

Til: By- og samfunnsplanlegging, Postboks 8001, 4068 Stavanger,
Postmottak.bos@stavanger.kommune.no

Dato: 15. september 2018

Høringsnotat til Interkommunal kommunedelplan (IKDP) Forus

Ragnar Tveterås* og John-Erik Rørheim**

* Professor, Handelshøgskolen ved UiS og Senter for innovasjonsforskning

** PhD stipendiat, Handelshøgskolen ved UiS og Senter for innovasjonsforskning

1. Formål med høringsnotatet¹

Dette høringsnotatet belyser samfunnsøkonomiske konsekvenser av planforslaget for IKDP Forus for Stavangerregionen og Forus. Notatet fokuserer på følgende:

- Vurderinger hvordan planforslaget påvirker attraktivitet og kost-nytte vurderinger for bedrifter som skal etablere seg på eksisterende og nye lokaliteter på Forus.
- Vurderinger av hvordan planforslaget for IKDP Forus påvirker attraktiviteten til Forus for næringslivet og arbeidstagere når man vurderer hva andre lokaliteter i regionen har å tilby, og hvordan planforslaget påvirker attraktiviteten til Stavanger-regionen for bedrifter.
- Vurderinger av hvordan planforslaget bidrar til regionens klimaforpliktelser (CO2 utslipp) og nullvekstmål for persontransport (målt ved antall kjøretøykilometer).

1.1 Vårt kunnskapsgrunnlag

Vi bygger på dokumenter og/eller dialog med følgende:

- IKDP Forus hjemmeside (<https://ikdpforus.com>): Det er en betydelig dokumentasjon knyttet til planforslaget, men svært lite om økonomiske estimater/konsekvenser.
- Forus næringspark: Her har vi fått tilgang til Cowi analyser, samt Forus Næringspark sine egne vurderinger av ulike sider ved planforslaget og estimater av kostnader ved rekkefølgetiltak.
- Næringsforeningen: Gjennom ulike møter og dialog med næringsaktører har vi fått vurderinger av ulike sider ved planforslaget.
- Aktører i eiendomsmarkedet: Vi har hatt muntlig og skriftlig dialog med aktører som opererer kommersielt og analyserer næringseiendomsmarkedet, og fått tilgang til rapporter om eiendomsmarkedet i Stavanger regionen og andre regioner.

Vi må presisere at vi ikke har mulighet for å gjøre egne ingeniørfaglige vurderinger og andre vurderinger som ligger til grunn for kostnadsestimater på rekkefølgetiltak, men må basere oss på det som er gjort av andre aktører (f.eks. Cowi og Forus næringspark).

¹ Vi har blitt engasjert i problemstillinger knyttet til Forus og Stavanger-regionen gjennom et forskningsprosjekt "Stavanger-regionen og Forus: Omstilling for kunnskapsbasert konkurransekraft" som er finansiert av Forus næringspark, Sparebanken Vest, Base Property og Rogaland Fylkeskommune. IKDP Forus er ikke en eksplisitt del av dette prosjektet, men vårt arbeid med dette prosjektet gjør det naturlig at vi kommer med høringsinnspill. Vi viser også til tidligere høringsinnspill til Interkommunal kommunedelplan Forus innsendt 3. oktober 2016 med tittel «Stavanger-regionen og IKDP Forus – næringsutvikling og lokaliseringsattraktivitet»

2. Generelle betraktninger og teorier om lokaliseringsvalg og regulering av lokaliteter

2.1 Bedrifters lokaliseringsvalg

Private foretak som er utsatt for konkurranse og har eiere som krever avkastning på investert kapital vil for de aller fleste typer avgjørelser vurdere hvordan ulike valg påvirker deres konkurranseevne og finansiell avkastning. Dette gjelder også beslutninger om geografisk lokalisering og ekspansjon (eller reduksjon) av produksjonen i en region.

Vår region og andre regioner står overfor en diversitet av bedrifter som stiller ulike krav til areal og lokalisering. Bedrifters areal- og lokaliseringsbehov påvirkes bl.a. av:

- Hvilke typer kunder bedriften har, hvor kundene er lokalisert, hva slags markedsplasser kundene bruker, samt typer produkter bedriften produserer (fysiske produkter vs tjenester). Noen typer tjenester krever geografisk nærhet til kundene (f.eks. frisører/skjønnhetspleie, rengjøringstjenester) mens andre ikke gjør det (f.eks. fakturering/inkasso, telefonsalg). For bedrifter som produserer fysiske produkter vil transportkostnad være avgjørende, og dette påvirkes f.eks. av om bedriften produserer på små og hurtige ordrer eller lange serier.
- Hvilke typer leverandører bedriften har, hva typer produkter man kjøper fra dem og hvor de er lokalisert. Dersom bedriften er avhengige av tett dialog med leverandørene og innsatsvarer med høy grad av spesialdesign og testing, så vil geografisk nærhet være en fordel.
- Hvilke type produksjonsaktiviteter bedriften har (arealkrevende lager- og produksjonsaktiviteter vs forretningsmessige tjenester, kapitalintensiv vs arbeidsintensiv).
- Hvilke typer negative eksterne effekter bedriftens virksomhet medfører (støy, lukt, vannforurensning, giftstoffer, etc.), og i hvilken grad bedriften blir pålagt å betale for eller gjennomføre tiltak som reduserer disse eksterne effektene.
- Hvilke typer arbeidskraft / kompetansestruktur bedriften trenger, og hvordan påvirker lokalisering bedriftens mulighet for å rekruttere ulike typer arbeidskraft som den trenger. Bedriftens lokaliseringsvurderinger påvirkes både av diversiteten i bedriftens kompetansebehov, og i hvilken grad bedriften trenger høyt utdannet arbeidskraft.
- Hvilke eksterne samhandlingsbehov bedriften har for å sikre tilførsel av ny kunnskap og innovasjonsevne - med leverandører, kunder, ulike typer kunnskapsmiljøer - og hvor viktig geografisk nærhet er for ulike typer samhandling.

Bedrifter er avhengige av ulike typer naturressurser, fysisk infrastruktur og menneskelige ressurser utenfor bedriften, som bedriften må kjøpe i et marked eller er avhengig av bruke eller samhandle med. Bedrifter har ulike krav og behov knyttet til:

- Tomteareal og produksjons-/kontorareal. Bedriftens betalingsvilje for areal avhenger av hvor arealkrevende produksjonen er og lønnsomhet per kvadratmeter. Dette omfatter også kostnader ved utbygging og drift av arealer og lokaler, herunder tidskostnader og usikkerhetskostnader knyttet til offentlig søknadsbehandling og avgifter.
- Urban (sentral) versus mer rural (perifer) beliggenhet. Lokalisering påvirkes av hvor avhengig bedriften er av den diversiteten som urbane regioner har å tilby når det

gjelder leverandører og arbeidskraft, og i hvilken grad geografisk nærhet til et stort konsum- eller bedriftsmarked er kritisk for bedriftens lønnsomhet. Hvis bedriften er avhengig av høyt utdannet arbeidskraft vil dette dra den mot lokalisering i mer urbane regioner med stort tilbud av høyt utdannet arbeidskraft, som stiller større krav til diversiteten i kulturelle tilbud, detaljhandel og restauranter, etc.

- Nærhet til flyplass, havn, lokal kollektiv transport (buss, tog) og veier. Dette avhenger av bedriftens produksjons- og eksterne samhandlingsaktiviteter, f.eks. knyttet til transport av innsatsvarer og ferdige produkter, reiser til ansatte til/fra jobb og til/fra kunder og leverandører.
- Nærhet til naturressurser og energi (vann, elektrisitet, etc.), som primært vil være viktig for bedrifter som bruker disse intensivt i sine produksjonsprosesser.
- Nærhet til universiteter og FoU-institusjoner. For bedrifter som er avhengige av å rekruttere visse typer høyt utdannet arbeidskraft eller samhandling med forskningsmiljøer på universiteter/FoU-institusjoner i sine innovasjonsprosesser vil nærhet til universitet til være et lokaliseringsfortrinn.

