt tydelig når private aktører ønsker forsert utbygging i forhold til det kommunene har forutsatt i økonomiplan mht investeringer i infrastruktur, men kan også betraktes som en ny måte å finansiere oppgaver som kommunene tidligere tok selv eller forskotterte. Dette er direkte knyttet til utviklingen i kommuneøkonomien, jf kapittel 4.

Gjennom åpne lovregulerte planprosesser etter plan- og bygningsloven vedtas det utbyggingsplaner med den kvalitet planmyndigheten mener er nødvendig. Høy kvalitet i boligutvikling har økonomiske konsekvenser, og press på økonomi gjennom diskusjoner om kostnadsdeling kan også skape press på kvalitet. Samtidig er det et spørsmål om hvem som skal bære kostnadene for å sikre at kvalitet i utbyggingsløsninger ivaretas. Manglende avklaring av disse kostnadsspørsmålene kan føre til press og dispensasjoner fra vedtatte planer, eller at det utvikles planer med manglende kvalitet mht grøntstruktur, tetthet, funksjon, tilgjengelighet for alle, estetikk mv. Kostnadsdeling og ansvar som avklares gjennom utbyggingsavtaler vil følgelig kunne ha direkte konsekvens for kvalitet i det bygde resultat og derigjennom viktige implikasjoner mot planleggingen.

Utbyggingsavtaler berører sammenhenger mellom arealstyring og kommunal økonomi. Utbyggere ønsker positive vedtak i regulerings sakene, men samtidig færrest mulig økonomiske forpliktelser og begrensninger for øvrig i en utbyggingsavtale. Kommunene på sin side må se arealplanvedtak i sammenheng med egen økonomistyring. For kommuner der budsjettsituasjonen legger begrensninger på handlefriheten, et tema vi omtaler nærmere i neste kapittel, blir alternativet at uten utbyggingsavtale med en kommunalt akseptabel fordeling av de kostnader et prosjekt medfører kan planen ikke fremmes, og boligprosjektene må utsettes.

I debatten om utbyggingsavtaler og kostnadsdeling, spesielt når sosial infrastruktur inngår, har det vært fokus på konsekvenser for kommunal økonomi og prosjektøkonomien for utbyggere. Det har i forlengelsen av dette blant annet vært en diskusjon om hva som faktisk er konse-

---

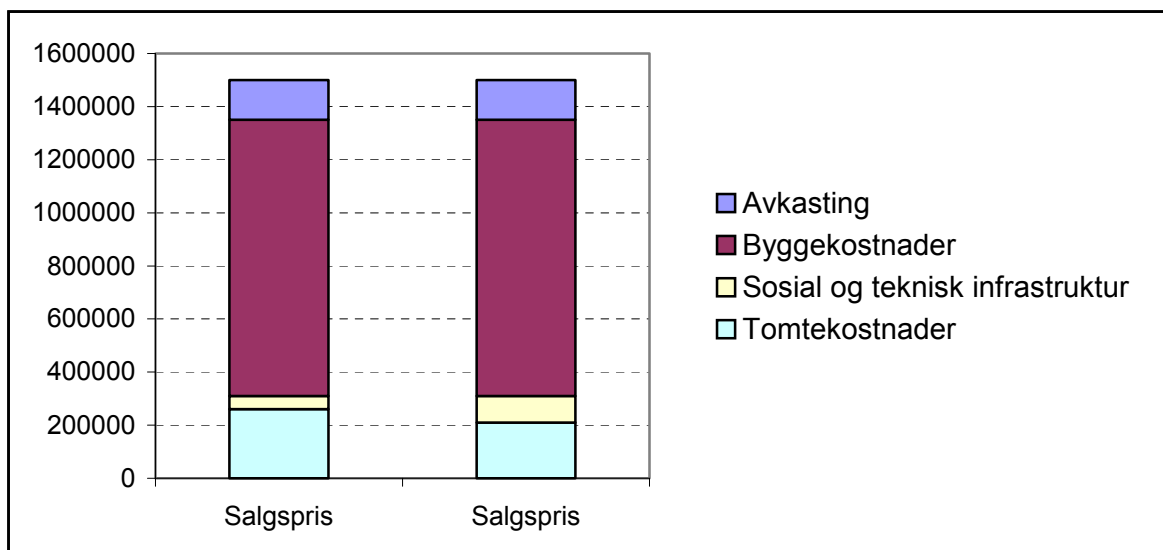
<sup>37</sup> NOU 2001:7 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven – Planlovutvalgets første delutredning

kvenser for kommunal økonomi ved utbygging der kostnadstall har vært omstridt. Forholdet til tomtepris har i mindre grad vært fremme i diskusjonen, til tross for at tomtepris er en kostnad som i et marked med tilgjengelig informasjon vil tilpasses hva det koster å gjøre tomten byggeklar – herunder kostnadsøkninger som følge av utbyggingsavtaler. Det synes å være et behov for å sette større fokus på forholdet mellom forventninger til tomtepris, verdiøkning på tomt som følge av ny regulering, og kostnadsdeling i utbyggingsavtale. Dersom ikke utbygger har tatt forbehold eller innkalkulert kostnader som kommer gjennom utbyggingsavtaler vil vital informasjon som grunnlag for fastsettelse av tomtepris mangle. Dette kan igjen komplisere planprosessene og sette ønsket kvalitet under press. Det er følgelig behov for et mye sterkere fokus på forholdet mellom tomtepris og kostnader ved å gjøre tomten byggeklar. Dette må tas i betraktning ved verdifastsettelsen slik det gjøres i andre Europeiske land som for eksempel Tyskland.

Et eksempel i Barlindhaug (2002) belyser dette poenget på en god måte, se figur 3.1 nedenfor. I kommentaren til eksempelet på s. 32 sies følgende:

”Figuren illustrerer en situasjon hvor først kostnader til sosial og teknisk infrastruktur ligger på 50000 kr. og tomta kjøpes til 250000 kr. Salgsprisen er på 1 500 000 kr. I nye prosjekter vil kommunen kreve kostnader til sosial og teknisk infrastruktur tilsvarende 10000 kroner pr. bolig. Da vil ikke utbygger være villig til å betale mer enn 210000 kroner for tomta. Salgspris, byggekostnader og avkastning blir den samme. Hadde tomta vært kjøpt før en visste noe om det økte kravet, ville fortjenestemarginen blitt presset. Da vil et hovedkontor i en bedrift eller en byggherreorganisasjon selv kunne si stopp til prosjektet. Tomta vil kunne bli liggende i påvente av omregulering.”

En drøfting av dette finnes også i NOU 2002:2 (Boligutvalget), kapittel 3.3.4.



**Figur 3.1** Sammensetning av salgsprisen på en bolig. Høyre søyle, prosjekt med forut-sigbar utbyggingsavtale. Salgspris totalt 1.500.000 kroner. Kilde: Barlindhaug (2002).

Planlovutvalget har foreslått en avgrensning i innholdet i utbyggingsavtalene som vil begrense avtalene som fleksibelt verktøy. Dette kan ha implikasjoner som gjør det vanskeligere å få godkjent reguleringsplaner for utbygging av boliger. Bygningslovutvalget har foreslått mer smidige regler der skjønn vil ha et sterkt innslag med hensyn til avtalenes innhold. Dette er på linje med flere kommuner som har lang erfaring i bruk av utbyggingsavtale, og som har advart mot regulering av innholdet i avtalene i lovs form<sup>38</sup>. Mye tyder på at Bygningslovsutvalgets forslag har en form som gir noen føringer, men samtidig ivaretar den fleksibilitet som gjør at utbyggingsavtaler fortsatt kan være et fleksibelt verktøy ved boligutvikling.

<sup>38</sup> MD, KRD, LD, Virkemidler for bedre arealutnyttelse i byer og tettsteder. Sluttrapport februar 2001

## 4. KOMMUNALØKONOMISK BAKGRUNN

### 4.1 Innledning

I ulike sammenhenger har det vært hevdet at kommunene misbruker utbyggingsavtaler til å sko seg økonomisk på andres bekostning; det være seg utbyggere eller boligkjøpere. Spesielt har utbyggersida vært aktiv med slike synspunkter de par siste årene, men både kommunalministeren og andre politikere har også deltatt i debatten med liknende synspunkter. Nedenfor vises to eksempler på de mange uttalelsene i media om temaet hvor slike synspunkter er blitt framsatt. Begge er hentet fra nettstedet [www.boligsamvirket.no](http://www.boligsamvirket.no). Den første er avgitt av adm.dir. Sverre Nagell Erichsen i IT-Fornebu Eiendom AS<sup>39</sup>. Her heter det at:

”Vinnere av denne trenden (med økt bruk av utbyggingsavtaler, vår anmerkning) er de rike kommunene med stort boligpress, mens taperne er tomteselgerne og boligkjøperne, som i siste instans vil være nødt til å betale det avtalene koster.”

Den andre uttalelsen er fra Kommunalminister Erna Solberg<sup>40</sup>. Her hevdes det at:

” For meg er det urimelig at du skal betale for barnehage, skole og infrastruktur dersom du flytter til en ny bolig, i tillegg til at du over skatteseddelen skal betale for de andres bruk av skole og barnehage. Det vi har sett nå er at store entreprenører kjøper seg frem i køen, og at presskommunene utnytter muligheten til ekstra inntjening på boligbyggerne.”

Som nevnt foran, og som våre eksempler fra kommunene lenger ut i rapporten også understreker, anser imidlertid vekstkommunene nettopp utbyggingsavtaler som et av sine viktigste virkemiddel for å beholde sin økonomiske handlefrihet.

I kommuneproposisjonen for 2004 påpeker Kommunal- og Regionaldepartementet viktigheten av at kommunene tilpasser sine utgifter til inntektsnivået<sup>41</sup>. I sitt rundskriv H-5/02 erkjenner departementet selv at ”en del av grunnlaget for utviklingen ligger i kommuneøkonomien”

<sup>42</sup>

---

<sup>39</sup> Artikkel datert 11.11.2002.

<sup>40</sup> Intervju datert 09.05.2003.

<sup>41</sup> St prp 66 (2002-03) ”Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren”, KRD mai 2003.

<sup>42</sup> Rundskriv H-5/02, innledning (s.6).

For å bidra til et bedre kunnskapsgrunnlag for denne diskusjonen, vil vi kort utdype noen aktuelle utviklingstrekk som et bakteppe for kommunenes bruk av utbyggingsavtaler som økonomisk virkemiddel. Vi ser da først på hvordan den økonomiske situasjonen har utviklet seg for kommunesektoren generelt de siste årene. Deretter ser vi spesielt på elevtallsutviklingen i grunnskolen i typiske vekstkommuner i samme periode.

## **4.2 Kommuneøkonomien er gradvis svekket gjennom flere år**

I KRDs Rundskriv H-29/03<sup>43</sup> fra det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi beskrives den økonomiske utvikling i kommunesektoren gjennom 90-tallet og fram til i dag.

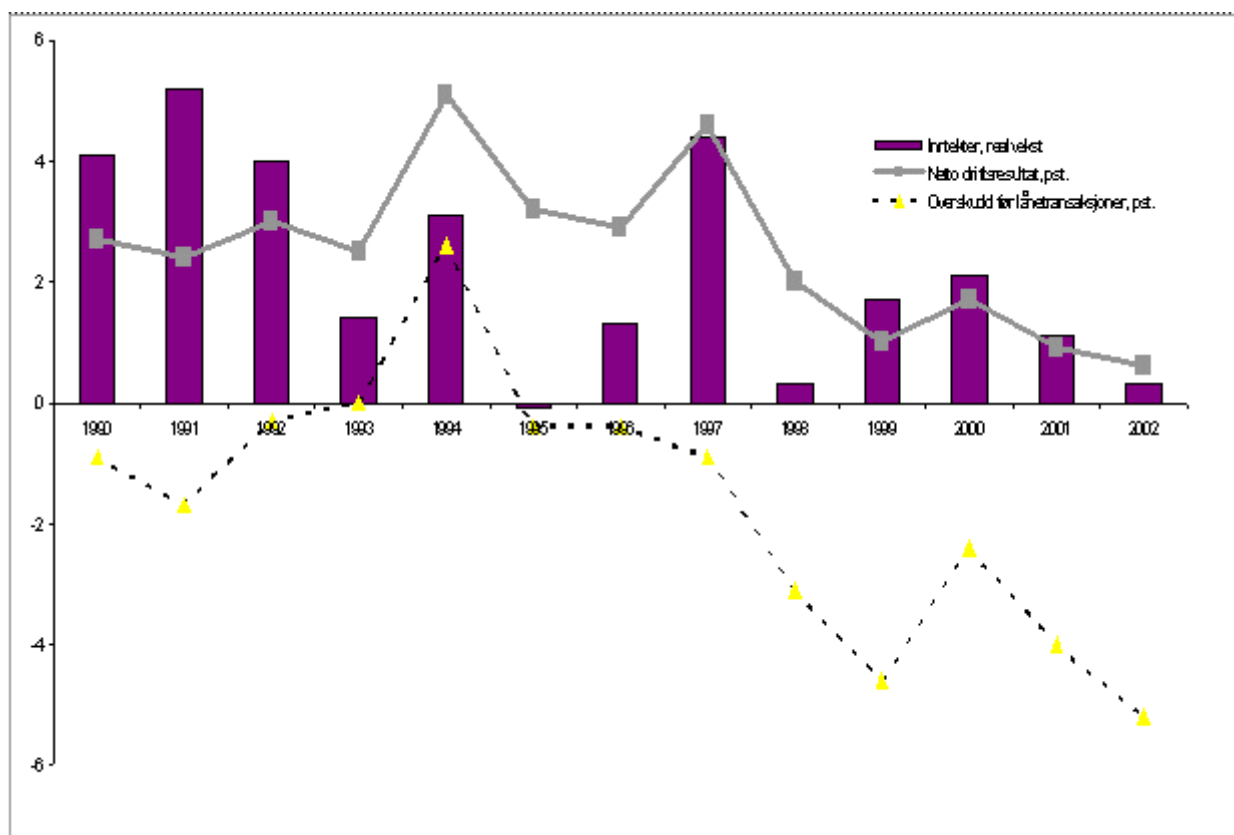
Utvalget betrakter *netto driftsresultat* som den primære indikatoren for økonomisk balanse i kommunesektoren. Netto driftsresultat viser hvor mye kommunene har til disposisjon etter at driftsutgifter, renter og avdrag er betalt.

Som vist i figuren nedenfor, som er hentet fra denne rapporten, er driftsresultat for kommunesektoren gradvis blitt svekket siden siste del av 1990-tallet. For kommunesektoren som helhet ble netto driftsresultat redusert fra 4,6 prosent av inntektene i 1997 til bare 1 prosent i 1999. Etter en forbigående bedring i 2000, falt netto driftsresultat videre til 0,9 prosent av inntektene i 2001 og ytterligere til 0,6 prosent i 2002.

Det er vanskelig å si presist hvilket nivå netto driftsresultat over tid bør ligge på. Beregninger utvalget har foretatt indikerer at netto driftsresultat over tid bør utgjøre om lag 3 prosent av inntektene for at kommunesektorens formue (inklusive bygninger og anlegg) skal opprettholdes. Reduksjon i omfang og standard på bygninger er eksempler på nedbygging av formue.

---

<sup>43</sup> Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi november 2003, utgitt november 2003



**Figur 4.1** Utviklingen i netto driftsresultat (i prosent av driftsinntekter) 1990-2002, sammenliknet med utviklingen i kommunesektorens inntekter (prosent volumendring fra året før) og overskudd før lånetransaksjoner i prosent av inntekter (Kilde: KRD Rundskriv H-29/03 - Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi november 2003, nov 2003).

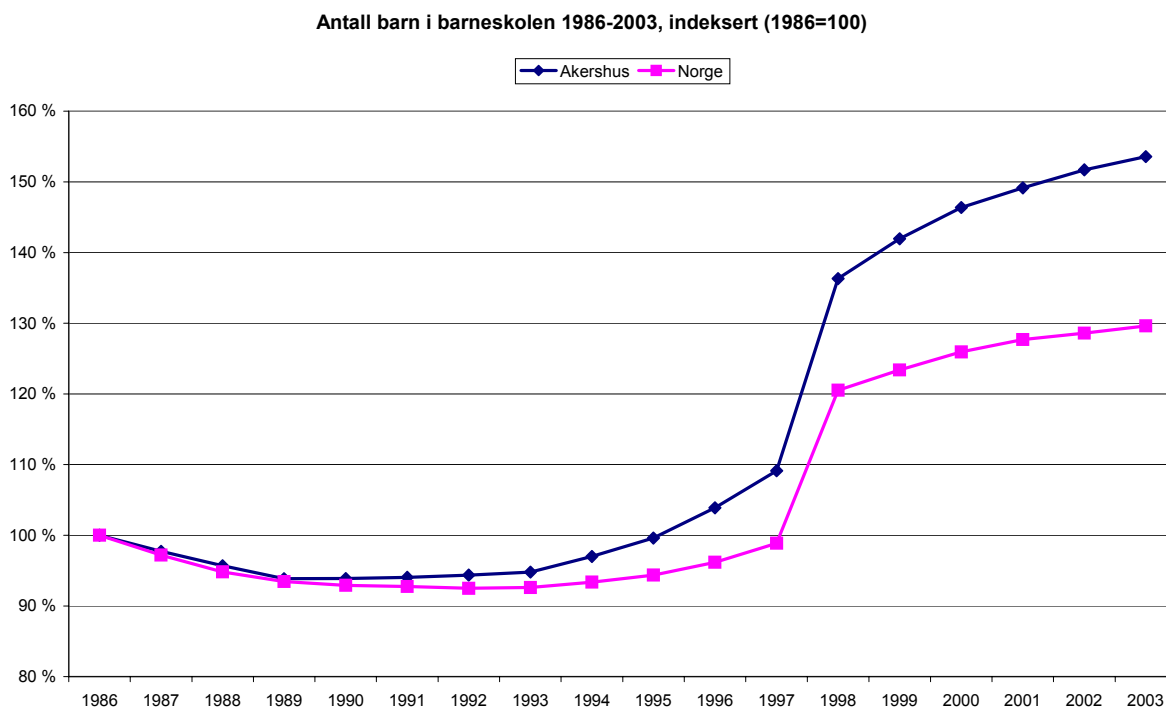
Utvalget uttrykker i sin rapport bekymring for at netto driftsresultat for kommunesektoren nå har ligget på et lavt nivå gjennom flere år, og at resultatet ble ytterligere svekket i 2002. De siste fem årene har netto driftsresultat variert fra 0,6 til 2 prosent av inntektene, med et snitt på bare 1,2 prosent. Dette er altså atskillig lavere enn det utvalget selv anser bør være et sunt driftsøkonomisk resultat for kommunesektoren.