Det er opplagt at beslutningskriteriene vil være forskjellige avhengig av om man er f.eks. en skobutikk, restaurant, bilforretning, advokatfirma, næringsmiddelbedrift, maskinverksted, skipsverft, eller aluminiumsverk. Men også innenfor samme sektor kan det være svært ulike vurderinger. Innen f.eks. varehandel er det i dag mange ulike forretningsmodeller med svært ulike krav til butikklokaler, parkeringsmuligheter, logistikk, etc. Noen viktige trender i varehandel har vært og er (1) økning i størrelse og omsetning til de fysiske utsalgsstedene drevet fram av økonomiske stordriftsfordeler, (2) konsentrasjon av fysiske utsalgssteder i kjøpesentra, og (3) internett handel. For de fleste produktkategorier innen varehandel vil man også i framtiden se en diversitet i forretningsmodeller - herunder størrelse på utsalgssteder og lokalisering av disse. Men de bedriftsøkonomiske gevinstene og samfunnsøkonomiske effektivitetsgevinstene som driver disse trendene er så sterke at de vanskelig lar seg reversere.

Når et foretak vurderer lokalisering i Stavanger regionen så kan man tenke seg at det gjør en analyse av Stavanger-regionens overordnede lokaliseringmessige fordeler og ulemper sammenlignet med andre konkurrerende regioner i inn- og utland. Som en del av beslutningsprosessen vurderer foretaket fordeler og ulemper til konkrete lokaliseringsalternativer innen regionen, f.eks. sentrumsområdene, Forus og Tananger. En beslutning om lokalisering (eller vekst) vil være basert både på de overordnede vurderinger av regionen og at bedriften faktisk finner konkrete konkurransedyktige lokaliseringmuligheter innen regionen.

2.2. Politiske mål, planer og reguleringer for lokaliteter

Politiske myndigheter kan ha mål som gjør at de ønsker å regulere bruken av arealer. Virkemidler som kan brukes for å prøve å nå mål er arealplanlegging og – regulering (på engelsk ofte kalt "zoning").

En sentral samfunnsøkonomisk begrunnelse for arealplanlegging og –regulering ("zoning") er å regulere eksterne effekter – eller å begrense negative eksterne effekter – av ulike typer aktiviteter/aktører/bygningsmessige konstruksjoner. Dersom det ikke er eksterne effekter faller denne begrunnelsen for arealplanlegging og –regulering bort. Men i tillegg er

arealplanlegging og –regulering nødvendig i forhold å sikre velferd og effektivitet knyttet til delvis «kollektive» goder som veier, jernbane, parker, uberørt natur, vann, kloakk, elektrisitet, skole, barnehage osv.

Vi har eksterne effekter når de bygningsmessige valg eller aktiviteter som foregår på en tomt påvirker andre aktører (bedrifter eller husholdninger) slik at de blir økonomiske skadelidende (negativ ekstern effekt) eller får en økonomisk gevinst (positiv ekstern effekt).

Eksempler på negative eksterne effekter er forurensning, støy, reduksjon i estetiske kvaliteter. Dette vil redusere lønnsomhet til en bedrift, helse eller livskvalitet til et individ, og føre til redusert verdi av bedrift og tomteverdi. Eksempler på positive eksterne effekter er lokalisering av relaterte virksomheter som øker produktiviteten og lønnsomheten til en bedrift, eller lokalisering av bedrifter, rekreasjonsmuligheter eller estetiske kvaliteter som øker livskvaliteten til individer/husholdninger, og dermed verdien av boliger.

I tillegg til lokale eksterne effekter kan det også være globale eksterne effekter – herunder på klima – som kan påvirkes av arealplanlegging/-regulering (sammen med transportpolitikk) dersom private aktørers valg leder til lokaliserings-, bygnings- og transportvalg som gir større CO2 utslipp.

Den samfunnsøkonomiske forskningslitteraturen på "economics of zoning" (McDonald og McMillen, 2012) er opptatt av hvordan planer (arealplaner) påvirker (1) hvilke typer husholdninger/individer og bedrifter/næringer som får etablere seg på en lokalitet, (2) hvilke restriksjoner som legges på utnyttelsesgraden av arealet, (3) andre bygningsmessige restriksjoner (standarder), (4) andre restriksjoner og kostnader som påføres knyttet til utslipp, transport, estetiske kvaliteter, mm.

Arealplaner og -reguleringer kan ha rent økonomiske motivasjoner, eller de kan ha sosiale mål. Brukt riktig tar reguleringene sikte på å korrigere en eller annen form for markedssvikt (negative eksternaliteter), men slike reguleringer kan også brukes til å nå politiske mål som beskyttelse av eksisterende bedrifter eller vri utvikling (i form av boliger eller næringsliv) mot ellers ikke-konkurransedyktige lokaliteter. Selv velfungerende økonomier og markeder vil ha ulike former for markedssvikt, og det vil alltid være behov for noe regulering. I noen av disse tilfellene kan regulering sees som alternativer til direkte utgifter for myndigheter eller bruk av mer direkte virkemidler som skatter og avgifter.

Det finnes mye samfunnsøkonomisk forskning på reguleringer og det er bred enighet om noen anbefalinger, som også kan være relevant for arealplaner, gitt at man ønsker et marked hvor aktørene innoverer og tar risiko.

Når det kommer til sosiale reguleringer har samfunnsøkonomer oppfordret myndigheter til å utforme effektive reguleringer slik at målet, for eksempel lavere utslipp, kan nås til laveste mulige kostnad. I praksis betyr dette at myndighetene ikke forteller bedrifter konkret hva de skal gjøre, men snarere setter en standard som skal etterfølges og samtidig overlater spørsmålet om hvordan standarden best kan bli møtt til bedriftene selv. Dette henger sammen med at myndighetene ikke har kapasitet til å, til enhver tid, ha beste informasjon tilgjengelig.

Videre bør reguleringer og standarder være lette å forstå og forholde seg til for de ulike aktørene i markedet, slik at de ikke trenger å involvere myndighetene eller en urimelig grad av andre «fikserte» (som advokater etc.) i de beslutninger som gjøres i annet enn ytterpunktet av tvilstilfeller. Dette gjør at bedrifter kan fatte sine beslutninger raskt og være sikre på at planene kan gjennomføres innen rimelig tid.

Oppsummert kan man si at sone-reguleringer kan gi positive effekter dersom disse er utformet for å minske de negative eksternalitetene som kan oppstå når ulike grupper (for eksempel bolig og industri) samlokaliseres. På den annen side kan bruk av sone-regulering og andre former for regulering som setter store begrensninger på hva som er mulig i et område føre til at området ikke sees som attraktivt, ikke gjennomgår transformasjoner eller videreutvikles og med tiden forfaller.

3. Økonomisk situasjonsbeskrivelse og regionens utfordringer

Det er viktig å ta med seg den økonomiske konteksten når man skal vurdere IKDP Forus. Stavanger-regionen har etter oljeprisfallet i 2014 vært gjennom en fase med fallende etterspørsel fra petroleumssektoren og redusert sysselsetting. Framtidig verdiskaping og velferd avhenger av at Stavanger-regionen er attraktiv for bedrifter (kapital) og mennesker (arbeidskraft). For å få til dette må regionen tiltrekke bedrifter fra de mest høyproduktive sektorene utenfor petroleumssektoren, og gi bedriftene i alle sektorer rammebetingelser som bidrar til at disse er blant de mest produktive innenfor sine respektive sektorer. Stavanger-regionen må minst like gode rammebetingelser som andre regioner i inn- og utland, dvs. rammebetingelser som gir bedriftene like høy eller høyere produktivitet og lønnsomhet enn de ville oppnådd i andre regioner.

En vellykket omstilling kan bare skje hvis regionen oppleves som tilstrekkelig attraktiv av kapitaleiere (virksomheter) og arbeidskraft fra inn- og utland. Utfordringen er å skape attraktivitet for en rekke andre sektorer også når lokaliseringsfaktorene for disse endres av teknologiske innovasjoner og dyptgripende endringer i markeder og samfunn. I denne prosessen er reguleringene av Forus viktige.

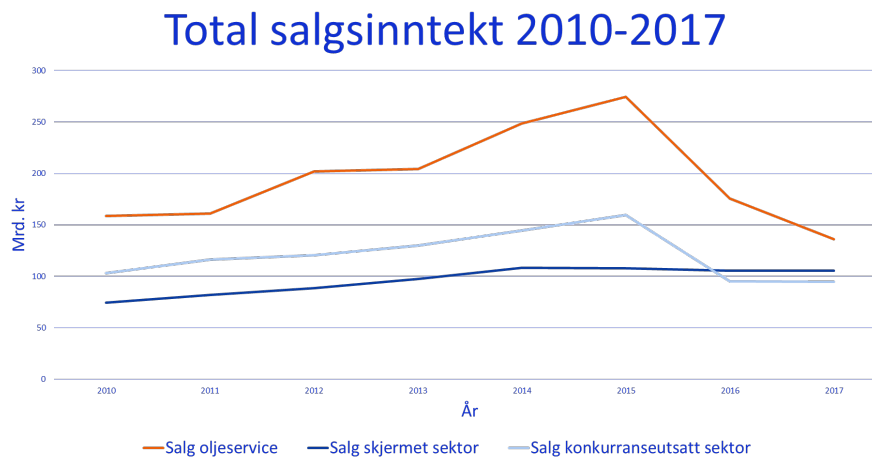
3.1. Økonomiske utviklingstrekk i regionen

Oljeprisfallet og lavkonjunkturen i oljesektoren fra 2014-2017 har synliggjort hvor sårbar Stavanger-regionen er. Omstillingen har gått saktere enn vi kunne håpet på og bedrifter som ikke var avhengig oljepris har ikke kunnet ta opp ledig kapasitet i arbeidsstyrken i stor skala. Disse bedriftene har hatt problemer med å få tilgang på relevant arbeidskraft i tiden før oljeprisfallet (Fitjar & Timmermans, 2018), og flere kan antas å være svekket i perioden frem mot oljeprisfallet.

Ser vi på utviklingen i salgsinntekt (figur 1), lønnskostnader (figur 2) og driftsresultat (figur 3) til selskap i Stavanger-regionen for perioden 2010-2017, blir virkningene av oljeprisfallet tydelige. Vi ser et betydelig fall i salgsinntektene og lønnskostnadene til oljeserviceselskapene, noe som også gir negative utslag i skjermet sektor. Vi ser også fall i konkurranseutsatt sektor, til tross for at disse bedriftene kunne tenkes å dra nytte av en gunstig valuta-utvikling og bedre

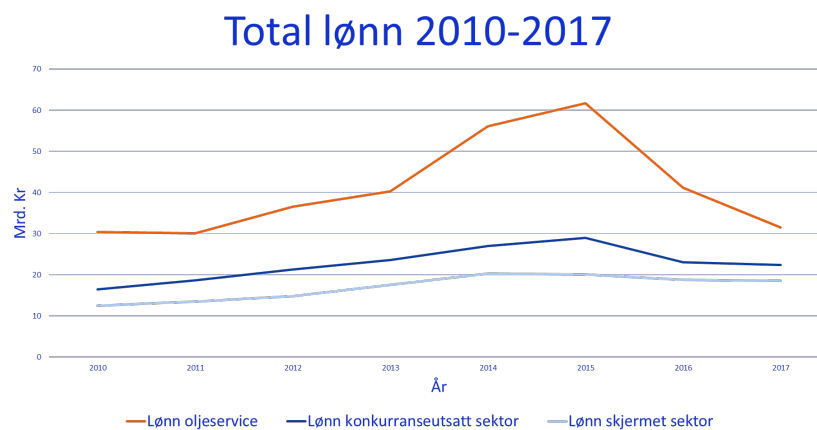
tilgang på arbeidskraft. Noe av fallet i konkurranseutsatt sektor skyldes nok at en del av bedriftene i disse sektorene i realiteten har inntekter som er avhengige av oljepris.

Figur 1: Utvikling i total salgsinntekt fordelt på sektor 2010-2017



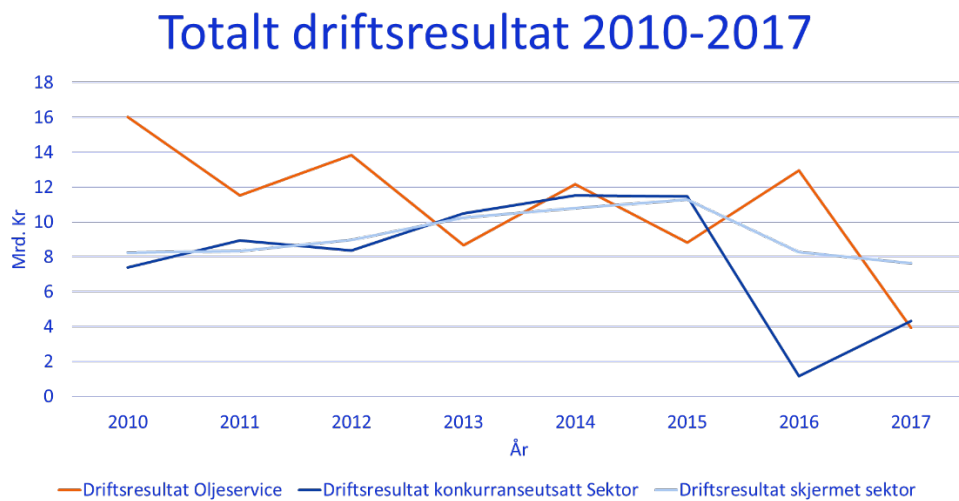
Kilde: Regnskapsdata fra Proff.no. Utvalg: bedrifter i Stavanger bo- og arbeidsmarkedsregion med mer enn én million i lønnskostnader

Figur 2: Utvikling i totale lønnskostnader fordelt på sektorer 2010-2017



Kilde: Regnskapsdata fra Proff.no. Utvalg: bedrifter i Stavanger bo- og arbeidsmarkedsregion med mer enn én million i lønnskostnader

Figur 3: Utvikling i totalt driftsresultat fordelt på sektor 2010-2017



Kilde: Regnskapsdata fra Proff.no. Utvalg: bedrifter i Stavanger bo- og arbeidsmarkedsregion med mer enn én million i lønnskostnader

3.2. Økonomiske utviklingstrekk og egenskaper ved Forus

Veksten til Forus siden 1970-tallet kan forklares av flere forhold. Den overordnede drivkraften var funn av petroleum på norsk sokkel og utbyggingen av disse, hvor Stavanger-regionen fra starten klarte å tiltrekke seg oljeselskaper og leverandører. Regionen opplevde selvforsterkende vekstsykler med bedrifter og mennesker som lokaliserte seg her. Innenfor regionen ble Forus etterhvert en attraktiv lokasjon for bedrifter fordi området lå sentralt i forhold til befolkning og viktig infrastruktur, hadde mye ledige arealer og var lett regulert. Her kunne bedrifter bygge raskt, rimelig og stort. Dette bidro til at området ble attraktivt for petroleumsrelaterte bedrifter, men også for bedrifter innen varehandel og andre sektorer. Innenfor regionen bidro dette til at Forus fikk en vekst i sysselsetting og verdiskaping som var betydelig større enn i sentrumsområdene Sandnes og Stavanger, og andre mindre sentrale områder i regionen. Rammebetingelsene på Forus gjorde det mulig å etablere store kombinasjonsbygg med lager, industri og kontorer, som hadde kort vei fra konsept til produksjon.

Det er viktig å påpeke at de historiske lokaliseringsbeslutningene til bedrifter både i og utenfor petroleumssektoren var et resultat av bedriftsøkonomiske lønnsomhetsvurderinger. Disse lokaliseringsbeslutningene ble i høyeste grad påvirket av markeder som omfattet tilbydere av arealer og lokaler, leverandører av innsatsvarer og tjenester, kunder og arbeidstagere. Men lokaliseringsbeslutningene ble også påvirket av offentlige investeringer, planer og reguleringer, som både hadde direkte innflytelse gjennom restriksjoner de la på bedriftene og indirekte innflytelse gjennom effekter på kostnader og priser i markedet, herunder priser på arealer og bygg infrastruktur. Det er vel rimelig å hevde at Forus gjennom store deler av vekstperioden og spesielt i tidlige faser har vært relativt «lett» regulert, dvs at det har vært relativt færre restriksjoner på hvilke typer næringsvirksomhet som kunne etablere seg, bygningsmessige forhold, og tilgang til parkeringsplasser. En nærmere diskusjon om økonomiske utviklingstrekk på Forus og i regionen finner man i en artikkel i Samfunnsøkonomen av Tveterås m.fl. (2017).