### 4.3 Sterk økning i antall skolebarn - en viktig drivkraft bak endret praksis?

Som beskrevet flere steder i denne rapporten er det vårt klare inntrykk at det er spesielt store *skoleinvesteringer* i vekstkommunene som har medført en dreining i kommunenes praksis vedrørende hva slags forhold som reguleres gjennom utbyggingsavtaler. Dette kan godt være riktig, og har i så fall en viktig bakgrunn i følgende utviklingstrekk som kort skal belyses:

- Økt sentralisering som fulgte konjunkturoppgangen utover 90-tallet med kraftig tilflytting til sentrale deler av landet
- Økning i fødsels- og barnetallene i samme periode
- Gjennomføringen av Reform 97 med 6-åringene inn i skolen og utbygging av tilbud i forbindelse med Skole- og fritidsordningen (SFO) fra høsten 1997

Mange kommuner med lav befolkningsvekst og ledig skolekapasitet klarte dette uten større problemer. Men vekstkommunene fikk på sett og vis en tredobbel belastning samtidig: De mottok flere innflyttere fra landet for øvrig, det ble født flere barn i deres egen befolkning og Staten gjennomførte attpå til samtidig en reform der kommunene på relativt kort tid skulle framskaffe skoleplasser til et helt ekstra årskull elever. Figuren nedenfor viser den samlede virkningen av dette gjennom økningen i antallet elever i barneskolen for henholdsvis kommunene i Akershus og hele landet sett under ett<sup>44</sup>.



**Figur 4.2 Utvikling i antall barn i barneskolealder i kommunene i Akershus og på landsbasis fra 1986-2003, indeksert 1986=100. 6-åringene er inkludert fra 1997. Datakilde: SSB, Statistikkbanken.**

Vi ser her hvordan barnetallene som følge av lave fødselstall på 80-tallet nådde et bunnpunkt i 1992. Gradvis økte så barnetallsveksten utover 90-tallet. Da Reform 97 ble gjennomført i 1997 var antall 7-12-åringene på landsbasis nær det samme som i 1986. Akershus-kommunene hadde på sin side fått en økning på 10 prosent, og på de 5 årene fra bunnpunktet i 1992 hadde veksten vært på 16 prosent. Når så det ekstra årskullet som kom inn i skolen høsten 1997 ble etterfulgt av en fortsatt barnetallsvekst, sier det seg selv at utfordringen ble tøff for vekst-kommunene. Tabellen nedenfor sammenfatter dette for hele 10-årsperioden 1992-2002.

**Tabell 4.1 Vekst i antall barn i barneskolealder 1992-2002 i kommuner i Akershus og på landsbasis, etter årsak. Kilde: SSB.**

	<i>Akershus</i>	<i>Norge</i>
Generell befolkningsutvikling 7-12 år	34 %	16 %
Reform 97, 6-åringene	27 %	23 %
<b>Samlet vekst 1992-2002</b>	<b>61 %</b>	<b>39 %</b>

I 2002 var antall barn i barneskolealder i kommunene i Akershus således hele *61 prosent høyere* enn det hadde vært bare 10 år tidligere, mot 39 prosent på landsbasis. Mens 6-åringene stod for hovedtyngden av barnetallsøkningen i perioden på landsbasis, var situasjonen motsatt i Akershus der den generelle barnetallsveksten var langt sterkere.

Skoleplass til 6-åringene ble sagt å skulle være fullfinansiert fra Statens side, også hva investeringsida angikk, men mange kommuner var av en annen oppfatning. Utbyggingen av SFO var en integrert del av Reform 97, men etter det vi erfarer måtte disse investeringene dekkes av kommunene selv. Hva den generelle barnetallsveksten angår, belyser Agenda (2000) som beskrevet andre steder i denne rapporten virkningen av at inntektssystemet for kommunene ikke har noe kriterium som fanger opp situasjonen for kommuner i en ”kontinuerlig investerings-situasjon”.

<sup>44</sup> Tallgrunnlaget i dette kapittelet er antall barn i barneskolealder og ikke faktiske elevtall i de kommunale barneskolene. Det er således ikke tatt hensyn til antall elever på privatskoler ol. Da dette er lavt i Norge, antas dette ikke å utgjøre noen stor feilkilde i denne sammenheng.



I samme retning trekker også at mange av de samme vekstkommunene da nylig hadde tapt store beløp på investeringer i boligutbyggingsprosjekter i nedgangsperioden på boligmarkedet sist på 80- og først på 90-tallet. Dette gjaldt etter det vi erfarer også flere kommuner i Akershus<sup>45</sup>.

En nærmere analyse av utviklingen i kommunale skoleinvesteringer i den aktuelle perioden, herunder finansieringsmåte hadde vært interessant og utført. En slik analyse faller imidlertid utenom rammene av dette prosjektet.

#### **4.4 Oppsummering**

Perioden mange kommuner har tatt i bruk utbyggingsavtaler til dekning av sosial infrastruktur, faller i tid sammen med flere år med generell svekkelse av kommuneøkonomien. Kommunesektorens netto driftsresultat har nå i flere år ligget under et anbefalt nivå på 3 %. Samtidig har man også fått en meget sterk vekst i antallet barn i barneskolen, som har medført tunge økonomiske uttellingene over kommunebudsjettene i vekstkommunene spesielt. Fra 1992-2002 har antallet barn i barneskolen i Akershus-kommunene således vokst med hele *61 prosent*. På landsbasis var veksten til sammenlikning 39 prosent, hvorav det ekstra årskullet av 6-åringer gjennom Reform 97 utgjorde hovedtyngden. I Akershus var det derimot den generelle befolkningsutviklingen som stod for langt den største delen av barnetallsveksten. De fleste kommunene her må derfor antas å ha vært i en ”kontinuerlig investeringssituasjon”, som det ikke finnes noe eget kriterium for å dekke opp i inntektssystemet. Utvidet bruk av utbyggingsavtaler ved større boligprosjekter der utgifter til bl a tilhørende skoleutbygging inngår må forstås på denne bakgrunn.

---

<sup>45</sup> Kilde: Informasjon fra kommunene. Se også drøfting i NOU 2002:2 Boligmarkedene og boligpolitikken kap 11 Kommunal boligpolitikk, kfr kapittel 11.2.3.

## 5. OVERSIKT OVER NORSKE STUDIER SOM OMTALER UTBYGGINGSAVTALER

### 5.1 Innledning

I dette kapitlet gis det en oversikt over norske empiriske studier hvor utbyggingsavtaler i større eller mindre grad har vært behandlet. Noen av disse studiene har ikke fokusert på utbyggingsavtaler i seg selv. Etter det vi kjenner til er de eneste nyere studiene som analyserer bruken av utbyggingsavtaler på landsbasis Nyhagen Predelli et al. (1998), Tusvik (1999) og Raadhuset AS (2003)<sup>46</sup>. Videre kjenner vi til to studier som analyserer kommuners bruk av utbyggingsavtaler i hovedstadsregionen, Jensen og Narvestad (2002) og Raustøl (2002). Jensen og Narvestad betraktet praksisen i 5 enkeltkommuner i hovedstadsregionen, mens Raustøl betraktet samtlige Akershuskommuner. Tusvik (1999) undersøkte bruken av utbyggingsavtaler i Bærum og Kristiansand med hovedvekt på planprosessen. Hofstad og Lerstang (2000) analyserte bruken av utbyggingsavtaler i 9 norske kommuner<sup>47</sup>, også i denne studien ble hovedvekten lagt på planprosessen. I tillegg er utbyggingsavtaler nevnt i Myrvold et al. (2002), Skogheim (2001), Tennøy (2002) og Barlindhaug (2002). I det følgende redegjør vi for innholdet i de nevnte studiene. I tillegg til studiene hvor utbyggingsavtaler har vært nevnt finner vi det også naturlig å referere til en studie av Agenda (2000) som betrakter kommunale investeringskostnader forbundet med befolkningsvekst.

Et problem med de ovennevnte studiene er at de allerede kan være noe utdaterte på grunn av den raske utviklingen når det gjelder bruk av utbyggingsavtaler de siste par årene, ikke minst i forbindelse med at sosial infrastruktur i stadig større grad planlegges å inngå i disse avtalene. Dette prosjektets tidsrammer og økonomiske ramme gjør at det ikke har vært mulig å gjennomføre noen egen omfattende kartlegging av bruken av utbyggingsavtaler eller innholdet i disse avtalene.

Et annet trekk ved mange av studiene som det innledningsvis er verdt å nevne er at studier av utbyggingsavtaler ofte er gjort i prosjekter som ikke har som hovedmål å analysere virkninger av utbyggingsavtaler i seg selv. Vår studie har til nå fokusert på utbyggingsavtaler som virkemiddel for å få realisert ny infrastruktur. Særlig har vi betraktet tilfeller hvor samtlige infrastrukturkostnader, også sosial infrastruktur inngår i prosjektene. Som vi skal se er det imidler-

---

<sup>46</sup> Vedlegg til NOU 2003:24 (Bygningslovutvalgets innstilling).

<sup>47</sup> I tillegg hentet de inn utbyggingsavtaler fra 9 andre kommuner

tid i mange kommuner mer vanlig at utbyggingsavtaler benyttes som et virkemiddel i den sosiale boligpolitikken enn at de brukes til å finansiere sosial infrastruktur som skoler og barnehager.

## **5.2 Presentasjon av de enkelte studiene**

### **5.2.1 En studie av vekstkommuners investeringsbehov**

Agenda (2000) studerer kommunale investeringer knyttet til befolkningsvekst. Casekommuner er de 6 vekstkommunene Frogn, Grimstad, Malvik, Nesodden, Sandnes og Skedsmo. Dessuten studerer en utbyggingen av Bærums verk og Lommedalen i Bærum. Det utføres også en aggregert analyse av sammenhengen mellom vekst og investeringer i kommunene.

Bakgrunnen for studien er at investeringskostnader ikke er inkludert som kriterium i kostnadsnøkkelen for beregning av de statlige rammeoverføringene til kommunene. NOU 1996:1 (Rattsøtvalget) antok at kapitalkostnadene over tid ville fordele seg mellom kommunene på omtrent samme måte som driftsutgiftene og at ekskludering av kapitalkostnadene ikke ville ha særlige fordelingsvirkninger. Dette synet imøtegås av Agenda. De argumenterer for at vekstkommunene tar på seg en viktig samfunnsoppgave ved å tilrettelegge for nye innbyggere. Vekstrelaterte investeringer tas ikke vare på gjennom utgiftsutjevningen fordi kapitalkostnadene ikke nødvendigvis er proporsjonale med driftsutgiftene. Investeringer i kommunesektoren gir generelt en tidsforskyvning i den økonomiske belastningen. Dette slår ekstra skjært ut for vekstkommuner som har et større investeringsbehov enn andre kommuner. Dette bør de etter Agendas mening få kompensert for gjennom det statlige overføringssystemet ved at sammenhengende vekst i 3-5 år bør inngå som kriterium i inntektssystemet. Det påpekes at kommunene ikke kan la være å påta seg vekstrelaterte investeringer, de kan imidlertid la eksisterende infrastruktur forringes.

Det avdekkes i studien at det gjennomsnittlige investeringsbehovet i vekstkommunene forbundet med å motta en ekstra innbygger er på hele 65000 kroner. 60 prosent av investeringskostnadene er forbundet ved skolebygg- og anlegg. Investeringer i teknisk infrastruktur med unntak av veier bekymrer kommunene lite fordi disse kostnadene kan inndeckes via refusjonsbestemmelsene i Plan- og bygningsloven. Analysen er etter det vi kjenner til den eneste analysen i de senere årene som undersøker særskilte investeringsbehov i vekstkommunene.

## 5.2.2 Studier av kommunal boligpolitikk

Nyhagen Predelli /Hansen/Nordahl/Strand (1998) er et forprosjekt som studerer utformingen av den kommunale boligpolitikken. I et vedlegg refereres resultater fra en spørreundersøkelse om bruk av ulike boligpolitiske virkemidler til alle landets kommuner ved rådmannen som ble utført i oktober 1998. 341 kommuner besvarte undersøkelsens spørsmål om utbyggingsavtaler, dette utgjør omlag 80 prosent av landets kommuner. På dette tidspunktet svarte 106 kommuner at de alltid eller ofte benyttet slike avtaler (omlag 31 prosent av kommunene), mens 44 kommuner arbeidet med slike avtaler (omlag 13 prosent av kommunene). 191 kommuner, eller 56 prosent av kommunene, brukte ikke utbyggingsavtaler. Kommuner over 10.000 innbyggere bruker oftere utbyggingsavtaler enn mindre folkerike kommuner. Sannsynligheten for at en kommune tar i bruk utbyggingsavtaler øker med innbyggertallet. Det ble dessverre ikke spurt om hva slags innhold avtalene hadde.

Skogheim (2001) studerer utformingen av den kommunale boligpolitikken i Oslo og Akershus. I notatet ble de 22 Akershus-kommunene samt Lier og Røyken i Buskerud analysert. Disse er sammenstilt i tabellen nedenfor. Tallene viser at hele 67 prosent av disse kommunene brukte utbyggingsavtaler og ytterligere 25 prosent da arbeidet med slike avtaler, mens kun 2 kommuner svarte nei. Disse 2 var Ås og Nesodden i Follo.

**Tabell 5.1 : Bruk av utbyggingsavtaler i Akershus**

<i>Har kommunen brukt UBA de siste tre år?</i>	<i>Øvre Romerike</i>	<i>Nedre Romerike</i>	<i>Follo</i>	<i>Vest-området</i>	<i>Sum</i>	<i>Andel</i>
Ja, flere ganger/alltid	5	3	5	3	16	67 %
Arbeider med	1	4	0	1	6	25 %
Nei	0	0	2	0	2	8 %
<b>SUM</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>4</b>	<b>24</b>	<b>100 %</b>

Kilde: Skogheim (2001)

Studien går ikke detaljert inn på innholdet i avtalene, men det nevnes at det er vanligst å legge inn teknisk infrastruktur og tilrettelegging av friområder i avtalene. Men, i noen tilfeller legges også sosial infrastruktur som skoler og barnehager inn i avtalene. Maksimum antall boliger og fordeling av boligtyper er også vanlig å inkludere i utbyggingsavtalene. Det hevdes i samtalen at man er i en utprøvningsfase når det gjelder hva som kan legges inn i avtalene. En informant sier at det egentlig ikke er noen grenser for hva som kan legges inn i avtalene.

Tennøy (2002) har utført en analyse av kommuner og bydeler som aktører på boligmarkedet basert på samtaler med representanter for bydeler i Oslo og kommuner i Akershus. Erfaringer med boligbyggeprogram beskrives. Det konkluderes med at boligbyggeprogrammets viktigste funksjon mange steder er å være kommunens sterkeste kort i forhandlinger med utbyggere, gjerne i forbindelse med inngåelse av utbyggingsavtaler. I studien beskrives videre kommunenes samspill med utbyggerne som overveiende godt. Utbyggingsavtaler er et sentralt virkemiddel i så måte.

Forslaget i NOU 2002:2 om begrensninger av bruken av utbyggingsavtaler imøtegås av Tennøy. Med referanse til uttalelser fra informantene i kommunene hevdes det at dette vil bidra til å redusere Akershus-kommunens ”mulighet og vilje til boligbygging og befolkningsvekst”(s. 101). Dersom utvalgets forslag om et nybyggingstilskudd blir vedtatt kan dette i noen grad kompensere for bortfallet av utbyggingsavtaler, gitt at tilskuddet er stort nok.

Myrvold/Strand/Holm/Hansen (2002) er hovedrapporten fra et prosjekt om kommunal boligpolitikk. Nyhagen Predelli et al. (1998) inngikk også i dette prosjektet. Her rapporteres en casestudie fra 12 norske kommuner med fokus på boligpolitisk engasjement. Det ble valgt ut 12 casekommuner spredt rundt hele landet<sup>48</sup>. Av disse var det 8 kommuner som enten brukte eller arbeidet med å ta i bruk utbyggingsavtaler, mens 4 kommuner ikke brukte slike avtaler<sup>49</sup>. Bruken av ulike typer boligpolitiske virkemidler i disse tre kommunene beskrives, herunder bruk av utbyggingsavtaler. Rapporten inneholder ingen videre analyse av den landsomfattende spørreundersøkelsen som ble utført av Nyhagen Predelli et al. (1998).

### **5.2.3 Studier av utbyggingsavtaler**

Jensen og Narvestad (2002) redegjør generelt for bruken av utbyggingsavtaler i Norge, herunder utviklingstrekk over tid. De viser at de viktigste endringene som har skjedd er at private nå i hovedsak står for utarbeidelsen av reguleringsplaner og all utbygging, samt at presskommuner nå på grunn av manglende økonomisk evne benytter seg av utbyggingsavtaler som finansieringskilde for utbyggingsprosjekter i større grad enn før. En detaljert beskrivelse av bruken av utbyggingsavtaler, herunder typer avtaler og formål ved avtaler, i utvalgte kommuner inngår også i dette arbeidet. De utvalgte kommunene er Oslo, Asker, Drammen, Ski og

---

<sup>48</sup> Casekommunene var Asker, Ski, Nittedal, Stavanger, Sandnes, Sola, Førde, Naustdal, Gaular, Bodø, Fauske og Steigen.

<sup>49</sup> Sola, Steigen, Fauske og Gaular brukte ikke utbyggingsavtaler i oktober 1998.

Ullensaker pr. 2002. I tillegg inneholder studien et ”sideblikk” på de siste års praksis i Bærum. Av disse kommunene skiller Oslo seg ut ved å ikke benytte seg av utbyggingsavtaler. Oslo kommune har heller ikke hatt tradisjon for å bruke slike avtaler, men slike avtaler ble benyttet på slutten av 1980-årene i noen prosjekter. Erfaringene fra disse prosjektene var ikke udelt positive og utbyggingsavtaler har ikke vært benyttet i Oslo kommune i de siste 10-12 årene<sup>50</sup>.

De øvrige kommunene i studien benytter utbyggingsavtaler i større eller mindre grad, men innholdet i avtalene varierer mellom kommunene. De fleste kommunene benytter avtaler som omfatter forhold som utbyggingsvolum og utbyggingstakt, boligstørrelser og boligtypesammensetning, opparbeidelse av offentlige veier og gang- /sykkelveier samt framføring av vann og avløp.

Mange av avtalene omfatter imidlertid langt flere forhold enn de ovenfornevnte. Det observeres en tendens til at avtaler inngått nylig omfatter flere forhold enn eldre avtaler. Forhold som kommunaltekniske anlegg, barnehager, barneskoler, driftsansvar for tekniske anlegg, avståelse av grunn og boligsalg til kommunen på spesielle vilkår inngår også i flere av avtalene. I noen avtaler inngikk også opparbeidelse av friområder, anlegg for fritidsaktiviteter og idrettsanlegg. Hovedsaklig omfatter utbyggingsavtalene boligutbygging. Det er ofte en nedre grense for hvor stor utbygging som kreves for at utbyggingsavtaler skal tas i bruk, i mange kommuner er denne grensen 10 boliger. Noen av informantene hevder at denne praksisen med en nedre grense kan forårsake at større og ofte tett utnyttede utbyggingsprosjekter på den måten subsidierer små utbyggingsprosjekter og eneboliger.

Det synes ikke å være noen enhetlig praksis med hensyn til hvem som gjennomfører forhandlingene på vegne av kommunen. Både etatssjefer og rådmannen selv benyttes som forhandlere. Ofte oppnevnes det et politisk utvalg som gjennomgår avtalene før de legges fram til endelig politisk behandling.

Tabell 5.2 viser grovt sett hva som inngår i avtalene i casekommunene. Tabellen viser at opparbeidelse av offentlige veier, gang- og sykkelveier samt anlegg for vann og avløp alltid inn-

---

<sup>50</sup> Nå har imidlertid Oslo kommune i et prinsippvedtak vedtatt å ta i bruk utbyggingsavtaler, jf Bystyresak 440/02. Det er også vedtatt utbyggingsavtale i forbindelse med Bjørvika-utbyggingen, jf Bystyresak 246/03. Kilde: [www.oslo.kommune.no](http://www.oslo.kommune.no).

går i avtalene. Bidragene til sosial infrastruktur kan imidlertid være av ulik betydning. For Skis vedkommende heter det i studien at utbyggere bidrar økonomisk til bygging av skoler og barnehager uten at det spesifiseres i hvilken utstrekning dette gjøres og hvor store bidragene er. I Ullensaker står det i avtalene at utbygger skal ta initiativ til at det etableres skoler og barnehager på areal som er avsatt til dette formålet. Kommunen har praktisert avtaler med bidrag til utbygging av barneskole. I Asker er situasjonen den samme som i Ullensaker når det gjelder barnehager. Kommunen kan her kreve at utbygger tar initiativ til at barnehage etableres på areal som er avsatt til dette formålet. Kommunen har til nå ikke praktisert avtaler hvor utbygger bidrar til utbygging av skoler, men retningslinjene åpner for dette. I Drammen er bidrag til skoleutbygging ikke med i avtalene, men delbidrag til barnehager inngår. Bærum har også vedtatt at utbyggingsavtaler skal kunne benyttes til inndekning av kostnader forbundet med sosial infrastruktur hevdes det i studien.

Studien nevner at utbyggingsavtaler ofte blir brukt til å påvirke boligtypesammensetningen slik at en sikrer boligbehovet for enkelte grupper. I Ski benyttes avtalene til å sikre ungdoms- og eldreboliger. Det er også vanlig at det kreves husbankfinansiering og livsløpsstandard i noen av avtalene. Det samme gjelder i Ullensaker hvor det også inngår en opsjon for kommunen til kjøp av et visst antall boliger i noen av avtalene. I Asker vil dette bli lagt inn i avtalene i tiden framover, men foreløpig har dette ikke blitt gjort. I Drammen har en etter 80-tallet i liten grad krevd en bestemt type boligtypesammensetning i avtalene.

I studien nevnes det ikke om feltene hvor utbyggingsbidrag til sosial infrastruktur inngår er utbygd. Det nevnes heller ikke noe om hvorvidt det er solgt boliger i slike felt.

**Tabell 5.2: Innholdet i utbyggingsavtaler i de utvalgte kommunene.**

	Ski	Ullensaker	Asker	Drammen
Utbyggingsvolum- og utbyggingstakt	Inngår	Inngår	Inngår	Inngår
Boligstørrelse og boligtype-sammensetning	Inngår	Inngår	Inngår i tiden framover	Inngår i liten grad
Opparbeidelse av gang- og sykkelveier, offentlige veier og vann og avløp	Inngår alltid	Inngår alltid	Inngår alltid	Inngår alltid
Energi-forsyningsnett	Inngår ikke	Inngår i liten grad	Inngår ikke	Inngår ikke
Kommunal-tekniske anlegg	Inngår ikke	Inngår ikke	Inngår foreløpig ikke	Inngår til en viss grad
Opparbeidelse av friområder, idrettsanlegg og anlegg for fritids-aktiviteter	Inngår, men ikke opparbeidelse	Inngår	Inngår	Opparbeidelse av friområder inngår
Barnehage	Inngår	Inngår	Inngår	Inngår
Barneskole/ ungdomsskole	Inngår	Inngår	Inngår foreløpig ikke	Inngår ikke
Service- og senterfunksjoner	Inngår ikke	Inngår ikke	Inngår ikke	Inngår ikke
Driftsansvar for ovenstående	Inngår ikke	Inngår	Inngår ikke	Inngår

Kilde: Jensen og Narvestad (2002), s. 17-23.



Raustøl (2002) studerer utbyggingsavtaler i Akershus. Han skiller mellom eldre utbyggingsavtaler og yngre utbyggingsavtaler. Som eldre utbyggingsavtaler regnes de avtalene som er inngått fra 1995 og tidligere, mens avtaler inngått fra 1996 og fram til det tidspunktet rapporten ble ferdigstilt (januar 2002) regnes som yngre utbyggingsavtaler.

Det konkluderes med at det er store forskjeller i avtalene mellom kommunene og at avtalene i hovedsak er ”individualiserte” og ikke standardiserte. Standardiserte avtaler kan ligne på et opplegg for skattlegging, og blir derfor møtt med skepsis i enkelte kommuner. Noen standardformuleringer finnes imidlertid i avtalene. I noen tilfeller benyttes eksterne advokatfirmaer som konsulenter i arbeidet med avtaleutforming. Forpliktelser med hensyn til etablering og utvikling av boligområder varierer. Noen avtaler inneholder vilkår knyttet til drift av feltet, for eksempel medlemskap i velforeninger. I noen avtaler er utbygger ansvarlig for at det blir opprettet boligsameie, borettslag, velforening eller grendelag. Flere steder heter det at kjøper må forplikte seg til å være med i slike fellesskap og å ta sin del av felleskostnadene.

Bakgrunnen for at det settes et skille mellom eldre og yngre utbyggingsavtaler er nasjonale reformer midt på 1990-tallet som forutsetter at kommunene skal bli boligpolitiske aktører for særskilte grupper, samt det økte innslaget av private tilbydere i kommunal sektor i perioden.

Studien undersøker eldre utbyggingsavtaler i 5 kommuner. De fem kommunene er Frogn, Vestby, Nes, Skedsmo og Oppegård. En oppsummering av de eldre avtalene i disse kommunene viser at ordninger hvor utbyggere/ tomtekjøpere og boligkjøpere dekket kostnader ved teknisk infrastruktur knyttet til feltene var vanlige også i denne perioden. Avtalene inneholdt noen boligpolitiske implikasjoner, men målgruppen var i liten grad nevnt. Det er noen eksempler også i denne perioden på at utbygger/tomtekjøper dekket kostnader ved sosial infrastruktur, men dette ble bare gjort i svært liten grad. Et tidlig eksempel på en utbyggingsavtale hvor sosial infrastruktur er inkludert er en avtale fra 1979 i Vestby kommune. I avtalen heter det at utbygger skal være behjelpelig med å sikre toppfinansiering av et skoleanlegg som skulle bygges i tilknytning til et nytt byggefelt.

De yngre utbyggingsavtalene studeres mer detaljert i samtlige kommuner Akershus. I framstillingen grupperes kommunene ut fra hvilken region de tilhører. I det følgende refereres

noen av funnene i denne delen av Raustøls undersøkelse kortfattet. Det legges mest vekt på om kostnader ved sosial infrastruktur og boligpolitiske tiltak er nevnt i avtalene.

I Øvre Romerike hadde samtlige kommuner med unntak av Hurdal benyttet utbyggingsavtaler, også der kan det imidlertid i nær framtid være aktuelt å ta i bruk utbyggingsavtaler. Skogheim (2001) finner at en kommune på Øvre Romerike arbeider med utbyggingsavtaler, denne kommunen kan være Hurdal.

I Eidsvoll studeres sju utbyggingsavtaler. Sosial infrastruktur inngår ikke i avtalene, og boligpolitiske målsetninger ser heller ikke ut til å inngå i avtalene i denne kommunen. Utbyggingsbidrag forekommer når det gjelder teknisk infrastruktur og trafikksikkerhetstiltak.

I Gjerdrum undersøkes tre utbyggingsavtaler. Sosial infrastruktur som skoler, barnehager og helsesenter vurderes å inngå i avtalene. Boligpolitiske målsetninger inkluderes i liten grad. Ingen av avtalene inneholder noe utbyggingsbidrag. I Nannestad inngår heller ikke sosial infrastruktur i de to avtalene som ble undersøkt så vidt vi kan se, men i denne kommunen benyttes avtalene aktivt til å styre boligtypesammensetningen for å ivareta en sosial profil.

Nes kommune benytter utbyggingsavtaler i meget stor grad. Kommunen var også tidlig ute med å få dekket inn den sosiale infrastrukturen i forbindelse med utbyggingsprosjekter. Utbyggingsavtaler betraktes i Nes som et finansieringsverktøy. Boligpolitiske målsetninger inngår også i stor grad. Raustøls rapport bekrefter forøvrig opplysningene om Ullensaker i Jensen og Narvestad (2002).

I Nedre Romerike brukes også utbyggingsavtaler i samtlige kommuner, men fra rapporten kan det se ut som at kostnader ved sosial infrastruktur ikke inngår eksplisitt i avtalene med unntak av i Rælingen. I kommunene Nittedal, Fet, Aurskog-Høland har en riktignok vedtak om å innføre et generelt gebyr per bolig som prinsipielt kan tenkes å dekke kostnader ved utbygging av alle typer infrastruktur. I Nittedal ble det foreslått et generelt gebyr på 50000 kroner per bolig<sup>51</sup>, og Aurskog-Høland har en foreslått et relativt beskjedent beløp på 20000 kroner per boligenhet. I Aurskog-Høland har i en avtale også tatt med at utbyggingsselskapet skal drive en barnehage. Det framgår videre av studien at utbyggingsavtaler blir brukt som bolig-

---

<sup>51</sup> Nittedals skisserte løsning ble imidlertid stanset av Fylkesmannen i Oslo og Akershus som mente dette var en form for skattlegging som ikke var hjemlet i dagens lovverk.

politisk virkemiddel i Aurskog-Høland, Rælingen, Skedsmo og Sørum. Når det gjelder kommunene Skedsmo og Lørenskog er det sparsomt med opplysninger om hvilke typer infrastrukturkostnader som inngår i utbyggingsavtalene.

I Follo-regionen ser en ut til ha en mer aktiv politikk når det gjelder bruk av utbyggingsavtaler i noen av kommunene. Her finnes det imidlertid en kommune, Nesodden som ikke benytter utbyggingsavtaler i det hele tatt. Som vi har sett fant Skogheim (2001) at det samme var tilfellet når det gjaldt Ås. I Raustøls studie, som sannsynligvis er utført på et senere tidspunkt, heter det imidlertid at Ås har vedtatt at slike avtaler skal kunne brukes til å finansiere alle typer infrastruktur i forbindelse med to utbygginger i kommunen.

Enebakk har fattet et prinsippvedtak hvor det åpnes for at kostnader ved utbygging av sosial infrastruktur skal kunne inkluderes i avtalene. Når det gjelder Frogn, Ski, Vestby og Oppegård framgår det ikke eksplisitt av rapporten om sosial infrastruktur er inkludert i avtalene eller ikke. I Oppegård og Ski ser det ut til at avtalene spiller en meget viktig rolle som middel til å få realisert boligpolitiske målsetninger. I Enebakk har man også som mål å styre boligsammensetningen for å få et variert boligtilbud i kommunen. Enebakk ønsker også å føre en politikk der boligbyggingen legges til de områdene av kommunen hvor infrastrukturkostnadene er lavest.

I Vestregionen opplyses det for Bærums vedkommende at kostnader til sosial infrastruktur ikke inngår i avtalene, men kommunen bruker utbyggingsavtaler meget aktivt for å ivareta en sosial boligprofil. Den sosiale boligprofilen er rettet mot både såkalte sosialt og økonomisk vanskeligstilte, unge i etableringsfasen og normal- og lavinntektsgrupper som er viktige for nødvendige samfunnstjenester<sup>52</sup>. I Asker kommune framgår det av studien at utbyggingsavtaler blir benyttet, men en går lite inn på hvilke kostnader som inkluderes. Det ser ikke ut som om at Asker kommune bruker utbyggingsavtaler som et boligpolitisk virkemiddel.

Til slutt i presentasjonen av Raustøls studie må det nevnes at vi ikke vet om samtlige utbyggingsavtaler i casekommunen er stilt til disposisjon for prosjektet. Videre framgår det ikke hvorvidt politiske vedtak om utbyggingsavtaler er blitt iverksatt.

---

<sup>52</sup> Her nevnes helsepersonell, barnehagepersonell og lærere.

Tusvik (1999) analyserer bruken av utbyggingsavtaler i kommunene Bærum og Kristiansand. Han går nærmere inn på to konkrete utbyggingsprosjekter i hver av kommunene. Hans fokus er rettet mot planprosessen, især hvordan forhandlinger mellom kommune og utbygger foregår, mens finansiering av infrastruktur og boligpolitikk ikke er i fokus. Utbyggerbidrag til utbygging av sosial infrastruktur inngår ikke i de avtalene som beskrives, men feltektene tekniske anlegg inngår. Boligtypesammensetningen påvirkes også gjennom utformingen av avtalene, blant annet for å avhjelpe boligsituasjonen for spesielle grupper. Kristiansand kommune styrer utbyggingspolitikken i langt sterkere grad enn det Bærum kommune gjør<sup>53</sup>. I Kristiansand er også avtalene mer standardiserte enn i Bærum.

Hofstad og Lerstang (2000) analyserer også bruken av utbyggingsavtaler med fokus på slike avtaler som virkemiddel for plangjennomføring. I likhet med Tusvik (1999) inneholder ikke denne studien noen drøfting av utbyggingsavtaler som virkemiddel for å sikre finansiering av infrastruktur eller som virkemiddel i den sosiale boligpolitikken. Studien går nærmere inn på utbyggingsavtalene i 9 casekommuner, hovedsakelig ved hjelp av intervjuetoder. I tillegg ble avtaletekster ved utbyggingsprosjekter i 9 andre kommuner gjennomgått<sup>54</sup>. Casekommunene er Tønsberg, Drammen, Ullensaker, Øystre Slidre, Ringebu, Hemsedal, Skedsmo, Lørenskog og Larvik. Øystre Slidre, Ringebu og Hemsedal er valgt ut fordi alle tre er kommuner hvor det har vært gjennomført en omfattende hytteutbygging. De finner blant annet at innholdet i avtalene både varierer mellom de ulike kommunene og fra avtale til avtale innen samme kommune. Hvor lang erfaring kommunene har med utbyggingsavtaler varierer også. I en av casekommunene, Lørenskog, har en brukt slike avtaler i over 20 år, mens Hemsedal kun har benyttet utbyggingsavtaler i et enkelt tilfelle ett år tilbake i tid. Det er videre forskjeller mellom kommunene når det gjelder hvor ofte slike avtaler benyttes. Dessverre går studien ikke inn på om avtaler benyttes til finansiering av sosial infrastruktur, men eksterne anlegg inngår i avtalene i Larvik og Øystre Slidre. I mange av kommunene avgjøres det i hvert enkelt tilfelle hva som tas med i avtalene. Kommunene oppgir også at de for det meste har positive erfaringer med bruk av utbyggingsavtaler, mens utbyggerne som ble intervjuet gjennomgående var mer negative. Tilsammen ble 27 utbyggingsavtaler gjennomgått i studien. Stort sett er det tale om avtaler inngått i forbindelse med utbygging av boligområder, men også avtaler i forbindelse med utbygging av hytteområder, næringsområder og sykehus er betraktet.

---

<sup>53</sup> Vårt inntrykk er at kommuner utenfor hovedstadsregionen styrer utbyggingspolitikken mer aktivt enn kommunene i hovedstadsregionen. Det vises i den forbindelse til beskrivelsen av utbyggingspolitikken i Stavanger i St.meld. nr. 31 (2002-03).

### **5.2.4 En undersøkelse av boligbygging i Osloregionen**

Barlindhaug (2002) har gjennomført en studie hvor representanter for 7 utbyggere og 3 boligbyggelag i Oslo og Akershus ble intervjuet om situasjonen på nybyggingsmarkedet i regionen. Utgangspunktet for undersøkelsen var den lave boligbyggingen som en observerte, spesielt i Oslo, og den økende uvilje en hadde observert blant vekstkommuner i Akershus når det gjaldt satsning på boligbygging.

I undersøkelsen blir også utbyggingsavtaler omtalt. Det påpekes fra utbyggerhold blant annet at sosial infrastruktur i større grad enn tidligere er inkludert i slike avtaler. Utbyggerne framholder også at det er de som taper på utbyggingsavtalene som følge av redusert fortjenestemargin. Det blir dessuten framholdt fra utbyggerhold at det var ønskelig med større grad av forutsigbarhet i prosessen i forbindelse med vedtak og iverksettelse av utbyggingsavtaler.

På kort sikt hevder informantene at salgsprisen på boliger er gitt. I det enkelte prosjektet vil det da ikke være mulig å velte kostnader over på kjøperne. Uforutsigbarhet rundt utbyggingsavtaler vil også bidra til å øke risikoen i produksjonen. Når kravene blir presentert etter at tomte er kjøpt, vil det først og fremst være utbyggernes fortjenestemarginer som blir presset. Utbyggerne er generelt sett lunkne til utbyggingsavtaler. Noen informanter hevder også at enkelte kommuner bevisst bruker utbyggingsavtaler for å bremse boligbyggingen. På den annen side framholdes det i oppsummeringen at utbyggingsavtaler kan bidra til å få realisert utbyggingsprosjekter som ellers ikke ville ha blitt igangsatt:

”De siste årene har disse kommunene (vekstkommunene i Akershus) kompensert for økte utgifter til teknisk og sosial infrastruktur ved å kreve utbyggingsavtaler i ulike former. På denne måten har kommunene kunne forsvare en fortsatt satsing på boligbygging.”

### **5.2.5 En undersøkelse om virkemidler i plan- og bygningslovarbeidet i kommunene**

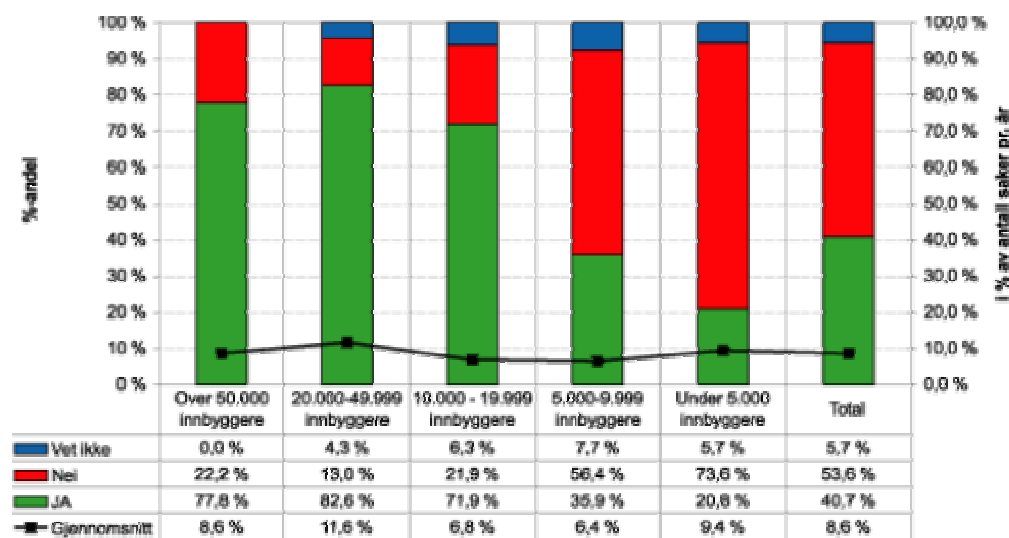
I en faktaundersøkelse av Raadhuset AS utført for NOU 2003:24 (Bygningslovutvalget) stilles det spørsmål om kommunene har brukt utbyggingsavtaler de siste tre årene. Alle landets 434 kommuner var omfattet av spørreundersøkelsen, men bare 217 kommuner svarte på undersøkelsen. Dette betyr at 50 prosent av kommunene svarte på undersøkelsen. De mest folkerike

---

<sup>54</sup> De 9 andre kommunene er Gjerdrum, Lier, Øyer, Bodø, Oppegård, Stavanger, Sandnes, Ringerike og Bodø.

kommunene besvarte undersøkelsen i større grad enn andre kommuner, 70,6 prosent av landets befolkning er derfor representert i undersøkelsens datagrunnlag.