Få analyser er gjort på lokaliseringvalg og agglomerasjonseffekter i Stavanger-regionen. Et unntak er en masteroppgave skrevet av Simen Steinsholm og Espen Andreas Navestad i 2017, veiledet av Ragnar Tveterås, som en del av forskningsprosjektet «Stavanger-regionen og Forus: Omstilling for kunnskapsbasert konkurransekraft». Forfatterne gjennomfører en deskriptiv analyse av bedrifters lokaliseringvalg i Stavanger-regionen, og analyserer deretter sammenhengen mellom lokalisering og økonomiske prestasjoner. Oppgaven trekker frem Forus som dominerende lokasjonen for økonomisk aktivitet, noe som kan sees fra tabellen under:

Tabell 1: Verdiskaping i Rogaland fordelt på lokasjon og næringsgruppe. Gjennomsnittsverdi 2006-2015 (tall i hele 1000)

Verdiskaping i hele 1000	1 - Stav S	2 - Stav rand	3 - Forus	4 - Sand S	5 - Randa/Dusavik	6 - Sola/Tan	7 - Sand omegn	8 - Ryfylke	9 - Jørp/Tau	10 - Bry/Kle/Ål
0 - Udefinert	-1 770	12 689	1 715	356	1 638	17 008	120	-	-	-23
1 - Jordbruk mm.	-	1 311	-	-	21	2 340	4 787	269	3 458	3 920
2 - Utvinning mm.	-78 459	554 334	3 345 395	843	2 866 864	2 174 856	21 160	2 698	12 997	4 472
3 - Industri	4 001	25 271	106 591	7 798	11 011	22 762	10 279	3 249	13 085	18 278
4 - Elektrisitet mm.	-	211 913	-1 813	-	-	-1 761	-13	-	-	19 099
5 - Vann, avløp mm.	-	13 858	7 789	-	7 105	160 430	2 198	-	694	9 413
6 - Bygg og anlegg	7 243	5 703	17 865	3 243	7 650	12 378	6 956	3 223	4 708	8 986
7 - Varehandel mm.	2 860	3 543	9 793	2 371	4 577	6 384	3 712	2 118	3 016	5 555
8 - Transport/lagring	162 364	1 916	10 841	25 233	48 844	64 806	6 938	10 256	6 705	3 272
9 - Overnatting mm.	4 888	4 350	95 009	5 180	2 460	30 151	3 405	3 030	2 310	2 644
10 - Info og kommunikasjon	7 008	10 044	17 702	3 044	2 001	29 217	2 541	-4 128	3 794	7 797
11 - Finansiering og forskning	73 937	80 275	37 831	3 632	-78	66	210	665	370	3 749
12 - Fast eiendom	2 110	1 924	6 741	2 214	1 253	1 373	1 244	713	1 187	1 762
13 - Faglig tjenesteyting mm.	6 444	4 240	27 245	2 330	4 333	26 190	2 270	1 121	2 565	2 304
14 - Forretnings tjenesteyting	16 605	9 584	27 910	4 520	21 984	11 713	2 000	5 392	915	5 294
15 - Offentlig adm.	2 472	-	-	-	-	-	-	-	-	-
16 - Undervisning	5 674	2 488	3 701	5 221	4 944	6 948	3 785	-	6 710	2 574
17 - Helse og sosial	13 582	2 606	8 968	2 051	15 459	3 195	5 057	419	4 491	7 657
18 - Kulturell virks.	7 675	2 850	2 940	2 726	1 005	5 070	1 936	-	1 591	1 297
19 - Annen tjenesteyting	1 779	2 073	4 091	5 181	1 065	1 419	1 125	1 016	1 428	1 866
Totalt snitt i lokasjonen	11 452	16 430	325 335	3 751	148 350	117 094	4 612	2 360	4 806	6 689

Kilde: Steinsholm & Navestad (2017) «Selskapers lokalisering i Stavanger-regionen»

Steinsholm og Navestad finner gjennom økonomiske analyser at finner at selskaper på Forus har de sterkeste økonomiske prestasjonene målt ved salgsinntekter, verdiskaping og lønnskostnader etter man har kontrollert for næringsstruktur. Forus har høy produktivitet sammenlignet med andre lokaliteter i Stavanger-regionen. Dette kan delvis skyldes at bedrifter som har etablert seg på Forus har fått lov til å gjøre det på måter som senker deres kostnader og hever attraktivitet i markedet, og dermed salg. Oppgaven finner statistisk støtte for betydelige agglomerasjonseffekter på Forus, dvs. at man har en næringsklynge av relaterte bedrifter som gjennom ulike mekanismer styrker hverandres innovasjonsevne og produktivitet. Disse mekanismene kan være ulike former for kunnskapsoverføringer som skjer når bedrifter møtes på ulike arenaer og i kunde-leverandør relasjoner, og når arbeidskraft migrerer mellom bedrifter. En annen mekanisme kan være at næringsklyngen gir markeder for spesialiserte, høyproduktive leverandører, som også hever produktiveten til bedriftskundene. Den historiske fleksibiliteten i reguleringen av Forus kan være en viktig årsak til framveksten av en næringsklynge med høyproduktive bedrifter. Man må spør hvordan strengere restriksjoner på Forus gjennom arealplaner og reguleringer kan påvirke produktiviteten til bedriftene, blant annet gjennom de nevnte næringsklynge mekanismene.

Når regionens politiske myndigheter i 2018 vurderer planer og reguleringer for Forus og andre områder så er det klart at underliggende forhold har endret seg vesentlig siden 1970- og 1980-tallet. Forus og regionen er i en helt annen situasjon når det gjelder konsentrasjonen av bedrifter og mennesker, og transporten av varer og mennesker. Fra samfunnet er det andre krav til bl.a. miljø, klimaeffekter av menneskelige aktiviteter og energibruk. Alt dette taler for

at Forus ikke kan ha samme "laissez faire" reguleringer som for 20-40 år siden. Men i lys av regionens betydelige utfordringer når det gjelder framtidig økonomisk vekst, som vi har beskrevet tidligere, så er det viktig å ikke legge på mer restriksjoner enn det som er nødvendig for å sikre Forus og regionen sin totale lokaliseringattraktivitet.