Figur 5.1 viser at 41 prosent av kommunene har inngått utbyggingsavtaler i løpet av de siste 3 år. 54 prosent av kommunene har ikke inngått slike avtaler, mens 6 prosent av kommunene er usikre på om de har inngått slike avtaler. Utbyggingsavtaler er langt vanligere blant de store og mellomstore kommunene enn blant de små kommunene. Hele 78 prosent av kommunene med mer enn 50.000 innbyggere, 83 prosent av kommunene med 20.000-49.999 innbyggere og 72 prosent av kommunene med 10.000-19.999 innbyggere har inngått slike avtaler. Den svarte linjen viser omfanget av utbyggingsavtaler blant de som svarer at de har dette. I gjennomsnitt svarer kommunene at de har hatt utbyggingsavtaler i 8,6 prosent av byggesakene. Det sistnevnte tallet kan synes lavt, men utbyggingsavtaler blir vanligvis benyttet i forbindelse med større prosjekter. De fleste byggesøknadene dreier seg nok om søknader i forbindelse med oppføring eller ombygging av en enkelt bolig.



**Figur 5.1. Har kommunen benyttet utbyggingsavtaler de siste tre årene.**

Andelen som oppgir at de bruker utbyggingsavtaler i denne undersøkelsen er i overensstemmelse med det som ble avdekket fem år tidligere i Nyhagen Predelli et al. (1998). Da svarte 43 prosent av kommunene at de enten benyttet utbyggingsavtaler eller planla å ta slike avtaler i bruk.

### 5.3 Oppsummering

I kapitlet er det blitt foretatt en gjennomgang av nyere norske empiriske studier som i større eller mindre grad har berørt temaet utbyggingsavtaler<sup>55</sup>. Den senest oppdaterte oversikten over bruken av utbyggingsavtaler i norske kommuner (Raadhuset 2003) viser at noe i underkant av halvparten av de norske kommunene bruker utbyggingsavtaler. Vi har ingen oversikt som viser i hvilken grad sosial infrastruktur inngår i utbyggingsavtalene. Studier basert på kommuner i Akershus (Raustøl 2002, Jensen og Narvestad 2002) viser at noen kommuner i Akershus har vedtatt å inkludere kostnader ved utbygging av sosial infrastruktur i nye utbyggingsavtaler. De nevnte studiene sier imidlertid ingenting om hvor langt denne prosessen er kommet, herunder om det er solgt boliger i felt hvor utbyggingsavtaler har blitt brukt til å dekke de samlede infrastrukturkostnadene. Et annet trekk ved utbyggingsavtalene som ble avdekket i studiene i dette kapitlet er at det ser ut til å være utbredt at utbyggingsavtalene blir brukt til å styre boligtypesammensetningen for å lette boligsituasjonen for grupper med problemer på boligmarkedet. Utbyggingsavtaler blir altså brukt som virkemiddel i enkelte kommuners boligpolitikk.

---

<sup>55</sup> I tillegg har vi presentert Agendas studie om kommunale kostnader ved befolkningsvekst.

## 6. UTBYGGINGSAVTALER MED SOSIAL INFRASTRUKTUR

### 6.1 Innledning

I dette kapitlet beskrives et utvalg saker hvor dekning av kostnader til sosial infrastruktur har inngått i utbyggingsavtaler mellom utbygger og kommune. Vi bruker dette som grunnlag for en foreløpig oppsummering av våre inntrykk fra praksis på området.

Som nevnt foran inngår en bred kartlegging av kommunenes praksis ikke i prosjektet. Vi har derfor primært søkt etter aktuelle saker i de Akershus-kommunene som har vært oppgitt å ha en slik praksis i Jensen og Narvestad (2002). I tillegg har vi kontaktet andre kommuner gjennom egne faglige kontaktnett. Tabellen nedenfor oppsummerer hovedinntrykk fra våre samtaler med kommunene.

**Tabell 6.1 Status utbyggingsavtaler med sosial infrastruktur i et utvalg kommuner i Akershus per desember 2003. Kilde: Samtaler med representanter for kommunene.**

<i>Kommune</i>	<i>Vedtatt politikk</i>	<i>Vedtatt avtaler</i>	<i>Igangsatt bygging av boliger omfattet av slik avtale</i>	<i>Ferdigstilt bygging ...</i>	<i>Boliger omfattet av avtale solgt i markedet</i>
<b>Bærum</b>	Ja	Ja	Nei	Nei	Nei
<b>Lørenskog</b>	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
<b>Ski</b>	Ja	Ja		Nei	Nei
<b>Oppegård</b>	Ja	Nei	Nei	Nei	Nei
<b>Ullensaker</b>	Ja	Ja	Ja	Nei	Nei
<b>Vestby</b>	Ja	Ja	Nei	Nei	Nei
<b>Nes</b>	Ja	Ja	Ja	*	*
<b>Asker</b>	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei

\* gjelder feltet Neskollen, der utbygger gikk konkurs under utbyggingen. Vi har ikke gått nærmere inn på dette.

I forhold til beskrivelsen av tre av kommunene i Jensen og Narvestad (2002), kfr også tabell 5.2 foran, gir denne tabellen et mer beskjedent inntrykk av hvilket omfang avtaler som inneholder bidrag til sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler faktisk har. Stort sett er det grunn til å tro at Jensen og Narvestad refererer til inngåtte avtaler i sin beskrivelse av kommunene, mens vi har sett nærmere på hvor langt prosessen har kommet. Våre funn stemmer grovt sett med



Jensen og Narvestad (2002) når det gjelder kommunene Ski og Ullensaker, men det er svært få felt i disse kommunene hvor utbyggere har finansiert sosial infrastruktur, noe vi senere i kapittelet kommer tilbake til. Forskjellen i beskrivelsen av Askers politikk mellom Jensen og Narvestad og oss er imidlertid stor. I deres rapport hevdes det at Asker har vedtatt retningslinjer som går ut på at utbygger skal kunne finansiere både barnehager og skoler, mens våre informanter i Asker kommune har svart at dette ikke er noen vedtatt politikk.

I lys av den betydelige offentlige debatten temaet har vært omfattet av over lengre tid kan det komme overraskende at det faktiske omfanget synes å være relativt beskjedent. En viktig årsak er imidlertid at det går lang tid (i praksis flere år) fra forhandlinger om inngåelse av utbyggingsavtale innledes – og debatten oppstår utad - og til ferdige boliger faktisk kan selges i markedet. Den offentlige debatt kan allikevel sies å ha vært mer omfattende enn sakens reelle omfang. Mulige årsaker til at debatten har blitt så stor drøftes nærmere i kapittel 7.

I det følgende beskrives et utvalg prosjekter / utbyggingsavtaler fra noen av disse kommunene nærmere. Kilde for beskrivelsene er intervjuer med ansvarlige på fagfeltet i kommunene, samt aktuelle plandokumenter m.v. Kommunaløkonomiske nøkkeltall for kommunene er hentet fra Kommunefakta på [www.ssb.no](http://www.ssb.no). Innenfor prosjektets rammer har det dessverre ikke vært rom for å ha samtaler også med utbyggerne.

## **6.2 Ski kommune**

### **6.2.1 Kort om kommunen**

Ski er en forstadskommune i Follo i Akershus, sør for Oslo med grense mot hovedstaden. Kommunesenteret Ski ligger ca 20 km fra Oslo sentrum med god togforbindelse. En stor andel av befolkningen pendler til arbeidsplasser i hovedstaden. Kommunen har omlag 26000 innbyggere. Kommunens folketall vokste med 17 prosent fra 1991-2003, og i følge Statistisk Sentralbyrå forventes en videre vekst på ytterligere 18 prosent til 2020<sup>56</sup>. Gjeldende kommuneplan 1999-2010 tar utgangspunkt i en årlig befolkningsvekst på 0,8 prosent og bygging av gjennomsnittlig 110 boliger pr år i planperioden. Utbygging prioriteres på områder med nærhet til felteksterne tekniske anlegg, tjenestetilbud og kollektivtransport.<sup>57</sup>

---

<sup>56</sup> SSB framskrivninger pr 2002, alt MMMM.

<sup>57</sup> Teksten bygger på intervju med teknisk sjef Lloyd Lilleng på hans kontor den 28.10.03, utbyggingsavtaler for de omtalte prosjektene samt kart, planverk (kommune- og øk.plan) og annet skriftlig materiale fra kommunen.

Ski kommune har høyere andel barn/unge og lavere andel eldre i sin befolkning enn fylket for øvrig. Befolkningens utdannings- og inntektsnivå er relativt høyt på landsbasis, men allikevel noe under snittet for fylket (som trekkes høyt opp av Asker og Bærum). Fram til kommunevalget 2003 hadde kommunen hatt ordfører fra Høyre de siste 8 år.

Tabell 6.2 viser nøkkeltall angående boligbygging, boligmasse og bruktboligpriser i Ski kommune. Tabellen viser at boligmassen i Ski er dominert av eneboliger og andre småhus. I 2001 var byggeaktiviteten relativt høy. Antall igangsatte nye boliger utgjorde 3,3 prosent av den totale boligmassen i kommunen, mens antall fullførte boliger utgjorde 2,0 prosent av den totale boligmassen. De tilsvarende tallene på landsbasis var henholdsvis 1,2 og 1,3 prosent, mens fylkesgjennomsnittet i Akershus var henholdsvis 1,6 og 1,9 prosent. I 2001 var altså byggeaktiviteten i Ski betydelig høyere enn både gjennomsnittet på landsbasis og gjennomsnittet i Akershus. Boligene som bygges i Ski er store. Byggeaktiviteten i 2000 og 2001 synes å ha vært betydelig høyere enn det som ble forutsatt i kommuneplanen. Det observeres en relativt sterk nedgang i nybyggingen i 2002, men vi har ingen holdepunkter for å si at dette har noen sammenheng med utbyggingsavtaler. Prisene på brukte eneboliger er betydelig lavere enn i Oslo. Prisene økte markant mer fra 2001 til 2002 enn fra 2000 til 2001.

**Tabell 6.2 Nøkkeltall boligbygging, boligmasse og bruktboligpriser. Ski kommune.**

	0213 Ski		
	2000	2001	2002
Igangsatte nye boliger	340	336	72
Antall fullførte nye boliger	269	205	154
Antall boliger (fra FOB 2001)		10278	
Gjennomsnittsareal igangsatte boliger	142	134	174
Gjennomsnittsareal fullførte boliger	128	172	151
Byggeaktivitet 2001(igangsatte boliger/antall boliger)		3,3	
Byggeaktivitet 2001(fullførte boliger/antall boliger)		2,0	
Eneboligandel		48	
Andel andre småhus		36	
Blokkandel (inkl. andre høyhus)		16	
Gjennomsnittlig kvadratmeterpris brukte eneboliger	10895	11244	12814
Prisnivå brukte eneboliger i forhold til Oslo	68	66	73

Kilde: SSB: folke –og boligtellingsen (FOB), byggestatistikk, samt egne kjøring basert på SSBs bruktboligprisstatistikk for selveide boliger. Bruktboligpristallene våre for 2002 omfatter bare de tre første kvartalene.

Ski kommune får relativt lave rammeoverføringer fra Staten, og har både frie inntekter og lånegjeld pr innbygger under snittet for Akershus-kommunene.

I sitt forslag til økonomiplan for 2003-06 skriver rådmannen bl a:

”Ski kommunes økonomiske situasjon strammes til ved en kombinasjon av strammere statlige rammebetingelser og av en sterk vekst i de mest trengende befolkningsgrupper, spesielt de eldste eldre. (...)

Rådmannen har forsøkt å finne en balanse mellom de tre hovedelementene i sitt forslag til reduksjoner: Effektivisering, nedskjæringer og inntektsøkning. Innsparingsbehovet har vært så betydelig at ingen tjeneste har kunnet spares.”

Kommunens innsparingsbehov er her beregnet til ca 40 millioner kroner, sett i forhold til en tjenesteproduksjon på 780 millioner. Slike forhold danner det kommunaløkonomiske bakteppe for hvorfor gode utbyggingsavtaler er svært viktig sett fra kommunenes side.

### **6.2.2 Kommunens generelle avtalepraksis**

Ski kommune har brukt utbyggingsavtaler som virkemiddel i sin utbyggingspolitikk i lengre tid. Jensen og Narvestad (2002) omtaler i sin rapport Ski som en erfaren kommune, som vektlegger praktisering av enkle avtaler med relativt få forpliktelser for utbygger. Framfor alt er det utvikling av skolekapasiteten som angis som en utfordring for kommuneøkonomien.

Dagens avtalepraksis er resultat av en skrittvis utvikling hvor erfaringene gradvis er blitt brukt til å videreutvikle verktøyet. Det er således ikke fremmet noen prinsipp sak el. om kommunens avtalepraksis, men hver enkelt avtale er godkjent av kommunestyret. I følge vår informant har man hatt gode prosesser med utbyggerne, som generelt har vært både vel kjent og godt fornøyd med kommunen som samarbeidspartner på området.

I følge Jensen og Narvestad er kommunens praksis vedrørende inndekning av utgifter til sosial infrastruktur:

- Bidrag til utbygging av barnehage inngår som regel i de økonomiske ytelser som inngår i avtalen

- Kommunen praktiserer avtaler der utbygger bidrar økonomisk til utbygging eller utvidelse av skolekapasiteten
- Service- og senterfunksjoner eller driftsansvar for ovennevnte er imidlertid ikke med i avtalene.

### 6.2.3 Sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler

Kommunen har arbeidet med tre avtaleinngåelser der utgifter til sosial infrastruktur har vært tema. I to av disse er det inngått avtaler med utbygger, det tredje stoppet opp før man kom så langt. Kommunens generelle politikk er i korthet at:

1. Der hvor utbygger ønsker boligbygging i henhold til vedtatte planer og strategier, men i raskere tempo enn kommunen har fastlagt, kan utbygger forskottere mot rentefri tilbakebetaling seinere.
2. Der utbygger har ønske om boligbygging i områder hvor bolig- og/eller skolebygging ikke er prioritert av kommunen, tilbys heller ingen forskottering. Utbygger må da selv bekoste nødvendig infrastruktur, også sosial.

Nedenfor beskrives disse tre sakene kort med utgangspunkt i gjeldende arealdel til kommuneplan, vedtatt 1999 (p t under revisjon). De to første er av type 1, den tredje av type 2.

#### 6.2.3.1 Ramstad terrasse felt L 5, Langhus – utbygger Ragnar Evensen A/S År: 2000

Ramstad terrasse ligger ved Langhus nord i kommunen, nær grensa mot Oppegård. Området kan romme opp mot 200 boliger som en utvidelse av et eksisterende boligområde som også fortsetter videre inn i Oppegård kommune. Det har en attraktiv lokalisering, i gangavstand fra Langhus jernbanestasjon og nær RV 152 mot Oslo. Avstanden inn til Oslo sentrum er noe over 15 km, ut til kommunesenteret Ski rundt 5 km.

Planområdet hadde tidligere status som LNF-område<sup>58</sup>, men ble avsatt til utbyggingsformål allerede i kommuneplan vedtatt 1991. Det ble imidlertid først kjøpt av utbygger så seint som i 1999/2000, altså lenge *etter* at det ble omdisponert til utbyggingsformål. Da hadde kommunen allerede selv (på vegne av grunneier) utarbeidet og godkjent reguleringsplan for området (plan

---

<sup>58</sup> Landbruk, Natur og Friluftsområde.

vedtatt i 1998). Området var sentralt i Ski kommunes utbyggingsstrategi, og kommunen brukte derfor dette virkemiddelet for å gjøre arealet mer attraktivt og bidra til å utløse en utbygging.

Allerede midt på 90-tallet, før området ble regulert, hadde Ski kommune gjennom sine jevnlige befolkningsanalyser sett at det kunne bli problemer med skolekapasiteten i den aktuelle skolekretsen<sup>59</sup>. I sine reguleringsbestemmelser hadde kommunen derfor lagt inn rekkefølgebestemmelser for utbyggingen i henhold til Plan- og bygningsloven med henvisning til følgende forhold:

- Vegutbedring
- Trafikksikring av skoleveg
- Utbyggingstempoet må tilpasses skolekapasiteten

I utbyggingsavtalen som er datert 1.3.2000 ble sistnevnte konkretisert gjennom punkt 2.1.3 som regulerte tidspunkt for framtidig innflytting i boligene til tidligst 3. kvartal 2001. I en ”særavtale” dat. 11.2.00 tilknyttet utbyggingsavtalen ble dette utdypet gjennom følgende bestemmelser:

- Langhus skole bygges ut med økt kapasitet i løpet av 2001.
- Utbygger kan forskuttere kommunal investering for årene 2002 og 2003 i henhold til kommunens vedtatte økonomiplan for 2000-03 med til sammen 20 millioner kr. Utbetaling til kommunen skjer pr. 1.7.2000, tilbakebetaling med 10 millioner kr pr. 1.2.02 og 10 millioner i 2003.
- Kommunen bevilger 22 millioner kr. i 2000-01 slik at skolen blir fullfinansiert innen ønsket framdrift.

Særavtalen regulerer videre at utbygger inviteres som en av anbyderne på skolebygget. Avtalen regulerte altså en rentefri forskuttering i ca 3 år av kommunens planlagte skoleinvesteringer i den aktuelle skolekretsen, slik at utbygger skulle kunne bygge ut boligområdet raskere

---

<sup>59</sup> Ski kommune er en av ca 40 registrerte brukere av plan- og analysemodellen KOMPAS, som muliggjør utarbeidelse av befolkningsframskrivninger for både hele kommunen og deler av denne, ex skolekretser, basert på lokale forutsetninger om framtidig boligbygging. Bruk av denne modellen i planleggingsarbeid Akershus-kommunene er nærmere beskrevet i Asplan Viak rapport 2003-016.

enn kommunens planlagte investeringstakt. Dette er i tråd med kommunens generelle politikk på området, kfr foran.

Parallelt med dette skjedde imidlertid vesentlige endringer i boligmarkedsutviklingen i regionen, med økt flyttehyppighet pga et mer opphetet boligmarked. Dette bidro til at man fikk et kraftig generasjonsskifte i eneboligbebyggelse i andre deler av Langhus skolekrets: Etablerte ”seniorer” flyttet til andre boliger, mens yngre barnefamilier flyttet inn. Dette medførte en kraftig barnetallsøkning i området uavhengig av den planlagte boligbyggingen.