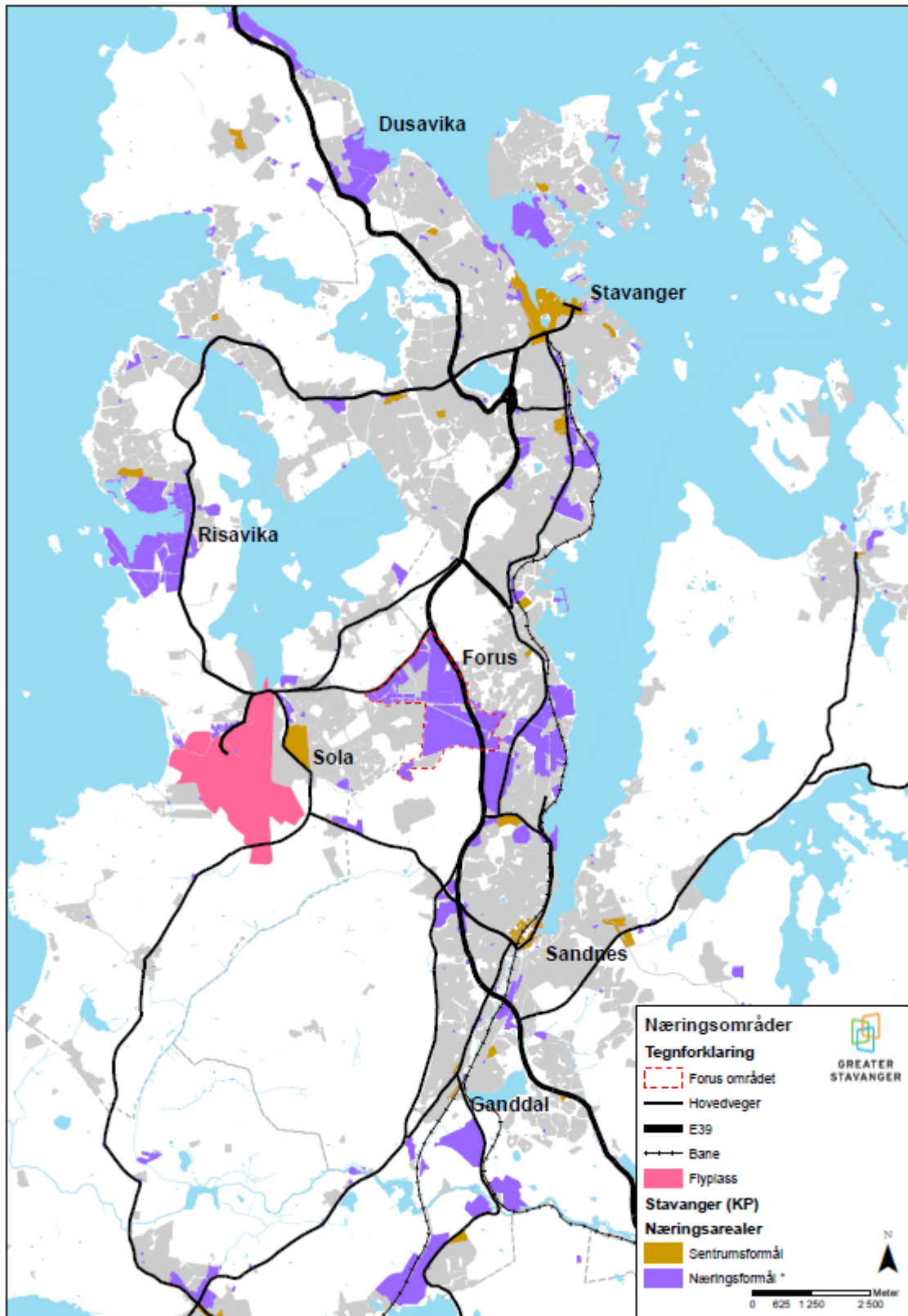
3.4. Vurderinger av Forus som lokasjon

I forskningsprosjekt "Stavanger-regionen og Forus: Omstilling for kunnskapsbasert konkurransekraft" gjennomførte forskere fra IRIS høsten 2016 intervjuer blant aktører på Forus om hvilke kvaliteter ved en lokasjon de vurderer. Aktørene indikerer særlig nærhet til kunder, forbrukere og andre bedrifter som viktig. Pris er selvsagt en sentral faktor. Bedriftene trekker frem betydningen av å være tilgjengelig for ansatte, og betydningen av at deres hverdagskabal skal gå opp. I så måte har infrastruktur i form av kollektivmuligheter og/eller parkeringsplasser stor betydning. Urbanitet og servicetilbud (trening, butikk, tannlege, frisør, restauranter etc.) er positivt for hverdagskabal og for møter med kunder. Videre er tomtestørrelse, nybygg og utvidelsesmulighet viktig for å ha mulighet til å samlokalisere og bygge morgendagens arbeidsplasser med kombinasjon av arbeidsplass og fellesrom. De trekker frem betydningen av fysisk nærhet til fellestjenester, konkurrenter og utvalg, samt flyplass. De ønsker deling av kunnskap/tilgang til nye ideer/innovasjonsevne, tilfeldige møter, uformelle samtaler og lavere terskel for å ta kontakt.

Når det kommer til hva som er positivt med Forus nevner bedriftene som ble intervjuet kombinasjonsbygg, at lokasjonen er geografisk sentrum (jfr kartet), tomtestørrelse, fleksibilitet og rask saksbehandling. Varehandel har mange kunder som jobber på Forus, og IKEA og Kvadrat fungerer som «ankere». Pris trekkes også frem som attraktivt.

Av forbedringsmuligheter nevner bedriftene pålitelig kollektivtransport, servicetilbud, uformelle og formelle møteplasser og at de ønsker boliger i gang og sykkelavstand.

Figur 4: Forus ligger sentralt i regionen. Kilde: Cowi og Greater Stavanger



3.3 Situasjonen i næringseiendomsmarkedet

Samtaler med flere lokale og nasjonale aktører og analysemiljøer beskriver situasjonen i næringseiendomsmarkedet i Stavanger-regionen som vanskelig. De rapporterer om høy ledighet i kontormarkedet og en bygningsmasse som til dels ikke er hensiktsmessig for fremtidige behov. For Forus sin del ligger ledigheten for tiden på om lag 20%. Aktørene ser liten mulighet for at overkapasiteten blir absorbert naturlig før frem mot 2022, med mindre oljesektoren begynner å ansette i betydelig grad.

Stavanger har hatt en bedriftssammensetting med flere større bedrifter enn hva man ville kunne forvente i en by av Stavangers størrelse. Dette skyldes at oljesektoren har hatt sin hovedtyngde i regionen. Men eiendomsaktørene stiller spørsmål ved om denne strukturen vil holde i tiden fremover. Selv ved en betydelig økning i sysselsettingen i regionen mener aktørene at en del av kontor-bygningsmassen på Forus er lite attraktiv, da denne er tilpasset store virksomheter som har ønsket å tilby det meste internt når det kommer til kantiner og andre tilbud.

De mener derfor at regionen fremover må legge til rette for flere, mindre, bedrifter i flerbruksbygg. Kommunen burde legge til rette for mer diversifisert struktur med kontorer som passer for mindre bedrifter, og bedrifter som jobber med annet enn olje, mener aktørene. Muligheter for møteplasser og aktiviteter trekkes også frem. De stiller spørsmål ved om reguleringsplanene (da både for Forus og Stavanger) gir mulighet for den transformasjon som er nødvendig.

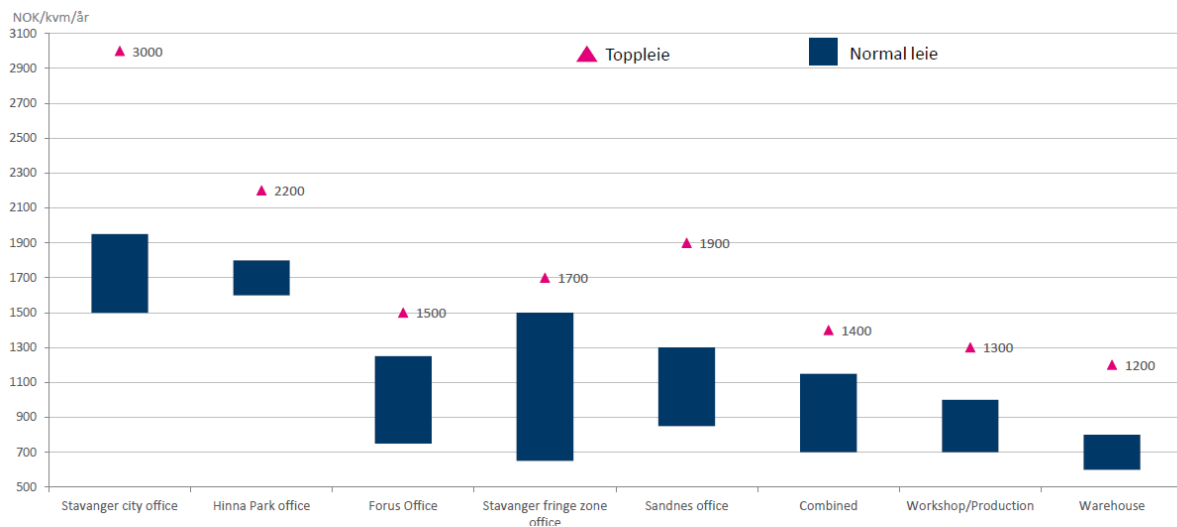
Aktørene trekker frem Stavanger sentrum og områdene rundt som interessante for investering i kontor/flerbruksbygg (med handel), men påpeker at arealene er for få og små, samt at reguleringene generelt er strenge og behandlingstiden for lang. Hinna/Jåttå og Hillevåg/Paradis trekkes også frem som områder med gode kvaliteter når det kommer til kollektivtransport, nærhet til bolig og andre tilbud.

Eiendomsaktører ser ikke Forus som spesielt attraktivt per i dag for kontor/flerbruksbygg. Årsakene til dette er at Forus ikke har noen etablerte kommunikasjonsknutepunkter, ikke er et utviklet urbant område og har stor tilgang på tilgjengelige tomter for oppføring av nye bygg. Dette gjør at risikoen for at store leietakere flytter ved utløp av leiekontrakt er stor. Forus burde knyttes tettere til sentrum slik at det blir en naturlig forlengelse av byen. Kostnaden for transformering av kontorbyggene blir også veldig høy sett i forhold til lave leiepriser i et marked med overkapasitet. De mener det må legges opp til transformering/rivning av eksisterende bygg på Forus, snarere enn rene nybygg som øker kapasitet. Leieprisene i regionen gjenspeiler kapasiteten som er ledig grunnet nedgang i markedet.