På denne bakgrunn konkluderte kommunen med at økt skolekapasitet måtte framskaffes uavhengig av ny boligbygging eller ei, og forserte dermed sin planlagte investeringstakt i skolen i henhold til dette. I tillegg gjorde ny slakk i boligmarkedet at utbyggers ønske om forsering av boligbyggingen bortfalt. Det ble følgelig ikke behov for den avtalte forskotteringen fra utbygger, og avtalens punkt om dette er følgelig ikke blitt gjennomført. Samtidig gjorde grunnerverv, behov for arkeologiske undersøkelser samt vanskeligheter med å få inn akseptable anbud at også skoleutbyggingen ble forsinket. I henhold til kommunens økonomiplan 2003-06 fullføres skolebygget høsten 2003. Prosjektets totale kostnadsramme oppgis her å være 82,5 mill kr.

#### **6.2.3.2 Monsrud felt B 2, Ski sentrum – utbygger NCC År:2001**

Monsrud-feltet ligger attraktivt til i selve tettbebyggelsen i Ski sentrum. B2-området er på ca 26 dekar og ligger ved jernbanelinjen, like sørvest for Ski stasjon. Det har tidligere vært brukt til militærleir. NCC kjøpte området fra Forsvaret i 2000/01 for en høy pris, antatt rundt 30 millioner kr.

Gjeldende reguleringsplan ble vedtatt i desember 2000. Utbygger har ut fra denne utarbeidet et prosjekt med 150 boliger. Planen regulerer utbyggingen gjennom rekkefølgebestemmelser med henvisning til:

- Bygging av tilgrensende veger inkludert fortau
- Opparbeidelse av lekeplasser
- Utbyggingstempoet må tilpasses skolekapasiteten

I utbyggingsavtalen som er datert 1.10.2001 ble sistnevnte konkretisert gjennom punkt 3.1 som med henvisning til kommuneplan/boligprogram regulerte utbyggingstakten. I pkt 3.2 refereres så utbyggeres tempoplan:

<i>Boliger pr år</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005-10</i>
Kommunen	20	30	30	50	50 pr år
Utbygger	20	50	50	50	

Ut fra dette sier kommunen og utbygger seg enig om å søke å tilrettelegge for utbyggeres utbyggingstakt gjennom følgende tiltak:

- NCC innbetaler kr 25.000,- for hver av de 50 boligene man ønsker å bygge årlig før byggestart
- Ski kommune er så ansvarlig for bruk av disse midlene til å skaffe nødvendig økning av skolekapasiteten. Kommunen avgjør selv når, hvordan og hvor dette skal skje
- Avtalen regulerer også at 10 prosent av leilighetene på B2 skal være for ungdom i etableringsfasen. Disse unntas fra bestemmelsene om tilskudd til skoleutbygging.

Beløpet kr 25.000,- pr bolig var beregnede renteutgifter av den framskynding av kommunale skoleinvesteringer som forsering av utbyggingstempoet i forhold til utbyggeres ønsker var beregnet å gi behov for. På denne bakgrunn la så utbygger prosjektet ut i markedet og solgte deler av det, men fikk deretter allikevel ”kalde føtter” og trakk det tilbake før fysisk byggestart. Prosjektet er nå omarbeidet med økt boligantall. Endringer i boligmarkedet sett i sammenheng med den høye prisen utbygger har betalt for tomten kan antas å være viktige faktorer bak dette. Etter kommunens kjennskap var det heller ingen klausul i kjøpsavtalen som regulerte avtalt kjøpspris i forhold til de utgifter utbygger eventuelt måtte få gjennom en utbyggingsavtale. Kommunen opplyser at det justerte prosjektet er omfattet av en utbyggingsavtale med samme innhold som det opprinnelige.

### **6.2.3.3 Røis 2, Skotbu – utbygger Røis gård A/S År:2002**

Framtidig boligfelt Røis ligger ved Skotbu sør i kommunen, nær grensa mot Hobøl kommune i Østfold. Området ligger ca 0,5 – 1 km fra jernbanestasjon og 1,5 - 2 km fra E 18 mellom

Oslo/Ski og Østfold/Sverige. Avstanden til kommunesenteret Ski er snaut 10 km, til Oslo sentrum nærmere 30 km.

Området er avsatt til utbyggingsområde i gjeldende kommuneplan. Det vil komme som en utvidelse av mindre eksisterende boligområde, men ligger ellers perifert langt fra øvrige befolkningskonsentrasjoner. Det betjenes av en lokal grendeskole.

Utbygger inngikk i 1999 avtale med grunneier om å forestå utbyggingen. Reguleringsplan for området ble vedtatt i 2001 og inneholdt rekkefølgebestemmelser med henvisning til:

- Bygging av regulert kjøreveg
- Fortau eller gang/sykkelveg til skolen
- Dokumentasjon av kapasitet på lokalt renseanlegg
- Utbyggingstempoet må tilpasses skolekapasiteten

Utbygger ønsket å bygge ut området med 56 boliger, hvorav ca 2/3 eneboliger. Kommunens holdning var her at dette ikke var noe område hvor det var aktuelt for kommunen å bygge ut skolekapasitet. Sett fra kommunens sider betydde dette at man kunne akseptere en gradvis utbygging over lengre tid, med ca 3 boliger i året, som man mente at skolen kunne absorbere.

Utbygger ønsket imidlertid en rask utbygging der hele feltet ble bygd ut over 3 år. Kommunens holdning var at utbygger i så fall også måtte ta ansvar for bygging av et nytt tilbygg til skolen på minst 260 m<sup>2</sup> som dette ville medføre behov for, og utarbeidet et forslag til utbyggingsavtale hvor dette var lagt inn. Tilbygget skulle være godkjent for overlevering til kommunen før boligene fikk brukstillatelse. Alternativt kunne utbygger igangsette boligbygging mot å stille bankgaranti på 7 mill kr for skoleutbyggingen. Fordelt på 56 boliger ville dette tilsvare kr 125.000 pr bolig.

Før man kom så langt som til å underskrive denne ”døde” imidlertid prosjektet hen. Slakk i boligmarkedet er sikkert en del av forklaringen, men det kan nok også hevdes at planene bygde på en feilvurdering av markedsmulighetene i et såpass perifert område langt fra både kommunesenteret og annen bebyggelse. Investeringsbehovet i bl a skole – som burde latt seg forutse ut fra bestemmelsene i gjeldende kommuneplan - kan sikkert ha medvirket til at pro-



sjektet stoppet opp, men altså neppe hovedårsaken. I følge kommunen vurderte Block-Watne å overta prosjektet, men konkluderte med ikke å gå inn i det.

#### **6.2.4 Oppsummering**

Tross at flere avtaler om dekning av sosialinfrastruktur er inngått mellom utbygger og kommunen har ulike forhold gjort at de ikke er blitt realisert. Ingen boliger i Ski der utbygger har dekket slike kostnader er derfor enda solgt i markedet.

Utflatingen i boligprisene i kommunen i 2001 har sannsynligvis påvirket utbyggers beslutninger i alle tilfellene. Skoleutgifter var neppe avgjørende i NCC-caset i Ski sentrum, men kan ha vært det for Røis på Skotbu. Man kan nok også her ha feilberegnet markedet i et såpass perifert område.

Kommunens avtalepraksis på området virker etter vår oppfatning ryddig, veloverveid og velbegrunnet. Kommunen mener selv å ha et godt forhold til utbyggerne, som i følge dem er godt kjent med kommunens politikk på området og hvilke utgifter de kan forvente å måtte påta seg gjennom en utbyggingsavtale.

Kommunens praksis med bruk av utbyggingsavtaler er beskrevet i kommuneplanens del 3 Boligprogram, kapittel K Gjennomføring/videre saksgang, avsnitt 2.2 Utbyggingsavtaler. Kommunen informerer om opplegget gjennom sin jevnlige kontakt med utbyggere. Man har imidlertid ikke lagt ut informasjon på sine internettsider, slik det er gjort i kommuner som Oppegård og Bærum.

### **6.3 Ullensaker kommune**

#### **6.3.1 Kort om kommunen**

Ullensaker er sammen med Nannestad vertskommune for Oslos nye hovedflyplass Gardermoen som ble åpnet i 1998, noe som har gitt området kraftige vekstimpulser. Kommunesenteret Jessheim ligger ca 45 km nord for Oslo. Kommunen har nå ca. 23.000 innbyggere, og innbyggertallet ventes å øke med 2-4 prosent årlig de kommende årene. Dette kan gi Ullensaker

11.000 nye innbyggere innen år 2020<sup>60</sup>. Kommunen har ordfører fra Fremskrittspartiet fra høsten 2003, men har tidligere hatt ordfører fra Arbeiderpartiet.

Tabell 6.3 viser noen nøkkeltall angående boligbygging, boligmasse og bruktboligpriser i Ullensaker kommune. Tabellen viser at boligmassen i Ullensaker er dominert av eneboliger, hele 65 prosent av boligmassen var eneboliger i november 2001. I 2001 var byggeaktiviteten svært høy. Antall igangsatte nye boliger utgjorde 4,4 prosent av den totale boligmassen i kommunen, mens antall fullførte boliger utgjorde 3,6 prosent av den totale boligmassen. Byggeaktiviteten er faktisk høyere enn i Ski, og langt høyere enn både landsgjennomsnittet og fylkesgjennomsnittet i Akershus. Boligene som bygges i Ullensaker er relativt store. Det observeres en økning i nybyggingen i 2002. Prisene på brukte eneboliger i kommunen falt faktisk ganske mye i 2001, høy nybygging kan være en forklaringsfaktor. I 2002 økte imidlertid boligprisene kraftig. Fremdeles er imidlertid prisnivået på brukte eneboliger i Ullensaker betydelig lavere enn i Oslo.

**Tabell 6.3 Nøkkeltall boligbygging, boligmasse og bruktboligpriser. Ullensaker kommune.**

	0235 Ullensaker		
	2000	2001	2002
Igangsatte boliger	561	407	325
Antall fullførte boliger	489	333	544
Antall boliger (fra FOB 2001)		9271	
Gjennomsnittsareal igangsatte boliger	113	122	125
Gjennomsnittsareal fullførte boliger	116	130	116
Byggeaktivitet (igangsatte boliger/antall boliger)		4,4	
Byggeaktivitet (fullførte boliger/antall boliger)		3,6	
Eneboligandel		65	
Andel andre småhus		29	
Blokkandel (inkl. andre høyhus)		6	
Gjennomsnittlig kvadratmeterpris brukte eneboliger	9965	9176	10096
Prisnivå brukte eneboliger i forhold til Oslo	63	54	57

Kilde: SSB: folke- og boligtellingsen (FOB), byggestatistikk, samt egne kjøring basert på SSBs bruktboligprisstatistikk for selveide boliger. Bruktboligpristallene våre for 2002 omfatter bare de tre første kvartalene.

En så kraftig befolkningsvekst som en har i Ullensaker, medfører naturlig nok store investeringsbehov som presser kommuneøkonomien. I 2002 hadde kommunen en lånegjeld pr innbygger nærmere 50 prosent over landsgjennomsnittet.

<sup>60</sup> Kilder for omtalen av Ullensaker kommune er bl a forslag til Kommuneplan 2004-20 med arealdel og bestemmelser, utlagt på kommunens nettsider [www.ullensaker.kommune.no](http://www.ullensaker.kommune.no), samt telefonintervju med plansjef

I forslag til kommuneplan 2004-20 heter det bl a at ”Kommunen må skaffe betydelige nye inntekter dersom tjenestetilbudet skal ha et rimelig nivå. Utbygging, kommuneøkonomi og tjenester må harmoniseres” (s. 10). Lenger ut i planen slås det i kapittel 7 - ”Vekststyring – strategier” blant annet fast at:

- For å unngå dramatisk vekst i kommunale investeringer i tid og rom, må veksten styres i tid og rom
- Boligbyggingen er vår vekststyringsmulighet, vekststyring er nøkkelen til å opprettholde gode tjenester!
- Boligbygging må rammestyreres i tid og rom ut fra skolekapasitet og annen viktig infrastruktur
- Utbyggingsavtaler videreføres som verktøy for kommunens utbyggingspolitikk

### **6.3.2 Kommunens bruk av utbyggingsavtaler**

I Jensen og Narvestad (2002) omtales Ullensaker som ”en rutinert kommune, med et bevisst og ryddig forhold til utbyggingsavtaler”. Kommunens erfaring er allikevel særlig fra perioden etter 1998. I følge rapporten bruker kommunen utbyggingsavtaler til bl a:

- Styring av utbyggingsvolum og –takt samt boligstørrelser og typesammensetning
- Opparbeidelse av teknisk infrastruktur, friområder mv
- Etablering av barnehage
- Bidrag til utbygging av barneskole

Kommunen vedtok en prinsippsak om bruk av utbyggingsavtaler i mai 2000. Denne ble så revurdert våren 2003. Kommunen har nå innført en praksis der utbyggingsavtaler inngås i to trinn:

*Trinn 1* vedtas sammen med reguleringsplan og er nær knyttet til rekkefølgebestemmelser mv i denne. Her fastlegges hva slags anlegg m v som må være på plass før utbygging, men ikke *tidspunkt* for bygging og utbyggingstakten.

---

Johan Weydahl 28.11.03. Vi har ikke studert konkrete utbyggingsavtaler herfra.

Trinn 2 forhandles når utbygger er klar for utbygging. I denne fastlegges oppstart for utbyggingen og årlige kvoter (antall boliger som kan bygges pr år).

Sistnevnte er knyttet til et system der utbyggerne får vedtatt sine reguleringsplaner med rammer for boligbygging uten at årlig boligbygging i de ulike planområder av kommunen (sammenfaller med skolekretser) blir fastlagt. Dette skal gjøres i delavtale 2 når prosjektet er utviklet videre og utbygger planlegger å sende inn rammetillatelse etter plan- og bygningsloven. Kommunestyret har vedtatt en årlig utbyggingstakt på 350 boliger pr år de kommende årene, og i kommuneplanforslaget og vedtatte bestemmelser til arealdelen<sup>61</sup> er dette fordelt på planområder/skolekretser med utgangspunkt i bl a tilgjengelig skolekapasitet. Sammen med beregninger av befolknings- og elevtallsutvikling samt rekkefølgebestemmelser m v brukes dette som styringsinstrument overfor private utbyggere. Kommunen har allikevel en betydelig utfordring i at det er planlagt for langt mer boligbygging i kommunen de kommende årene enn det vedtatte måltallet. Utbyggerne risikerer således opptil flere års ventetid før det er ledig byggekvote i området/kretsen deres prosjekt ligger i<sup>62</sup>.

### **6.3.3 Sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler**

Kommunens rekkefølgebestemmelser, uttrykt i nevnte planbestemmelser til kommuneplanens arealdel, inneholder bl a krav om at byggeområder for boliger først kan bygges ut når det er ”etablert eller dokumentert” sosial og teknisk infrastruktur med hensyn til skolekapasitet, VA-anlegg og trafikksikring. Gjennom trinn 2-avtalen gjøres en konkret vurdering av hva dette innebærer med hensyn til skole for det enkelte prosjekt. Der skolekapasiteten synes tilstrekkelig slipper prosjektet gjennom, mens der den sprenges som følge av ny boligbygging må utgifter dekkes av utbygger. Kommunen lover ingen refusjon av slike investeringsutgifter. Det er således ikke tale om forskottering, men at kommunens utgifter faktisk dekkes av utbygger.

Utbyggers kostnader til å framskaffe skolekapasitet vil også variere sterkt med den konkrete situasjonen i aktuell skolekrets. Noen steder kan skolebehovet dekkes via enkle løsninger som at det bygges flere klasserom i brakker, paviljonger e l. I andre tilfelle må det bygges en full ny parallell med tilhørende spesialrom mv., noe som gir langt høyere kostnader.

---

<sup>61</sup> Vedtatt 7.4.03.

<sup>62</sup> Per november 2003 er det således først ledige byggekvotes fra år 2009 i flere deler av kommunen.

Et prosjekt på 600 boliger ble beregnet å ville utløse bygging av en ny parallell på angjeldende skole. En slik koster grovt sett 60 mill kr. Dette betyr i så fall kostnader på rundt kr. 100.000,- pr bolig.

### **6.3.4 Oppsummering**

Også i Ullensaker har altså ulike forhold medført at boliger omfattet av utbyggingsavtaler med dekning av utgifter til sosialinfrastruktur enda ikke er kommet ut i markedet.

Slik vi forstår det er mange utbyggere lite fornøyd med det nye to-trinnsopplegg for inngåelse av utbyggingsavtaler. Dette går særlig på at tidspunkt for utbygging (trinn 2) er skilt fra selve avtaleinngåelsen (trinn 1), noe som etter deres oppfatning gir manglende forutsigbarhet. Utbyggerne kan lett oppleve kommunen som utydelig på hvilke kostnader som faktisk vil komme til å påløpe prosjektet. Det oppleves også som urettferdig at enkelte prosjekter ”slipper” gjennom uten kostnader til skole, fordi de ligger i en krets som (enda) har ledig skolekapasitet, mens prosjekter lenger bak i køen i samme område (eventuelt nabokretsen) risikerer å måtte dekke betydelige beløp.

Etter at praksisen ble endret har kommunen nå opplevd at flere større boligprosjekter er blitt forsinket fra utbyggers side. Ingen ”Trinn 2”-avtaler er således enda underskrevet. 3 mindre utbyggere har uttrykt ønske / forhandler om slik avtale.

Ut fra avtaler inngått under det ”gamle” avtaleregimet renoverer kommunen nå en skole for ferdigstillelse høsten 2004 med kostnad 60 mill kr, hvorav 14 mill er forutsatt inndekket fra to utbyggere som fikk sette i gang sine prosjekter gjennom ”forseringsbidrag” i 2002. Boligene er under bygging, men et svakt marked har medført dempet utbyggingstempo i forhold til forutsetningene ved inngåelse av utbyggingsavtalen. Det første avdraget skal etter avtalene innbetales høsten 2003.

Kommunens oppfatning er at utbygger tar den pris for boligene som markedet er villig å betale, uansett om utgifter til skole må dekkes gjennom prosjektet eller ikke.

På bakgrunn av utbyggernes kritiske merknader har kommunen tatt opp spørsmålet om å re-vurdere avtalesystemet. Avgjørelse om dette vil antakelig foreligge i januar 2004.

## **6.4 Vestby kommune**

### **6.4.1 Kort om kommunen**

Vestby kommune ligger i Follo helt sør i Akershus, og grenser mot Moss i Østfold. Kommunen har omlag 12800 innbyggere, og befolkningsveksten har tiltatt kraftig de siste 4-5 årene. Under forutsetning om at det man har inngått avtaler om bygges vil kommunen de kommende årene få en befolkningsvekst på hele 5-6 prosent årlig, altså enda høyere enn i flyplasskommunen Ullensaker. Kommunen forventer imidlertid ikke en så stor utbygging. Kommunens lånegjeld pr innbygger er noe under lands- og fylkesgjennomsnittet. Kommunen har ordfører fra Arbeiderpartiet.

Tabell 6.3 viser noen nøkkeltall angående boligbygging, boligmasse og bruktboligpriser i Ullensaker kommune. Tabellen viser at boligmassen i Vestby er dominert av eneboliger, hele 65 prosent av boligmassen var eneboliger i november 2001, nøyaktig samme andel som i Ullensaker. I 2001 var byggeaktiviteten høyere enn både landsgjennomsnittet og fylkesgjennomsnittet for Akershus. Antall igangsatte nye boliger utgjorde 3,1 prosent av den totale boligmassen i kommunen, mens antall fullførte boliger utgjorde 3,4 prosent av den totale boligmassen. Boligene som bygges i Vestby er store. Byggeaktiviteten i Vestby har vært noenlunde lik de tre siste årene hvor det foreligger statistikk. Prisene på brukte eneboliger i Vestby er betydelig lavere enn i Oslo, og ganske lik prisene i nabokommunen Ski. I 2001 falt prisene, mens de økte sterkt i 2002.

**Tabell 6.3 Nøkkeltall boligbygging, boligmasse og bruktboligpriser. Vestby kommune.**

	0211 Vestby		
	2000	2001	2002
Igangsatte boliger	199	151	64
Antall fullførte boliger	140	162	102
Antall boliger (fra FOB 2001)		4833	
Gjennomsnittsareal igangsatte boliger	129	149	136
Gjennomsnittsareal fullførte boliger	148	131	141
Byggeaktivitet (igangsatte boliger/antall boliger)		3,1	
Byggeaktivitet (fullførte boliger/antall boliger)		3,4	
Eneboligandel		65	
Andel andre småhus		31	
Blokkandel (inkl. andre høyhus)		5	
Gjennomsnittlig kvadratmeterpris brukte eneboliger	11738	10668	12639
Prisnivå eneboliger i forhold til Oslo	74	63	72

Kilde: SSB: folke – og bolig tellingen (FOB), byggestatistikk, samt egne kjøring basert på SSBs bruktboligprisstatisikk for selveide boliger. Bruktboligpristallene våre for 2002 omfatter bare de tre første kvartalene.

I den nye kommuneplanens måldel heter det som mål nr 2 at ”*Vestby kommune skal styre bolig- og befolkningsutviklingen*”. Dette skal skje gjennom boligprogrammet som rulleres årlig sammen med handlingsprogrammet (økonomiplanen), som grunnlag for reguleringsplaner og inngåelse av utbyggingsavtaler. I rådmannens forslag til Handlingsprogram for 2004-07 nevnes befolkningsveksten og tilhørende investeringsoppgaver først blant kommunens utfordringer de kommende årene. Rådmannen foreslår her betydelig kutt i etatenes driftsrammer samt innføring av eiendomsskatt for å få kommende budsjetter i balanse <sup>63</sup>.

#### 6.4.2 Sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler

Fra kommunen får vi opplyst at man gjennom utbyggingsavtaler har avtalt eller er i ferd med å avtale bidrag til sosial infrastruktur for fire større felt, se tabell 6.2. I følge kommunens boligprogram ligger de alle i Vestby skolekrets. Samlet står de for ca 2/3 av planlagt boligbygging i denne kretsen i perioden 2004-7. Denne kretsen har igjen over halvparten av den samlede boligbygging i hele kommunen. Prosjektene i tabellen utgjør derfor anslagsvis 40 prosent av forventet boligbygging i kommunen de nærmeste 4 år.

<sup>63</sup> Kilder: Kommuneplanens måldel 2003-15, arealdel 2003-15, Handlingsprogram 2004-7 samt vedlegg 1 til dette ”Befolkningsutvikling og boligprogram” hentet fra [www.vestby.kommune.no](http://www.vestby.kommune.no) samt telefonintervju med plansjef Lars Grimsgård 21.10.03. Vi har ikke studert konkrete utbyggingsavtaler herfra.

I tillegg til de avtalte bidragene til sosial infrastruktur som det refereres til i tabellen er det for feltet Nordby gård avtalt bidrag på 1,5-2 millioner kr. til vei, fortau og ledningsnett utenfor reguleringsområdet. For feltet Randemjordet er det inngått avtale om bidrag til vei utenfor reguleringsområdet med 1,5 millioner kr.

I forbindelse med feltet Sole Skog IV har det vært en tvist som går på lovligheten av vedtak. Innenfor prosjektets rammer har vi ikke mulighet til å gå nærmere inn på hva denne tvisten går ut på. Noen rettssak har imidlertid foreløpig ikke blitt berammet.

Kommunens innfallsvinkel er at utbyggere må bidra til sosial infrastruktur dersom de ønsker en raskere utbyggingstakt enn det som er forutsatt i aktuelle planer. Kommunen kan imidlertid vente, de presser ikke fram slik forskottering. Kommunens oppfatning er videre at boligbyggingen i kommunen hindres vesentlig dersom ikke sosial infrastruktur skal kunne inkluderes i avtalene.

I følge kommunens handlingsprogram medfører forslaget til boligbyggeprogram at det må bygges ny barneskole til 135 millioner kr i Vestby skolekrets i 2005/6. Dette prosjektet er en av de dominerende enkeltpostene i kommunens investeringsprogram. Avtalte bidrag fra boligutbyggerne antas å ville dekke deler av denne investeringen slik at kommunens behov for låneopptak reduseres.



**Tabell 6.4 Boligprosjekter med avtalt bidrag til sosial infrastruktur gjennom utbyggingssavtale – Vestby kommune.**

<i>Prosjekt</i>	<i>Utbygger</i>	<i>Antall boliger<sup>64</sup></i>	<i>Tidspkt.</i>	<i>Avtalt bidrag til sosial infrastruktur</i>	<i>Merknad</i>
Sole Skog IV	Såner Invest	1400	2004 og utover	17 mill kr	Avtale vedtatt
Vestby senter	Vestby senter as	90-100	2006 og utover	Første 30 boliger: kr 0,- Bolig 31-60: kr 25.000,- pr bolig Bolig 61-90: kr 50.000,- pr bolig Bolig 91+: kr. 75.000,- pr bolig	Avtale vedtatt
Randemjordet	Systemhus	150	2005 og utover	6,6 mill kr (tilsv kr 55.000,- pr bolig)	Avtale vedtatt
Nordby Gård	Block Watne AS	80	2004 og utover	2,2 mill. til sosial infrastruktur ( tilsv ca. 27.500,- pr bolig)	Avtale vedtatt
Nordby Gård	Stiftelsen Solås og Steinløkka	Usikkert Max. 110	2004 og utover	Første 40 boliger: 1 mill. kroner (tilsv 25000,- pr bolig) Resten: kr. 30000,- pr bolig	Avtale vedtatt

### 6.4.3 Oppsummering

Også i Vestby vil det altså enda ta noe tid før boliger hvor utbygger betaler for sosial infrastruktur kommer ut i markedet. Heller ikke her er det derfor mulig å si noe om i hvilken grad dette evt vil påvirke boligenes pris.

<sup>64</sup> Antall boliger er ca. tall, ikke eksakte tall.

De aktuelle boligprosjektene ligger i samme skolekrets, og synes nært koblet med den aktuelle skolen som skal bygges og som det er avtalt bidrag fra utbyggerne til. Det er bare en liten del av utbyggingsprosjektene i kommunen hvor utbygger må dekke deler av kostnadene forbundet med sosial infrastruktur.

## **6.5 Bærum kommune**

### **6.5.1 Kort om kommunen**

Bærum er Oslos nærmeste nabokommune i vest med ca. 102.000 innbyggere. Innbyggertallet har økt gjennom hele etterkrigstiden, men de siste årene har veksten avtatt. Kommunen ligger helt på landstoppen i inntektsnivå, men sliter allikevel økonomisk og gjennomfører for tiden en betydelig ”slankeprosess” i administrasjonen. Kommunen har hatt ordfører fra Høyre i mange år. Lånegjelden pr innbygger er klart høyere enn gjennomsnittet for både fylket og landet <sup>65</sup>.

Tabell 6.5 viser noen nøkkeltall angående boligbygging, boligmasse og bruktboligpriser i Bærum kommune. Tabellen viser at boligmassen i Bærum er mer variert enn boligmassen i de andre kommunene som er betraktet særskilt i dette kapittelet. 35 prosent av boligmassen var eneboliger i november 2001, 34 prosent andre småhus og 31 prosent blokkleiligheter ol. Bærum merker seg også ut ved at byggeaktiviteten i kommunen i 2001 var lavere enn både landsgjennomsnittet og fylkesgjennomsnittet for Akershus. Antall igangsatte nye boliger utgjorde 1,2 prosent av den totale boligmassen i kommunen, mens antall fullførte boliger utgjorde 0,8 prosent av den totale boligmassen. Også de andre årene ser boligbyggingen ut til å ha vært relativt lav i Bærum, men i 2002 ble det igangsatt og fullført flere boliger enn de foregående årene. Foreløpige tall fra kommunen tilsier at man har hatt relativt høy boligbygging også i 2003. <sup>66</sup> Boligene som bygges i Bærum er store. Prisene på brukte eneboliger i Bærum var i 2000 på nivå med prisene i Oslo. I de to etterfølgende årene har imidlertid prisene på brukte eneboliger falt relativt til Oslo. Prisnivået er imidlertid klart høyere enn i de andre Akershuskommunene vi har presentert tall fra.

---

<sup>65</sup> Kilder for dette avsnittet er: Handlingsprogram 2004-7, saksframlegg dat 19.11.03 om utbyggingsavtale med Fornebu Boligpar as samt selve avtaleteksten. Dokumentene er utlagt på <http://www.baerum.kommune.no/>. Av tidsmessige årsaker fikk vi ikke gjort intervjuer med Bærum kommune.

<sup>66</sup> Kommunen oppgir ca 440 ferdigstilte boliger i felt i 2003. I tillegg kommer såkalt ”eplehagefortetting”.

**Tabell 6.5 Nøkkeltall boligbygging, boligmasse og bruktboligpriser. Bærum kommune.**

	0219 Bærum		
	2000	2001	2002
Igangsatte boliger	414	491	579
Antall fullførte boliger	270	320	420
Antall boliger (fra FOB 2001)		42519	
Gjennomsnittsareal igangsatte boliger	171	141	160
Gjennomsnittsareal fullførte boliger	166	174	127
Byggaktivitet (igangsatte boliger/antall boliger)		1,2	
Byggaktivitet (fullførte boliger/antall boliger)		0,8	
Eneboligandel		35	
Andel andre småhus		34	
Blokkandel (inkl. andre høyhus)		31	
Gjennomsnittlig kvadratmeterpris brukte eneboliger	15847	16723	16678
Prisnivå eneboliger i forhold til Oslo	100	98	95

Kilde: SSB: folke- og boligtellingsen (FOB), byggestatistikk, samt egne kjøring basert på SSBs bruktboligprisstatisikk for selveide boliger. Bruktboligpristallene våre for 2002 omfatter bare de tre første kvartalene.

Bærum har brukt utbyggingsavtaler for gjennomføring av boligprosjekter i mange år, men har fra 2001 endret sin praksis for inngåelse av slike avtaler slik at sosial infrastruktur nå også kan inkluderes i avtalene. Kommunen styrer utbyggingene gjennom rekkefølgebestemmelser om etablering av samfunnstjenester i kommuneplanens arealdel, koblet til konkrete reguleringsbestemmelser med tilsvarende innhold i alle nye reguleringsplaner som vedtas.

På dette grunnlaget har kommunen de siste årene ført forhandlinger med mange utbyggere. Av ulike grunner har allikevel ingen konkrete avtaler der utgifter til sosial infrastruktur skal dekkes av utbygger blitt inngått. Avtalen som ble inngått seint i 2003 med Fornebu Boligspær om Fornebu-utbyggingens trinn 1 er derfor – kanskje noe uventet ut fra den sterke offentlige kritikk kommunens praksis i lengre tid har vært utsatt for fra både utbyggere og enkelte politikere - den aller første utbyggingsavtalen i Bærum der dekning av utgifter til sosial infrastruktur inngår.

Det er vårt inntrykk at utbyggingsavtaler ser ut til å være langt mer kontroversielt i Bærum enn i de andre kommunene som er betraktet i denne studien. Det har blitt uttrykt stor motstand mot at kostnader ved utbygging av sosial infrastruktur er inkludert i utbyggingsavtalene, og likeledes mot at avtalene skal brukes som virkemiddel i kommunens sosiale boligpolitikk. En uttalelse fra adm.dir. Wincent Haga i Andenæs Eiendom<sup>67</sup> kan tjene som et illustrerende ek-

<sup>67</sup> Intervju med Asker og Bærums budstikke datert 5/12-2003.

sempel på den kraftige kritikken som er blitt rettet mot kommunens bruk av utbyggingsavtaler:

”Vi skal selvsagt være med å betale for teknisk infrastruktur som vei, vann og avløp, men det må bli slutt på at vi i tillegg skal tvinges til å legge inn både underfinansierte boliger, kostnader til skoler og barnehager og andre sosiale formål, og samtidig knipe på utnyttelsesgraden og holde byggekostnadene nede”.

### **6.5.2 Utbyggingsavtalen med Fornebu Boligspår**

Utbyggingsavtalen mellom Bærum kommune og Fornebu Boligspår er datert 19.11.03. Denne regulerer fase 1 av utbyggingen på Fornebu, om omfatter utbygging av nær 2500 av de 6000 boligene som området planlegges å få ved full utbygging. Avtalen er et omfattende og komplisert dokument på 11 sider + vedlegg, og forhandlingene har pågått over flere år.

Innenfor denne rapportens rammer har vi ingen mulighet for å vurdere innholdet i denne saken nærmere. Det er imidlertid klart at Fornebu-avtalens omfang og innhold skiller seg sterkt ut fra de andre prosjektene vi omtaler i denne rapporten. Vi gjengir derfor her noen hovedpunkter fra avtalen for å belyse tematikken i denne rapporten best mulig, bl a som grunnlag for en enkel sammenlikning med de øvrige prosjektene som er omtalt foran.

I kommunens saksframlegg om utbyggingsavtalen datert 19.11.03 heter det blant annet:

”Fornebu Boligspår AS inngikk avtale om kjøp av Oslo kommunes arealer på Fornebu i 2001. Selskapet har etter dette solgt rettigheter til leiligheter på Fornebu og har på denne måten sikret et tilfredsstillende økonomisk grunnlag for å igangsette sin boligbygging på nær 4700 leiligheter. I selskapets avtale med Oslo er utbygger innrømmet rabatt for tomtekjøp som skal benyttes til oppføring av boliger med sosial profil. Selskapet ble før avtalens inngåelse gjort kjent med at Bærum kommune alene ikke kunne bære alle de kostnader til skoler, barnehager og anlegg innenfor helse, kultur og idrett som boligbyggingen ville kreve. Selskapet har således i sine avtaler med andelseierne lagt inn forutsetningen om at utbyggers bidrag til fremskynding av den sosiale infrastruktur vil bli lagt inn i boligprisen. Samtidig har den tomteprisen selskapet har avtalt å betale til Oslo kommune bygget på kunnskap om en mulig merkostnad i form av bidrag til sosial infrastruktur. Merkostnaden er derfor først og fremst å betrakte som en kostnad for tomteutvikling som skal sikre at det er mulig å få reist de planlagte boliger på det tidspunkt utbygger ønsker det.

Selskapet har i sine tidlige drøftelser med Bærum kommune vært noe avventende til spørsmålet om inngåelse av en avtale. Ikke minst skyldes dette at det fra bygge – og anleggsnæringen har vært stilt spørsmål ved lovligheten av å inngå avtaler som legger til rette for bidrag til sosial infrastruktur fra private. Uklarheten rundt spørsmålet førte til at Kommunaldepartementet – i samarbeid med andre berørte departementer – utredet spørsmålet og

utarbeidet et rundskriv etter en bredere debattrunde med deltagelse fra berørte parter. Rundskrivet slår fast at den praksis bl.a. Bærum kommune benytter når det gjelder bruk av utbyggingsavtaler er fullt lovlig.

Fra Bærum kommunes side var det imidlertid nødvendig å få presisert at avtaler om sosial infrastruktur ikke var noe krav fra kommunens side, men at slike avtaler kunne være nødvendig å ty til for å komme raskere i gang med en utbygging enn det kommunens økonomi ellers ville tillate. Det ble således opp til utbygger selv å vurdere om vedkommende ville se seg tjent med å inngå slik avtale.

Fornebu Boligspas AS henvendte seg til Bærum kommune i brev av 07.01.03 og ba om å få inngå "en utbyggingsavtale som kunne legge grunnlag for å fremskynde igangsetting av utbyggingen på Fornebu. (...)"

Om det avtalte "fremskyndingsbidrag til sosial infrastruktur" skriver rådmannen i saken videre:

"Utbygging av den sosiale infrastruktur i Fase 1 er kostnadsberegnet til kr.770 mill. fratrukket badeplass ytterst på Storøya samt del av skole på Hundesund som skal dekke behov utenfor Fornebu. Fordelt på det antall kvadratmeter boligflate som anslagsvis skal bygges i Fase 1 utgjør dette kr. 3244.- pr. m2. korrigert for indeksregulering pr. 15.04.03. Partene avtaler at disse kostnadene i utgangspunktet deles med en halvpart på hver slik at Fornebu Boligspars fremskyndingsbidrag til sosial infrastruktur utgjør kr. 1622.- pr. m2.

Siden antall kvadratmeter boligflate ikke fastsettes før reguleringsplan er vedtatt av kommunestyret og de faktiske kostnader til sosial infrastruktur ikke er kjent før utbygging har funnet sted, kan investeringskostnadene pr. m2 boligflate vise seg å bli høyere eller lavere enn det ovennevnte beløp. Fornebu Boligspas AS er avhengig av godkjenning av størrelsen på bidraget fra sine andelseiere før utbygging settes i gang og det er fra deres side behov for forutsigbarhet. Det er derfor avtalt at et fremskyndingsbidrag på kr. 1622.- pr. m2 boligflate fastsettes i denne avtale, dog slik at Fornebu Boligspas skal kunne dra fordel av en reduksjon i investeringskostnader som skyldes statlige tilskudd samt en eventuell redusert merverdiavgift.

Et lavere utbyggingsvolum enn forventet koblet med høyere kostnader for sosial infrastruktur (entreprisekostnader) innebærer at kommunen vil måtte bære en større andel av totalkostnadene. Høyere utbyggingsvolum koblet med lavere kostnader for infrastruktur (som ikke skyldes statlige tilskudd) innebærer at kommunen bærer en mindre andel.