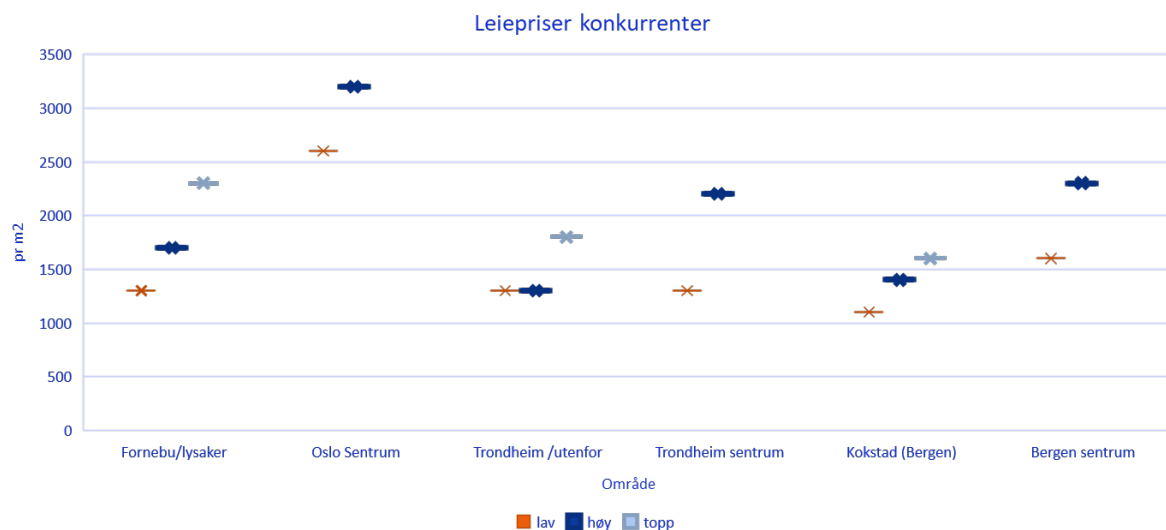
Figurene under viser leiepriser internt i regionen og på andre lokaliteter i Norge. Forus ligger til dels betydelig lavere enn Stavanger og Sandnes sentrum på kontorer av høy standard. Forus har også en betydelig større ledighet av kontorareal enn Stavanger sentrum og Sandnes. Mens arealledigheten på kontor er rundt 20% på Forus, ligger den rundt 10% i Stavanger sentrum og rundt 2% i Sandnes sentrum. I forhold til urbane lokaliteter i Oslo, Bergen og Trondheim ligger også kontorleieprisene på Forus betydelig lavere. På basis av markedet er det viktig å

merke seg at kontorbygg på Forus har betydelig lavere evne til å bære kostnadene ved rekkefølgetiltak enn det som andre lokaliteter har.

Figur 4: Leiepriser internt i regionen og leiepriser konkurrerende lokasjoner i andre regioner



Kilde: Malling & co



Kilde: Eiendomsmegler1

Slik det er nå, er det vanskelig å se noen realistisk alternativ bruk for de gamle kontorbyggene som ingen vil bruke, blant annet fordi reguleringen begrenser handel «så voldsomt». Uten økt handel er det vanskelig å konvertere til boliger. Fordyrende reguleringer gjør det også vanskelig å regne hjem fornying. Én aktør nevner at det ikke er mulig å gjøre en lønnsom fornying/oppgradering av et eksisterende kontorbygg uten å ha utsikter til leiepriser på 2.000 kr pr m2. Skal man ta høyde for rekkefølgekravene vil leieprisen måtte være enda høyere for at en investering skal være lønnsom.

Aktørene ser imidlertid mye behov for annen type areal enn kontor/flerbruk, også for Forus, og trekker frem lager/kombinasjonsbygg. Innen segmentet for kombinasjonseiendommer er

ledigheten rundt 5%. For handelseiendommer er ledigheten rundt 1%, som er å betegne som lav.

Særlig handelsareal vil påvirkes av IKDP Forus. Aktørene ser betydelige muligheter for konvertering fra annen bruk til handel som kan være konkurransedyktig. De mener det vil være avgjørende at planene gir rom for endringer i handelsmønster og struktur. Dette gjelder, blant annet, netthandel, pick-up-points og kombinerte handel- og lager-virksomheter. Tillater nye planer disse virksomhetene handlingsrom på Forus ventes dette å øke aktiviteten og føre til mindre ledige lokaler på Forus.

Samlet sett synes aktørene å mene at det i sentrumsområdene er et problem med tilbud og muligheter for kontor/flerbruksbygg, mens Forus, når det gjelder kontor, sliter med overkapasitet og til dels lite attraktiv bygningsmasse. Forus har også før IKDP Forus problemer med tilrettelegging for konsepter som ikke kan finnes i sentrum, på grunn av regulering. Et reguleringsregime som er mer fleksibelt, og tillater mer bolig/handel, vil kunne sette fart på transformasjonen av området.

Spørsmålet blir da hvordan IKDP Forus og Sentrumsplanen for Stavanger svarer på disse utfordringene.

4. Målsettinger bak IKDP Forus

For å analysere de foreslåtte tiltakene i IKDP Forus, og om disse bidrar til å løse regionens utfordringer, er det nødvendig å ha kunnskap om hvilke politiske og samfunnsøkonomiske mål de skal bidra til. Det er derfor nødvendig å gjøre rede for bakenforliggende målsettinger, både de som er formulert eksplisitt i planforslaget, men også andre mål som har blitt vedtatt av politikere på ulike nivåer (stat, fylke, kommuner).

I kunngjøringen av høringen «Sånn kan det bli på Forus» fremgår det at planen har tre hovedmål:

Hovedmål 1: Forus og regionen skal bli mer attraktiv for næringsutvikling, styrkes som regionalt næringsområde og ha et godt samspill med de øvrige næringsområdene i regionen.

Hovedmål 2: Forus skal være et godt sted å bo og jobbe. Området skal oppleves som et trivelig sted med sosiale møteplasser, gang- og sykkelforbindelser og blågrønne kvaliteter.

Hovedmål 3: Forus skal være et klimavennlig næringsområde. Vi skal ha nullvekst i personbiltransporten og 30 % reduksjon av klimagassutslippene.

I tillegg til de nevnte målene må planen også sees i sammenheng med regionale planer og andre planer med relevans for utviklingen i regionen. Av særlig interesse her er sentrumsplanene for Stavanger og Sandnes.

5. Forslag i IKDP Forus og mulige konsekvenser

I dette avsnittet vurderer vi noen forslag i IKDP Forus og mulige konsekvenser av disse. Det er mange små og store forslag i planen, og vi har ikke muligheter til å gå inn på alle, men må konsentrere oss om noen.

5.1. Oppfølging og endring av planer.

I IKDP Forus' arealdel fremgår det at:

Gjennom planstrategiene til de tre kommunene Sandnes, Sola og Stavanger vurderes alltid i fellesskap behov for revisjon av IKDP Forus. Her drøftes også avvikende praksis i oppfølging av planen.

- a. *Planstrategiene kan avklare at justeringer av innhold i IKDP Forus kan skje ved revisjon av kommuneplanene hvis kommunene er enige og likelydende forslag innarbeides gjennom hele planprosessen i alle kommuneplanene.*
- b. *I plansaker der en kommune vurderer avvik fra IKDP Forus, sendes planen på høring til de to andre kommunene. Avvik tillates dersom nabokommunene gir tilslutning gjennom uttalelse.*
- c. *I byggesaker der en kommune vurderer dispensasjon fra IKDP Forus, sendes saksutredning til de to andre kommunene for uttalelse, før vedtak fattes.*

Kommentar:

Uttalelser fra bedrifter og andre aktører tyder på at det vil være svært mange tilfeller hvor det vil være aktuelt å søke om unntak fra IKDP Forus. I så måte tyder prosessen det her legges opp til å ta svært lang tid sett i forhold til bedrifters beslutningshorisont. Området kan bli mindre attraktivt og kan medføre at bedrifter heller vurderer andre lokasjoner. Forus har i dag positive klyngeeffekter for bedriftene som over tid kan forringes dersom bedrifter velger mer spredt lokalisering i regionen på grunn av for lang saksbehandlingstid. Et annet mulig utfall er at bedriftene velger andre regioner og at vår region dermed går glipp av arbeidsplasser og verdiskaping.

Dette sees i sammenheng med svært dyre rekkefølgetiltak som kan oppstå ved endring av eksisterende bygg, eller ved oppføring av nye. Eksisterende konsepter som er innenfor planområdet som vil bryte med den nye planen, dersom de gjør endringer på eksisterende bygg og ønsker å fortsette sin virksomhet.

5.2 Varehandel

Varehandel er i dag en internasjonalt konkurranseutsatt næring med økende andel omsetning via internett. I Stavanger-regionen representerer næringer relatert til varehandel 12% av de sysselsatte. Det er en næring som har stort behov for å innovere i bl.a. fysiske butikk konsepter, lager og kombinasjon av fysisk salg og internett. Her kan det sentralt beliggende Forus gi store muligheter med en tilpasset regulering. Uttalelser fra de som arbeider med IKDP Forus viser til at handel ikke er et tema i planen. Men uten å gå i detalj på alle punkter som direkte eller indirekte berører varehandel, legger IKDP Forus opp til at varehandel skal begrenses på Forus, og at det skal være begrensede muligheter til å eksperimentere med ulike handelskonsepter, herunder fysisk transformasjon. Dette svekker mulighetene for å skape konkurransedyktige arbeidsplasser i varehandelen.