Rådmannen viser her til at det er kommunen selv som gjennom sin reguleringsmyndighet og sin forvaltningsmyndighet i stor grad påvirker det risikospennet en her står overfor. Risikoen rundt dette spørsmålet vil forøvrig komme i tillegg til den usikkerhet som knytter seg til skatteanslag, statlige overføringer og befolkningsutvikling som omtalt tidligere. Avtalen er derfor utformet slik at kommunen forplikter seg til å utbygge de anlegg som er kritiske for igangsetting av boligbyggingen, dvs skoleanlegg. Dersom kommunens del av investeringskostnadene til øvrige anlegg innebærer et totalt sett høyere investeringsnivå enn kr.1622.- pr. m2 boligareal står kommunen

fritt til å utsette enkelte anlegg i den sosiale infrastruktur så lenge dette ikke hindrer gjennomføringen av boligbyggingen i Fase I. ”

Avtalen regulerer altså både det konkrete bidrag fra utbyggerne til utbygging av teknisk og sosial infrastruktur og håndteringen av usikkerhet i den videre gjennomføring av utbyggingen. Ut fra avtalen kan de konkrete utgiftene sammenstilles slik:

**Tabell 6.6 Beregnede utgifter til sosial infrastruktur – Fornebu, fase 1.**

<i>Formål</i>	<i>Mill kr</i>	<i>Andel</i>
Barnehager	53	6,9 %
Skoler	197	25,6 %
Boliger med service vanskeligstilte/eldre	50	6,5 %
PU-bolig/psykiatri/omsorgsboliger	35	4,5 %
Aktivitets- og arbeidstreningssenter for funksjonshemmede	59	7,7 %
Helse- og sosiale formål, annet	66	8,6 %
Kulturelle formål	80	10,4 %
idrettshall/klubblokaler	77	10,0 %
Svømmehall/bad	91	11,8 %
Andre rekreasjonsformål	63	8,2 %
<b>Sum</b>	<b>771</b>	<b>100,0 %</b>

**Kilde: Utbyggingsavtale mellom Bærum kommune og Fornebu Boligspår av 19.11.03, bilag 6. I tillegg kommer øvrige skoleinvesteringer på 118 mill kr som i sin helhet belastes Bærum kommune.**

Dette beløpet dekkes altså i utgangspunktet med en halvpart hver av Bærum kommune og utbygger, altså ca 350 mill på hver av partene. Dette tilsvarer en kostnad for utbygger på om lag kr. 140.000,- for hver av de ca. 2500 boligene avtalen omfatter.

Tabellen viser tydelig at denne avtalen er langt mer omfattende enn de avtalene vi har gjengitt fra andre kommuner. Dette er i utgangspunktet ikke unaturlig, da Fornebu-utbyggingen i utgangspunktet dreier seg om utbygging av en komplett ”bydel” med tilhørende fasiliteter og ikke bare et boligfelt. Skole og barnehager utgjør også her betydelige summer. Bidraget fra utbygger til skole og barnehage utgjør ca kr. 50.000,- pr bolig. Dette er på samme nivå som i noen av de andre prosjektene vi har omtalt foran. Men som tabellen viser er det også avsatt betydelige beløp til ulike formål innen helse- og sosialtjenester, rekreasjonsformål mv, slik at totalbeløpet til sosial infrastruktur pr bolig blir høyere her enn i de andre prosjektene vi har omtalt.

Det kan derfor slås fast at denne avtalen i sitt omfang og innhold er vesentlig forskjellig fra de andre avtalene vi har beskrevet i denne rapporten. Noen ytterligere gjennomgang av den har vi som nevnt ikke hatt mulighet for å gjøre.

Utbygger har etter det vi kjenner til en prismodell for salg av andeler til den kommende boligbyggingen der kostnadene til sosial infrastruktur er skilt ut og håndteres separat. Samtidig har disse andelene allerede en tid vært omsatt i et slags ”annenhåndsmarked”, selv om boligene altså enda ikke er bygd. Dette hadde vært interessant å sett nærmere på hvordan prisene på disse påvirkes av de kostnader utbygger nå har påtatt seg gjennom utbyggingsavtalen.

## **6.6 Oppsummering**

Alle vekstkommunene vi har innhentet opplysninger fra synes å ha kommet i en vanskeligere økonomisk situasjon de siste årene. Både plandokumenter og intervjuer viser at de også ser nødvendigheten av å sikre en kommunaløkonomisk forsvarlig styring av sin egen vekst. Dette synes å være en svært viktig drivkraft bak utviklingen i de siste års utvikling i hvordan kommunene bruker planverk og utbyggingsavtaler.

Mange vekstkommuner synes å ha innført praksis der også sosial infrastruktur kan inngå i en utbyggingsavtale, men mange slike kommuner har også latt det være.

Det er allikevel kun en del av bolig(prosjekt)ene i de aktuelle kommunene som er aktuelle for utbyggingsavtaler hvor sosial infrastruktur inngår; på langt nær alle utløser investeringer som gjør dette aktuelt.

Omfanget av inngåtte utbyggingsavtaler i disse kommunene der dekning av kostnader til sosial infrastruktur inngår synes derfor pr idag totalt sett ganske beskjedent. Omfanget av andelen av nybyggingen i de aktuelle kommunene hvor utgifter til sosial infrastruktur dekkes vil dermed også være liten.

Usikkerhet og uenighet rundt avtaleinngåelsene, som i tid sammenfaller med utflatingen, og i noen kommuner faktisk en nedgang, i boligprisene i 2001, har samlet medført at en del boligprosjekter aktuelle for slike avtaler synes å ha blitt forsinket

Det finnes derfor pr dato antakelig knapt eksempler på boliger solgt i markedet på ordinær måte der slike kostnader har inngått i utbyggers regnskaper.

Praksis for hva som dekkes av utbygger varierer sterkt, fra dekning av hele eller deler av investeringskostnadene til kun forskottering.

Aktuelt beløp pr bolig varierer også, innenfor et spenn fra 10-15.000 pr bolig til rundt det ti-dobbelte. De store forskjellene indikerer dermed også store variasjoner i hvor smertegrensen ligger for utbyggerne. I de aller fleste tilfellene er imidlertid utbyggingsbidraget av beskjedent omfang. Agenda (2000) har som omtalt tidligere i rapporten beregnet investeringskostnader til ny infrastruktur forbundet med å motta en ekstra innbygger til å være omlag 65000 kroner. Per bolig vil dermed investeringskostnadene være langt høyere. Utbyggerbidragene i de konkrete avtalene vi har betraktet er langt fra av en slik størrelsesorden, kanskje med unntak av Fornebu-prosjektet. Utbyggingsbidrag blir altså svært sjelden brukt til å fullfinansiere utbygging av ny infrastruktur. Utbyggingsbidragene er derimot ofte av lignende størrelsesorden som det nybyggingstilskuddet som forslås i NOU 2002:2.

Høye utbyggerbidrag synes i utgangspunktet mest aktuelt der boligprisene er høyest – altså i Oslo – men her har utbyggingsavtaler ikke vært brukt på 90-tallet. Det kan imidlertid også la seg realisere i mer perifere områder med høy vekst dersom tomteprisen her er lav. Prosjektene i Vestby kan kanskje være slike eksempler, men mangel på gode data om tomtepriser gjør det vanskelig å si noe mer presist om dette.

I de avtaler vi har sett på synes det å være en fornuftig kobling mellom tiltaket og de kostnader som er tatt inn i avtalen – vi finner ingen tegn på at kommunene søker å ”sko seg” urettmessig. Et forbehold må dog taes: Vi har i dette prosjektet ikke kunnet gjøre selvstendige beregninger av kostnader m v., men har basert vurderingene på tall oppgitt i intervjuer og plan-dokumenter. Vi har heller ikke kunnet studere Bærum kommunes ferske og omfattende avtale om Fornebu-utbyggingen såpass at vi kan si om en slik konklusjon også gjelder for dette prosjektet.

Kommunene opplever generelt en betydelig usikkerhet i plangrunnlaget, især når det gjelder framtidig befolkningsutvikling: Kommunene er bevisst problemene, men det har vært vanskelig å løse problemer forbundet med usikkerhet i praksis.



Det er tilnærmet umulig å konkludere ut fra empiri om eventuelle virkninger på boligprisene i dag. Dette skyldes framfor alt at omfanget av utbyggingsavtaler med fullfinansiering av infrastruktur er av svært beskjedent omfang. Undersøkelser av den type som er referert til i slutten av kapittel 2 lar seg dermed vanskelig gjøre i Norge per idag, men vil kunne være aktuelle om kort tid.

Også når det gjelder eventuelle virkninger av utbyggingsavtaler på boligbyggingen er det vanskelig å konkludere sikkert. Mange prosjekter er åpenbart blitt forsinket på grunn av ulike uoverensstemmelser angående innholdet i utbyggingsavtaler, men svekket marked de siste par årene har også sin del av skylda. Det er mulig at den svekkede kommuneøkonomien i ”press-områdene” har ”tvunget” mange vekstkommuner til å holde igjen på boligbyggingen for å dempe investeringsnivået, men at bidrag fra utbygger til skoleinvesteringer, veg, vann m v der boligbygging utløser behov for dette gjør at prosjektene allikevel kan realiseres.

## 7. AVSLUTTENDE DRØFTING

### 7.1 Innledning

I dette kapittelet vil funn og inntrykk fra ulike deler av rapporten drøftes. Noen problemstillinger som ikke er drøftet andre steder i rapporten vil også bli nevnt. Kapittelet starter med en kortfattet gjennomgang mulige årsaker til den store offentlige debatten om utbyggingsavtaler i forhold til sakens reelle omfang per idag. Deretter følger en diskusjon av utbyggingsavtaler og alternative virkemidler til å styre boligbygging og befolkningsutvikling basert på en sammenfatning av kapittel 2 og våre og andres empiriske funn i kapitlene 5 og 6. Deretter drøftes mulige årsaker til de regionale forskjellene når det gjelder bruk av utbyggingsavtaler, og utbyggingspolitikk mer generelt, som særlig observeres mellom ulike deler av landet. Også innad i hovedstadsregionen er det imidlertid betydelige forskjeller mellom kommuner når det gjelder utbyggingspolitikk. Som beskrevet tidligere i rapporten er det særlig skoleinvesteringer som bekymrer vekstkommunene. Kapittelet avsluttes derfor med å gjengi nye befolkningsframskrivninger fra SSB som tyder på at behovet for skoleinvesteringer kan bli mindre i årene framover. Dette kan gi som resultat at temaet vil bli aktuelt i færre utbyggingsavtaler.

### 7.2 Hvorfor har utbyggingsavtaler fått så stor offentlig oppmerksomhet?

Utbyggingsavtaler har de siste par årene fått stor offentlig oppmerksomhet. Særlig har det vært kontroversielt at slike avtaler inkluderer kostnader til sosial infrastruktur. Vi har imidlertid i denne studien avdekket at utbyggingsavtaler hvor utbygger må dekke kostnader til sosial infrastruktur er relativt lite utbredt i den sterkeste vekstregionen i landet, hovedstadsregionen. Den store mediedebatten om temaet må derfor sies å være overraskende<sup>68</sup>. I mediedebatten framstilles det som om at det er veldig utbredt at utbyggere må betale kostnader til sosial infrastruktur, noe som i sin tur veltes over på boligkjøperne. Vår kartlegging tyder på at så ikke er tilfelle pr i dag. I det følgende belyses noen mulige årsaker til at det har blitt så stor offentlig debatt om temaet.

Utbygging skjer i større grad enn tidligere i privat regi. Risikoen i større grad enn før overført til private aktører som nå kjøper grunnen i stedet for at kommunen gjør det (Myrvold et al. 2002). Vi kan anta at mange private utbyggere har kjøpt grunn uten å legge inn forbehold om mulige kostnader ved utbygging av infrastruktur. Utbyggere får en ny risikofaktor i tillegg til

---

<sup>68</sup>Nettsidene til lokalavisen Asker og Bærum budstikke har omtalt utbyggingsavtaler i 37 artikler fra 1/5-2002 fram til idag.

store svingninger i boligmarkedet ved innføring av utbyggingsbidrag, særlig hvis disse bidragene kreves/forslås etter at grunnen allerede er innkjøpt. I en slik situasjon vil det ofte være vanskelig å øke boligprisene og utbyggerne kan risikere redusert fortjeneste. Det er derfor naturlig at utbyggere er negative til utbyggingsavtaler, særlig i de tilfeller hvor prosessen er preget av uforutsigbarhet. Følgende sitat fra Jensen og Narvestad (2002) oppsummerer utbyggerenes frustrasjon angående utbyggingsavtalenes uforutsigbarhet:

”Frustrasjonen er også stor over at mange utbyggere har kjøpt eiendommer med sikte på utbygging, og fått pålegg om vesentlig større bidrag til teknisk og sosial infrastruktur enn de kunne forestille seg. Flere av utbyggerne vedgikk at dette har vært dyrekjøpt erfaring, og at de nå forsøker å overføre en del av risikoen til grunneiere, eller avvente grunnerverv til avtale er inngått og gjerne nærmest mulig tidspunktet for salgsinntekter fra prosjektet. Flere entreprenører fremhevet at grunneierne har fått urimelig godt betalt for råtomter i tider med stor utbyggingsoptimisme blant utbyggerne”.

Utbyggingsbidrag kom dessuten i et dårlig lys fordi noen kommuner startet med praksis som var klart ulovlig, for eksempel Nittedal. Disse kommunene innførte et generelt gebyr på hver nybygd bolig uten at gebyret var knyttet til et bestemt tiltak. Medieoppmerksomheten som ble rettet mot disse ulovlige avtalene har nok bidratt til at utbyggingsavtaler kom i et dårlig lys. Dette skjedde samtidig med at flere kommuner fattet prinsippvedtak om at sosial infrastruktur kan legges inn i utbyggingsavtalene. Som omtalt i kapittel 6 synes det som om at sosial infrastruktur i utbyggingsavtalene har vært særlig kontroversielt i Bærum. Det er her over lengre tid skapt et inntrykk av at utbyggingsbidragene til utbygging av sosial infrastruktur påfører utbyggere og boligkjøpere store kostnader. Imidlertid er det altså først helt nylig at den første avtalen med slikt innhold er underskrevet – og når disse boligene faktisk blir bygd er enda uvisst.

Det er selvfølgelig også mulig at utbyggerne har ”aksjonert” bevisst og samordnet med sikte på å ”kuppe” den politiske debatten, uten at vi har noe grunnlag for å hevde dette. Det er imidlertid vårt inntrykk at de utbyggerne som er negativt innstilt til utbyggingsavtaler har lykkes ganske godt med å få gjennomslag i media for sitt syn og sin beskrivelse av de faktiske forholdene.

### 7.3 En kort diskusjon av norske forhold i lys av økonomisk teori

Som vist tidligere i rapporten synes det som om at norske kommuners bruk av utbyggingsavtaler hvor de totale infrastrukturkostnadene inngår er meget beskjeden. Vi har betraktet utbyggingsavtaler i utvalgte kommuner i den sterkeste vekstregionen i landet, Akershus. Noen kommuner her benytter ikke utbyggingsavtaler til å dekke kostnadene ved sosial infrastruktur. De kommunene som krever utbyggingsbidrag gjør ofte dette bare til en viss grad, utbyggingsbidragene kombineres altså med vanlig finansiering over kommunebudsjettet. I den teoretiske modellen til Brueckner (1997) forutsettes det at utbyggingsavgiften settes slik at den dekker de samlede marginalkostnadene ved utbygging av ekstra infrastruktur. Den samfunnsøkonomisk effektive utbyggingsavgiften må beregnes ut fra det investeringsbehovet i teknisk og sosial infrastruktur som er nødvendig for å sikre at nye og eksisterende innbyggere får det samme tjenestetilbudet, samtidig med at de eksisterende innbyggerne i en kommune ikke får et svekket kommunalt tjenestetilbud som følge av ny utbygging. Utbyggingsbidragene i kommunene vi har betraktet vil i modellens forstand ikke være noen egentlige utbyggingsavgifter fordi store deler av infrastrukturkostnadene ikke finansieres av bidragene. Det eneste unntaket er muligens Fornebu-prosjektet<sup>69</sup>.

Agenda (2000) har som tidligere nevnt beregnet investeringer forbundet med en ekstra innbygger til å være omlag 65000 kroner. I de fire kommunene vi har betraktet særskilt i kapittel 6 varierer antall innbyggere per bolig fra 2,4 til 2,63. Investeringsbehovet pr bolig kan dermed beregnes til mellom 156000 og 171000 kroner. Agendas tall på 65000 kroner er et gjennomsnittsbetrag blant flere kommuner. I enkelte kommuner viser Agenda at tallene kan avvike betydelig fra dette gjennomsnittsbetraget. Agendas beregninger av investeringsbehovet er neppe noen fasit, men i mangel av andre beregninger gir tallene en viss pekepinn på hva slags størrelse en egentlig utbyggingsavgift vil ha.

Selv om den norske praksisen ser ut til å variere fra det som ble forutsatt i den teoretiske drøftingen behøver ikke dette å bety at den teoretiske innsikten ikke er av verdi. Modellen viser at utbyggingsavgifter representerer en samfunnsøkonomisk effektiv finansieringsmåte under relativt vide betingelser. Modellen retter fokus mot kostnader forbundet med utbygging av ny infrastruktur som følge av økt boligbygging i pressområder, og det at noen vil måtte betale disse kostnadene på en eller annen måte.

---

<sup>69</sup> Vi ser her bort fra Skotbu-prosjektet i Ski fordi prosjektet aldri ble realisert.

Samtidig har vi sett at på langt nær alle utbyggingsprosjekter i de kommunene vi har betraktet nærmere utløser noe stort behov for investeringer i infrastruktur. En utbyggingsavgift kan derfor bidra til å kanalisere utbyggingen til steder hvor infrastrukturen er i stand til å absorbere utbyggingen. Dette gjelder både innad i en kommune og mellom ulike kommuner. Det første framkommer ikke i modellen som kun betrakter det optimale innbyggertallet i en kommune. I praksis vil en ha et optimalt innbyggertall også i de ulike delene av en kommune. I en del av en kommune vil trengselskostnadene dominere, mens det i nabokretsen ikke behøver å være slik.

Funnet i Brueckner (1998) om at kommuner i samme region etterhvert kommer til å føre en lik utbyggingspolitikk ser ikke ut til å finne noen entydig støtte i vår rapport. Vi finner derimot at kommunene i hovedstadsregion har en politikk med hensyn til utbyggingsbidrag som varierer ganske mye. Alle kommunene bruker utbyggingsavtaler, men det er store forskjeller når det gjelder hva disse avtalene inkluderer. Innenfor prosjektets rammer har vi imidlertid ikke kunnet gå detaljert inn i hvilken politikk kommunene har når det gjelder å tilrettelegge for boligbygging. Det kan ikke utelukkes at kommuner "skjeler" til nabokommunenes politikk når de fastsetter i hvilken grad de skal tilrettelegge for boligbygging. Når det gjelder sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler kan det tenkes at kommunene i hovedstadsregionen etterhvert vil tendere til å føre en lik politikk. De store forskjellene idag kan komme av at fenomenet er såpass nytt at noen kommuner avventer utviklingen før de bestemmer seg om hvilken politikk de skal føre. Usikkerhet med hensyn til framtidig lovgivning er nok også av betydning, noen kommuner venter nok med å vedta en åpning for sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler til det kommer en avklaring når det gjelder lovgrunnlaget.

Et annet poeng er at dagens juridiske rammer sier at utbyggingsavtaler må basere seg på frivillige avtaler hvis kostnader ved sosial infrastruktur skal inngå. Utbyggingsavgifter slik man har i USA har etter det vi har forstått preg av en vanlig avgift på utbygging av infrastruktur (Alsthuler og Gomez-Ibanez 1993), som ideelt sett skal dekke hele marginalkostnaden ved utbygging. Denne forskjellen mellom Norge og USA når det gjelder juridiske rammebetingelser har stor betydning når en skal gjennomføre en "marginalkostnadsprising" i praksis. Et system som baserer seg på frivillighet vil naturlig nok være preget av større ustabilitet enn en avgift som er hjemlet i lov.