5.3 Rekkefølgetiltak

Det er spesifisert omfattende rekkefølgetiltak i IKDP Forus, uten at det er gitt estimater av kostnadene. Dette omfatter bl.a. såkalte blå-grønne tiltak. Det er bedriftene som lokaliserer seg på Forus som skal finansiere rekkefølgekravene.

Rekkefølgetiltak for nødvendig infrastruktur kan være forståelig. Infrastruktur kan øke verdi på tomter nær disse, og det er rimelig at disse da blir med på finansieringen. De oppgitte rekkefølgetiltakene i IKDP Forus synes imidlertid å gå vesentlig utover rene infrastrukturbehov, og vi stiller spørsmål med om det er riktig at private utbyggere skal stå for slike tiltak.

I planen er det omfattende krav til blågrønn faktor, da spesielt for kjerneområdene. Basert på eksterne kostnadsanslag, vil utbyggere påføres høye kostnader for å tilfredsstille kravene. For flere vil disse kostnadene være av en slik størrelsesorden at videre utvikling på Forus ikke er økonomisk gjennomførbart. Redegjørelsen/begrunnelsen for behovet for disse faktorene synes også svært mangelfull i IKDP Forus dokumenter som er fremlagt. Det er ikke gjort vurdering av kostnadene ved tiltak. Dette gjør at det ikke er mulig å gjennomføre noen kostnytte analyse for å danne et tilstrekkelig bilde av hvilke konsekvenser tiltakene får for videre utvikling av Forus og regionens konkurransekraft sett under ett.

Cowi har på oppdrag for Forus Næringspark gjort et estimat på «Blågrønt tiltak nummer 24». Dette er «Nytt kanalmiljø/tverrsnitt langs Forusbeen i delområde B/kjerneområdet Koppholen». De finner at nødvendige tiltak kommer på 225.000.000 kr. Det tilkommer flere tiltak som faller på Koppholen-området som ikke er kostnadsvurdert. I dette estimatet er heller ikke innløsning av tomter tatt med. Samtaler med Forus Næringspark tilsier at dette tilsvarer kostnader på 5.000 kr pr m² BRA. Forus næringspark har et estimat på ca. 2 milliarder NOK for å klargjøre traseer foreslått av IKDP Forus for kanalmiljø.

Vi stiller spørsmål ved om dette kan sies å være i tråd med plan- og bygningsloven § 17-3 som sier i at man i en utbyggingsavtale kan gå ut på at «grunneier eller utbygger skal besørge eller helt eller delvis bekoste tiltak som er nødvendige for gjennomføringen av planvedtak». Men dersom det inngås en utbyggingsavtale der grunneier skal bekoste rekkefølgetiltakene forutsettes det at tiltakene står «i rimelig forhold til utbyggingens art og omfang».

Ved så store tiltak og kostnader som her legges opp til, burde en tett dialog med tomteeiere og en kostnytte analyse legges til grunn. Det er ikke gjennomført i denne prosessen. I praksis betyr det at merverdien tomtene/byggene får pr BRA som følge av tiltakene må være på betydelig mer enn 5.000 kr pr BRA, for at prinsippet om forholdsmessighet skal overholdes. Dette må da kunne realiseres gjennom høyere leiepriser, noe som er problematisk i dagens marked. Aktører som ønsker å investere står altså overfor en (høy og) høyst reell kostnad som følger av det foreliggende planforslaget, men med usikker/usannsynlig gevinst på den andre siden. I så måte er det vanskelig å se at planen skal stimulere den transformasjon og videreutvikling som er ønsket på Forus.

5.4 Parkering og transport

I IKDP Forus er det en rekke forslag knyttet til parkering som er svært restriktive:

1.11.1 Bil

- a. *Det stilles krav om maksimal parkeringsdekning på 0,3 parkeringsplasser per. 100 m² BRA for næringsbebyggelse. Minst 10 % av p-plassene skal tilrettelegges for lading av elbil.*
- b. *Parkeringsanlegg er vist på plankartet og skal være offentlig tilgjengelige eller felles private anlegg.*
- c. *Innenfor regulerte områder for parkeringsanlegg kan det tillates etablert parkeringshus med flere parkeringsplasser enn maksimal parkeringsdekning for tiltaket, dersom parkeringsplassene i parkeringsanlegget er sikret offentlig tilgjengelig.*
- d. *Oppstillingsplasser for næringstransport og næringskjøretøy omfattes av parkeringsnormen. Næringsspesifikke behov, herunder oppstillingsplasser for næringstransport og næringskjøretøy kan unntas med grunnlag i mobilitetsplan og detaljplan. Detaljplan skal vise at parkeringsareal til slike formål plasseres adskilt fra ordinær parkering, og plasseres på bedriftens logistikkareal.*
- e. *Midlertidig godkjente parkeringsplasser skal ikke videreføres.*

Kommentar

Forus sammenlignes gjennomgående med sentrumsområder og det kan stilles spørsmål ved om dette er riktig sammenligning. Sentrumsområder har som regel bedre kollektiv infrastruktur og kortere avstander. På Forus vil det også være større innslag av biler benyttet til næringsformål enn hva som er rimelig å anta at det vil finnes i sentrumsområdene.

En svært restriktiv parkeringsbestemmelse som det her legges opp til vil kunne skape store problemer for bedrifter med høy kundefrekvens eller transport. Det er god dekning for parkering på Forus per i dag, men med transformasjon vil noe av denne kapasiteten falle bort. De restriksjonene som det legges opp til vil kunne hindre transformasjon ettersom bedrifter kan ønske å beholde dagens parkeringssituasjon. For nye aktører som vurderer lokalisering på Forus vil de strenge parkeringsbestemmelsene gjøre at det ikke er attraktivt å etablere seg der. Dette er bedrifter som kunne ha skapt høyproduktive arbeidsplasser på Forus.

5.5 Bestemmelser for utnyttelsesgrad, bygghøyder og kontorandel

Det er krav om høy tomteutnyttelse i kjerneområdene, med minimumskrav på 250% BRA for noen av feltene. Dette synes svært høy sammenlignet med utnyttelsen i andre områder i regionen som Jåttåvågen og Hillevåg. Disse områdene har også bedre kollektivtilknytning enn Forus. For andre områder er utnyttelsesgraden redusert betydelig fra det eierne har rett på pr i dag. Flere tomter pålegges også høydebegrensninger som ikke finnes pr i dag.

Planen tar bort mulighet til rene kontorbygg, noe som er tillatt i dag. Dette er en form for rådighetsinnskrenkning på privat eide tomter hvor det ligger investeringsbeslutninger og planer tilbake i tid. Dette er noe myndigheter bør være svært varsomme med. Slike endringer kan føre til at utbygging av tomtene ikke lenger er lønnsom. Dermed kan utvikling og transformasjon stoppe opp. Videre bør man tenke gjennom hvilken signaleffekt en slik endring gir overfor potensielle utbyggere når det kommer til trygghet for deres investeringer i området på lengre sikt.

Det kreves i planen at kontorbygg skal inneholde en industridel på 30%. Det bør åpnes for at For kombinerte virksomheter med industri/kontor kan ha de ulike delene av virksomhetene i separate bygg. Dette er behov bedriftene har bedre oversikt over selv. Ved å legge prosentvise restriksjoner som finnes i planen kan man få bygg som langt fra er optimale for bedriftenes behov, og som derfor ikke vil være konkurransedyktige.

I sum kan bestemmelsene gi store reduksjoner i totalt BRA, samtidig som krav om utnyttelsesgrad i noen tilfeller settes urimelig høyt. Utrekninger gjort av Forus Næringspark viser bortfall i areal på ca en million m² BRA, som representerer en reduksjon på omtrent 25% i forhold til dagens reguleringer. Dette er andre estimater enn de som er gjort av IKDP Forus. Det er svært viktig å få klarhet i hva som er den reelle effekten, da det er store verdier som står på spill. Dersom man regner en verdi på 2400 NOK/m² (som er eksempel på salgspris ved tomtesalg fra Forus næringspark), så representerer bortfallet et verditap på ca 2,5 milliarder NOK.

6. Konklusjoner og anbefalinger

Her kommer våre oppsummerende konklusjoner og anbefalinger.

6.1 Konklusjoner

Her oppsummerer vi noen av konklusjonene våre:

- IKDP Forus har planer om en blågrønn transformasjon mm. som vil medføre betydelige rekkefølgetiltak, altså investeringskostnader som skal dekkes av bedrifter på Forus. Vi er svært forundret over at det ikke er foretatt estimering av investeringskostnadene av IKDP Forus. Andre aktører har forsøkt å foreta estimeringer, og disse kan tyde på at kostnadene ved rekkefølgetiltak kan være i størrelsesorden 2-3 milliarder NOK. Det er svært lite trolig at nytteverdien av disse tiltakene for individer og bedrifter er av en slik størrelsesorden at slike kostnader kan forsvares. Og i praksis gjør de etablering på Forus lite realistisk for en rekke bedrifter. Tiltakene kan pga lav nytteverdi betraktes som en særskatt ved etablering på Forus.
- Parkeringsbestemmelser i IKDP Forus er svært restriktive, på linje med eller strengere enn urbane områder som har langt bedre alternativer enn Forus til fots/sykkel, via kollektiv eller nærhet til andre parkeringsplasser. Parkeringsbestemmelsene vil i praksis gjøre at mange bedrifter ikke kan etablere seg. Vi må flytte transport over fra personbil til andre transportmåter med lavere CO₂ utslipp, men dette kan ikke skje over natten med strenge parkeringsbestemmelser, heller over mange år i kombinasjon med utvikling av konkurransedyktige alternative transportmåter.
- Forus kan få et betydelig bortfall av areal (BRA), kanskje en million m², med et mulig verditap på 2-3 milliarder NOK. Det hersker usikkerhet om dette, og denne usikkerheten er ikke akseptabel med de verdier som kan stå på spill.
- IKDP Forus legger opp til at varehandel skal begrenses på det sentralt beliggende Forus, og at det skal være begrensede muligheter til å eksperimentere med ulike handelskonsepter, herunder fysisk transformasjon. Sentrumsområdene er ikke et alternativ for en del av disse handelskonseptene, og de vil derfor enten ikke bli etablert i regionen eller de vil bli lokalisert lengre sør på Jæren, med dertil større personbiltransport og CO₂ utslipp.

- Dagens leiepriser gir lite rom for oppgradering av kontor. En liberalisering av tomtereguleringene til å åpne for mer varehandel og bolig vil kunne gjøre ønsket transformering lønnsom og ta ut ledig kapasitet. Med en slik omregulering vil det også gi grobunn for flere urbane kvaliteter.
- I sum gjør IKDP Forus planen at Forus blir lite fleksibelt, kostbart og risikofyllt. For en rekke typer virksomheter i en rekke næringer så er sentrumsområdene ikke et alternativ på grunn av strenge restriksjoner og høye kostnader. Konsekvensen av dette er at noen bedrifter ikke blir etablert i regionen eller forlater den, og at bedrifter lokaliserer seg lengre sør på Jæren. På lang sikt vil dette ikke bidra til fortetting, lavere personbiltrafikk og CO2 utslipp. Tvertimot, bedrifter og individer som trekker sørover vil bidra til personbiltrafikk og CO2 utslipp opprettholdes eller økes.

6.2 Vurdering av oppfyllelse av Forus IKDP hovedmål

Forus IKDP planen har tre hovedmål:

Hovedmål 1: Forus og regionen skal bli mer attraktiv for næringsutvikling, styrkes som regionalt næringsområde og ha et godt samspill med de øvrige næringsområdene i regionen.

Vår vurdering: Forus blir et mindre attraktivt område for næringsutvikling, og svekkes som regionalt næringsområde. Dette skyldes at:

- (a) kostbare rekkefølgetiltak vil drive kostnadene ved etablering eller transformasjon opp til høye nivåer, og nivåer som trolig gjør Forus ute av stand til å konkurrere når bedrifter gjør sine kost-nytte vurdering ved etablering på Forus og alternative lokaliteter.
- (b) En rekke planforslag som påvirker utnyttelsesgrad, bygningsmessige løsninger, type næringsaktivitet og parkeringsmuligheter fører til at bedrifter finner området lite attraktivt, da de vil få løsninger som driver kostnader opp og gjør dem mindre attraktive for kunder.

Hovedmål 2: Forus skal være et godt sted å bo og jobbe. Området skal oppleves som et trivelig sted med sosiale møteplasser, gang- og sykkelforbindelser og blågrønne kvaliteter.

Vår vurdering: Planen har svært gode intensjoner for å heve flere kvaliteter ved Forus, men en rekke av disse er trolig alt for kostbare til å realiseres og kan derfor ikke forsvares ut fra en kost-nytte vurdering.

Hovedmål 3: Forus skal være et klimavennlig næringsområde. Vi skal ha nullvekst i personbiltransporten og 30 % reduksjon av klimagassutslippene.

Vår vurdering: Planen kan oppnå mål om nullvekst og 30 % reduksjon av klimagassutslippene fra Forus isolert sett. Dette skyldes at Forus vil kunne bli et så lite attraktivt for bedrifter og handel at dette området isolert sett vil få en reduksjon i personbiltransport og klimautslipp, kanskje en betydelig reduksjon. Men totaleffekten for regionen kan bli negativ hvis Forusplanen fører til at bedrifter og handel lokaliserer seg lengre sør på Jæren, og generelt på lokaliteter som fører til større gjennomsnittlig reiseavstand for arbeidstagere, leverandører, kunder og forbrukere. Forus ligger svært sentralt i regionen med korte reiseavstander, og et riktig regulert Forus kan bidra til regional fortetting av bedrifter og mennesker, og lavere klimautslipp. Mens på den andre siden vil økt attraktivitet til et lettere

regulert sør-Jæren og andre mer perifere lokaliteter pga. et mer restriktivt regulert Forus og Stavanger/Sandnes sentrum føre til større regional spredning av bedrifter og mennesker, og dermed større klimautslipp.

6.3 Våre anbefalinger

Våre anbefalinger til de politiske beslutningstagerne er følgende:

- Politikerne mangler i IKDP Forus planen et vesentlig samfunnsøkonomisk kunnskapsgrunnlag for å ta beslutninger, og må få tilgang på kvalitetssikrede økonomiske estimater som beslutningsgrunnlag.
- Kostnadene ved rekkefølgetiltak må spesielt estimeres og kvalitetssikres.
- Politikerne har ikke et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag for mulig bortfall av næringsarealer som følge av planen. Arealreduksjonen kan ifølge alternative estimater være på en million m², og verditapet av dette kan være i størrelsesorden 2-3 milliarder. Det må etableres et sikrere kunnskapsgrunnlag på arealreduksjonen og det mulige økonomiske tapet ved dette.
- Forus kan også i fremtiden være spesielt attraktivt for bedrifter som har behov for kombinasjonsbygg, og det må vurderes å gi en større muligheter for kombinasjonsbygg enn det IKDP Forus nå gir, slik at bedriftene kan få konkurransedyktige og kostnadseffektive bygg, og konkurransedyktig transport/parkering.
- Politikerne må gi vår nye internasjonalt konkurranseutsatte sektor – varehandel – langt bedre rammebetingelser på det sentralt beliggende Forus enn det som IKDP Forus nå gir. Dette handler også om kommende Regionalplan for Jæren. Det må være mulig å etablere varehandelskonsepter på Forus som kan konkurrere med nettbaserte varehandelskonsepter på produkter og kostnader.
- Det må gis mulighet for en vesentlig bedre parkeringsdekning enn det som foreslås. IKDP Forus tar et kvantesprang som i praksis vil forhindre etablering på Forus for mange bedrifter. Innstramming i parkeringstetthet må skje i takt med utvikling av alternative transporttilbud som representerer reelle alternativer for ansatte og forbrukere.
- Politikerne bør vurdere totaleffekter av reguleringer og tiltak for regionen (spesielt Stavanger kommune). Man bør vurdere IKDP Forus i sammenheng med regulering av sentrumsområder, bypakke, og ny regionalplan for Jæren. Den samfunnsøkonomiske totaleffekten av dette for Stavanger-regionen generelt, og Stavanger kommune spesielt, er per i dag uoversiktlig og kan ha en betydelig negativ totaleffekt på attraktivitet og verdiskaping.

Med dagens utforming og kunnskapsgrunnlag krever IKDP Forus planen betydelige endringer før den kan vedtas.

Referanser

J.F. McDonald and Daniel P. McMillen (2011). "The Economics of Zoning". I The Oxford Handbook of Urban Economics and Planning (Red. N. Brooks, K. Donaghy, and G.J. Knaap), Oxford.

S. Steinholm og E.A. Navestad (2017). Selskapers lokalisering i Stavanger-regionen. Master oppgave. Handelshøgskolen ved Universitetet i Stavanger.

R. Tveterås, John-Erik Rørheim, Martin Gjelsvik, Rune Dahl Fitjar, Bjørn Terje Asheim (2017). "Omstilling i Stavangerregionen og Forus næringspark mellom markeder og politiske planprosesser.", *Samfunnsøkonomen*, 131. Årgang, nr. 2, 66-76.