En lovhjemlet avgift på utbygging av infrastruktur som er ”riktig” ifølge Brueckners modell , vil ikke kunne ilegges i de felt hvor utbyggingen ikke utløser noen investeringer i infrastruktur. Et generelt gebyr per bolig, slik man foreslo i Nittedal, vil altså ikke være noen egentlig utbyggingsavgift. I Nittedals skisserte forslag måtte avgiften betales av alle boligbyggere, uansett om byggingen utløste infrastrukturinvesteringer eller ikke. Nittedals løsning kan altså sies å være en generell ”vekstskatt”.

Et alternativ til utbyggingsfinansiering som ble mye diskutert i kapittel 2 var statlige overføringer. Nybyggingstilskuddet som foreslås i NOU 2002:2 på 20.000 kroner per bolig er bare en omlag åttendedel av det investeringsbeløpet i ny infrastruktur som Agenda (2000) anslår pr bolig i vekstkommuner. Et såpass beskjedent beløp er det grunn til å anta i liten grad vil stimulere boligbyggingen i pressområdene. Som tidligere nevnt kan det sikkert reises innvendinger mot Agendas anslag.

Beløpet ser derimot ut til å være av en størrelsesorden som tilsvarer omtrent de bidrag utbygger gir til skoleutbygging i saker der man bidrar gjennom forskottering, kfr eksemplet Ski. Der det er snakk om å dekke investeringen er beløpet pr bolig som vi ser langt høyere, kfr eks Vestby. Et beløp av denne størrelsesorden vil derfor neppe endre kommunenes atferd. De vil nok fremdeles i noen tilfeller søke dekket investeringsutgiftene gjennom utbyggingsavtaler. Dersom utbyggingsavtaler bortfaller som mulighet for kommunene vil ikke nybyggingstilskuddet være stort nok til å kompensere for bortfallet.

#### **7.4 Mulige årsaker til regionale forskjeller i utbyggingspolitikk**

Vårt inntrykk er at det er betydelige regionale forskjeller i bruken av utbyggingsavtaler, og utbyggingspolitikken generelt. Utenfor hovedstadsregionen synes kommunene å føre en mer aktiv politikk. I hovedstadsregionen er utbyggingsprosjektene først og fremst initiert av private aktører. Utenfor hovedstadsregionen er imidlertid kommunene involvert i alle ledd i utbyggingsprosessene. Som vist i St.meld. nr. 31 (2002-03) er Stavanger en kommune som fører en aktiv arealpolitikk ved offentlig oppkjøp av grunn. Dette hevdes å ha medført betydelig lavere tomtepriser enn andre presskommuner. Stavanger kommune bruker også ekspropriasjon som trussel. Dette demper tomteselgers mulighet til å selge tomter uten at kjøper vet at det kommer kostnader i forbindelse med utbyggingsavtaler på et senere tidspunkt. Også i Kristiansand føres det en lignende politikk (Tusvik 1999).

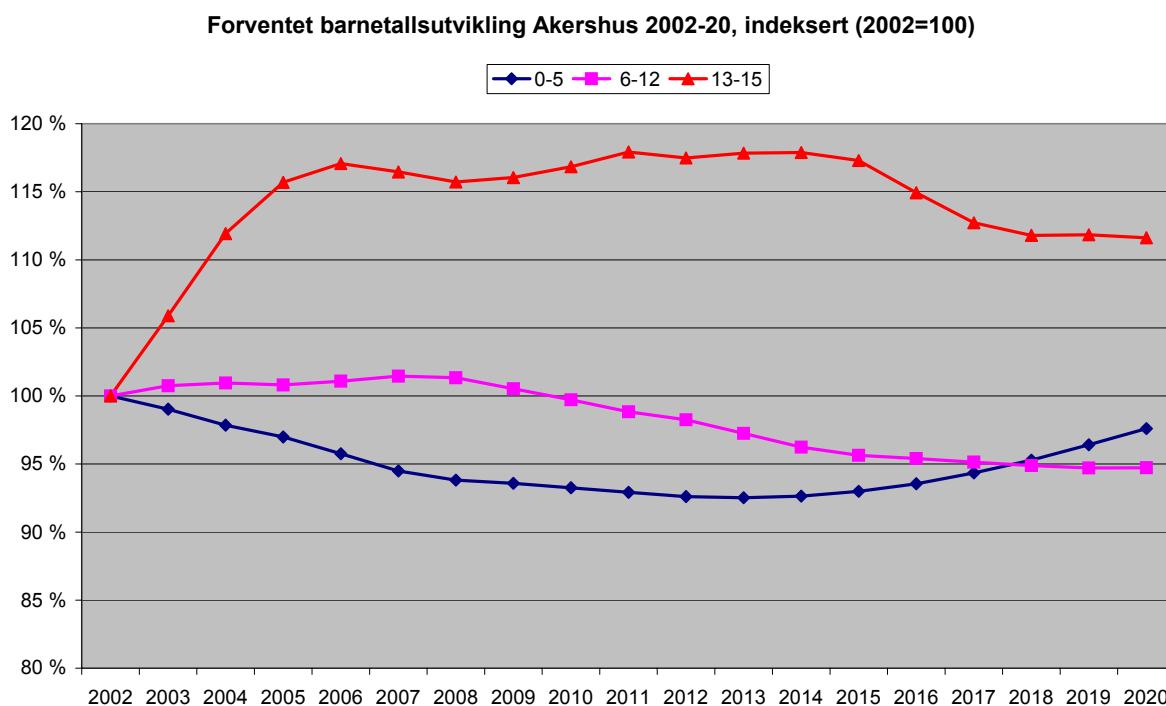
En mulig årsak til ulik utbyggingspolitikk kan rett og slett være ulike politiske preferanser. Det er imidlertid mye som tyder på at ideologiske skillelinjer ikke er det eneste som forklarer ulik utbyggingspolitikk. Stavanger følger som nevnt det ”gamle” reguleringsregimet med offentlige tomtekjøp og ekspropriasjonstrussel, det samme gjøres i Kristiansand. Begge disse kommunene har i mange år hatt ordførere fra Høyre. Ulik grad av inngrep i arealpolitikken bestemmes i allefall ikke bare av ideologi. På bakgrunn av våre casestudier ser det heller ikke ut til å være tydelige ideologiske skillelinjer i utbyggingspolitikken i hovedstadsregionen. For eksempel åpner retningslinjene i Høyrestyrte Bærum for at sosial infrastruktur kan inkluderes i utbyggingsavtalene, mens nabokommunen Asker med samme politiske styre ikke åpner for dette. Mye tyder derfor på at forskjellene er basert på en kultur utviklet over tid, nokså uavhengig av politiske strømninger. Det ser heller ikke ut til det er noe entydig trekk at nabokommuner i hovedstadsregionen fører samme reguleringspolitikk slik Brueckner (1998) avdekket i USA.

Årsaken til at utbyggingsavtaler brukes så lite i mindre kommuner (Raadhuset AS 2003) trenger ikke være at disse heller finansierer infrastrukturen over kommunebudsjettet. Det kan rett og slett skyldes at det ikke skjer særlig mye ”storskala”-boligbygging i disse kommunene, og at det derfor ikke finnes saker hvor utbyggingsavtaler kan være aktuelt. Det som skjer av boligbygging i utkantkommuner er nok mer spredt enkeltbebyggelse uten at større utbyggere er involverte. Innenfor reiseliv ol. blir det imidlertid fra tid til annen satt i gang utbyggingsprosjekter også i distrikts-Norge, i slike tilfeller brukes utbyggingsavtaler aktivt (Hofstad og Lerstang 2000). En mulig årsak til at distriktskommuner ikke benytter utbyggingsavtaler som er verdt å nevne er at utstrakt bruk av utbyggingsavtaler krever kompetanse som kan ta lang tid å bygge opp, slik langsiktig kompetanseoppbygging mangler nok i småkommunene. Utbyggingsavtaler forutsetter videre høye tomtepriser, grunneiere må finne det lønnsomt å selge tomter til boligformål sammenlignet med alternativ bruk av arealet. I perifere kommuner vil lønnsomheten ved tomtsalg sannsynligvis være lav.

## **7.5 Stagnasjon i barnetall kan gi redusert behov for skoleutbygging**

Ifølge Agenda (2000) utgjør kostnader ved utbygging av bygg og anlegg til skoleformål 60 prosent av de totale investeringskostnadene forbundet med en ekstra innbygger. Økt barnetall kombinert med innføring av 10-årig grunnskole og utbygging av skole- og fritidsordninger

har i en rekke kommuner medført økt press på de kommunale budsjettene. Trangere kommunale budsjetter fører i sin tur til at kommunene søker å få utbyggere til å betale noe av infrastrukturen ved skoleutbygginger. I det følgende vises det beregninger som antyder at dette behovet, i hvertfall når det gjelder barneskoler, kan tenkes å bli noe mindre i årene framover på grunn av lavere vekst i barnetallene. Utbyggingsbidrag til skoleutbygging kan dermed bli mindre aktuelt i årene framover.



**Figur 7.1 Framskrevet utvikling av antall barn og unge 0-15 år i Akershus 2002-20, indekstert innen hver aldersgruppe (2002=100). SSB framskrivninger alt MMMM. Datakilde: SSB Statistikkbanken.**

I den siste 10-årsperioden har antallet skolebarn som vist foran økt kraftig i Akershus, spesielt i vekstkommunene. Som vist på figur 7.1 forventes en helt annen utvikling av barnekullene de kommende årene. Dette har blant annet sammenheng med store variasjoner i kullene av kvinner i fertil alder.

Antall førskolebarn i kommunene i Akershus har således allerede vært på vei nedover noen år. Som vi ser av figuren forventes en stabil utvikling i antall barn i barneskolen de kommende årene, før denne nedgangen om noen år også slår inn i barneskolen. I ungdomsskolen får man en fortsatt økning i elevtallene fra til 2006, men så flater utviklingen ut også der.



Konsekvensen av en slik endret demografisk utvikling er interessant i vår sammenheng på flere måter:

- Behovet for skoleutbygging de kommende årene blir kraftig redusert; flere skoler vil få ledig kapasitet
- Kommunene vil i større grad kunne påvirke behovet for skoleinvesteringer gjennom styring av boligbyggingen til områder med eksisterende kapasitet
- Behovet for bidrag fra boligutbyggere til skoleutbygging vil dermed også kunne dempes

Store utbyggingsprosjekter vil fremdeles kunne gi behov for skoleutbygging. Men den demografiske utviklingen vil i seg selv allikevel kunne bidra til et dempet konfliktnivå rundt sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler de kommende årene, rett og slett fordi langt færre boligprosjekter antakelig vil komme til å sprengte den etablerte skolekapasiteten.

Utfordringen for kommunene blir å etablere planverk og styringsinstrumenter for å koble areal- og boligplanlegging og skolekapasitet på en best mulig måte. Praksisen i noen av kommunene vi her har beskrevet synes å ligge langt framme i så måte, og erfaringene herfra kan følgelig være interessante for andre å få innsikt i. I tillegg er det viktig å etablere best mulig samarbeidsformer og –arenaer mellom kommuner og de private boligutbyggere.

## 8. REFERANSER

### 8.1 Litteraturliste

Agenda (2000): *Kommunale investeringer knyttet til befolkningsvekst. En studie av omfanget og forslag til finansiering*. Rapport.

Alonso, W. (1964): *Location and Land Use*. Harvard University Press, Cambridge, Mass.

Alsthuler, A.A. and Gomez-Ibanez, J.A. *Regulation for Revenue: The political economy of land use exactions*, Brookings Institution, Washington D.C.

Asplan Viak (2003): *Bruk av befolkningsframskrivninger i kommunal planlegging*. Rapport 2003-016.

Barlindhaug, R. (2002): *Boligbygging i Osloregionen*, Prosjektrapportrapport 329, Norges Byggeforskningsinstitutt, Oslo.

Barr, N. (1998): *The Economics of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.

Borge, L.-E. , Falch, T. og Rattsø, J. (2002): *Samfunnsøkonomisk vurdering av utbyggingsavgifter*, Rapport, Forskningsstiftelsen Allforsk, Trondheim.

Borge, L.-E. og Falch, T. (2002): "Utbyggingsavgifter: Effektiv finansiering av kommunal infrastruktur?", *Økonomisk forum*, 56(7), 30-35.

Bramley, G. (1993): "Land-Use Planning and the Housing Market in Britain: The Impact of Housebuilding and House Price", *Environment and Planning*, A 25, 1021-1051.

Brueckner, J.K. (1995): "Strategic Control of Growth in a System of Cities", *Journal of Public Economics*, 57, 393-416.

Brueckner, J.K. (1997): "Infrastructure Financing and Urban Development: The Economics of Impact Fees", *Journal of Public Economics*, 66, 383-407.

Brueckner, J.K. (1998): "Testing for Strategic Interaction among Local Governments: The Case of Growth Controls", *Journal of Urban Economics*, 44, 438-467.

Brueckner, J.K. (1999): "Modeling Urban Growth Controls". In Panagarya, A., Portney, P.R. and Schwab, R.M. (eds.), *Environmental and Public Economics – Essays in Honor of Wallace C. Oates*, Edward Elgar, New York.

Brueckner, J.K. (2000): "Urban Sprawl: Diagnosis and Remedies", *International Regional Science Review*, 23, 160-171.

ECON (2000): *Reguleringsplaner og boligbygging i hovedstaden*. Rapport 37/2000.

Follestad, A. (1999): *En økonomisk analyse av kommunene og eiendomsskatten*, Hovedoppgave, Institutt for sosialøkonomi, NTNU, Trondheim.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus: Brev fra til Kommunal- og regionaldepartementet, 21/5-2001.

Gyorko, J. (1991): "Impact Fees, Exclusionary Zoning, and the Density of New Development", *Journal of Urban Economics*, 30, 383-407.

Hoel, M. og Moene, K.O (1993): *Produksjonsteori*, Universitetsforlaget, Oslo.

Hofstad, C. og Lerstang, J. (2000): *Utbyggingsavtaler som virkemiddel i plangjennomføring*, Hovedoppgave i planfag, Norges Landbrukshøgskole, Ås.

Jensen, R. og Narvestad, S. (2002): *PBL 2000 – Utbyggingsavtaler: Praksis og utfordringer*, Oslo.

Kommunal- og regionaldepartementet: Pressemelding 137/2002 – Klarere utbyggingsavtaler - statsråd Erna Solberg avgitt 18/12-2002.

Kommunal- og regionaldepartementet: Rundskriv H-29/03 - Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi november 2003.

Kommunal- og regionaldepartementet og Miljøverndepartementet: Rundskriv H-5/02 - Juridiske spørsmål vedrørende utbyggingsavtaler i tilknytning til plan- og byggesaksbehandling m.v.

Levine, N. (1999): "The Effects of Local Growth Controls on Regional Housing Production and Population Redistribution in California", *Urban Studies*, 36, 2047-2068.

Mayer, C.J. and Sommerville, C.T. (2000): "Land Use Regulation and New Construction", *Regional Science and Urban Economics*, 46, 416-436.

Miljøverndepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Landbruksdepartementet (2001): *Virkemidler for bedre arealutnyttelse i byer og tettsteder*. Sluttrapport.

Myrvold, T.M., Strand A., Holm, A. og Hansen, T: *Kommunal boligpolitikk. Fragmentert og reaktiv*, NIBR-rapport nr.5/2002, Oslo.

Nicholson, W. (1992): *Microeconomic Theory*, Dryden Press International Edition.

Nordahl, B. (2002): *Endringer i arealplansystemet*, Byggforsknotat nr.56, Norges Byggforskningsinstitutt, Oslo..

Nordvik, V. (2001): "Tenure Choice and Residential Mobility", Essay 5 i "*Analysis of Rental Housing: Five Essays*", Dr. polit. avhandling, Økonomisk Institutt, Universitetet i Oslo.

NOU 1996:1: "Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner".

NOU 2001:7: "Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven".

NOU 2002:2: "Boligmarkedene og boligpolitikken".

NOU 2003:9: "Skatteutvalget. Forslag til endringer i skattesystemet".

NOU 2003:14:”Bedre kommunal- og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II”.

NOU 2003:24:”Mer effektiv bygningslovgivning”.

Nyhagen Predelli, L., Nordahl B., Strand, A. og Hansen, T. (1998) : ”Kommunal boligpolitikk: Variasjoner og konsekvenser. Et forprosjekt, Samarbeidsrapport Norsk Institutt for By - og regionforskning og Norges Byggforskningsinstitutt, Oslo.

Raadhuset AS (2003):”Bygningslovutvalgets faktaundersøkelse”, Vedlegg 1 til NOU 2003:24.

Raustøl, T (2002): *Kommunenes bruk av utbyggingsavtaler. Bygge mer - ta vare på flere. Rapport fra et forprosjekt.* Rapport nr.1/2002, Konsensus Kommunerådgivning AS.

Rubinfeld, D.L. (1987): ”The Economics of the Local Public Sector”. In A.J. Auerbach and M. Feldstein (ed.), *Handbook of Public Economics Volume II.* North-Holland, Amsterdam.

Singell, L.D. and Lillydahl, J.H. (1990): ”An Empirical Examination of the Effect of Impact Fees on Housing Market”, *Land Economics*, 66, 82-92.

Skidmore, M. and Peddle, M. (1998): ”Do Development Impact Fees reduce the Rate of Residential Development”, *Growth and Change*, 29, 383-400.

Skogheim, R. (2001): *Boligpolitikk i et utbyggerstyrt marked*, NIBR-notat 2001:108

Skogstad, H.P. og Johansen K.W. (2000): *Areal- og transportmarkeder i byer*, Syntesetrapp-report nr. 1 fra forskningsprogrammet Lokal transport og arealpolitikk (LOKTRA), Norges Forskningsråd, Området for kultur og samfunn, Oslo.

Stepgruppen (2001): *Sosial boligpolitikk og spredt bosetting – To uforenlige mål*, Notat til Boligutvalget.

St.meld nr. 31 (2002-03): ”Storbymeldingen. Om utvikling av storbypolitikk”.

St prp 66 (2002-03) ”Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren”.

Tennøy, A (2002):”Kommuner og bydeler som aktører i boligmarkedet”, NIBR-rapport nr.7/2002, Oslo.

Tusvik, T.H. (1999):”Utbyggingsavtaler: Et virkemiddel i utbyggingspolitikken”, Hovedoppgave i planfag, Norges Landbrukshøgskole, Ås.

Varian, H.R. (1992): *Microeconomic Analysis*, Norton, New York.

Wheaton, W. (1979): “Monocentric Models of Urban Land Use” in P. Mieszkowski and Straszheim, M: (eds.), *Current Issues in Urban Economics*.

## **8.2 Nettsteder**

[www.budstikka.no](http://www.budstikka.no)

[www.baerum.kommune.no](http://www.baerum.kommune.no)

[www.boligsamvirket.no](http://www.boligsamvirket.no)

[www.oslo.kommune.no](http://www.oslo.kommune.no)

[www.ssb.no](http://www.ssb.no)

[www.stortinget.no](http://www.stortinget.no)

[www.ullensaker.kommune.no](http://www.ullensaker.kommune.no)

[www.vestby.kommune.no](http://www.vestby.kommune.no)

