

Til: By- og samfunnsplanlegging, Postboks 8001, 4068 Stavanger,  
[Postmottak.bos@stavanger.kommune.no](mailto:Postmottak.bos@stavanger.kommune.no)

Dato: 11. Mars 2019

## Høringsnotat til tilleggshøring 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. Vurderinger og anbefalinger<sup>1</sup>

Dette høringsnotatet drøfter samfunnsøkonomiske konsekvenser av planforslaget for IKDP Forus for Stavangerregionen og Forus, og det samfunnsøkonomiske beslutningsgrunnlaget for politikerne som skal behandle IKDP Forus.

IKDP Forus planen påvirker:

- Attraktivitet og kost-nytte vurderinger for bedrifter som skal etablere seg på eksisterende og nye lokaliteter på Forus, og dermed verdiskaping og sysselsetting på Forus og i Stavanger-regionen.
- Regionens måloppnåelse i forhold til klimaforpliktelser (CO2 utslipp) og nullvekstmål for persontransport (målt ved antall kjøretøykilometer).

Vi registrerer at flere innspill i forrige høringsrunde er tatt til følge i den reviderte IKDP Forus. Dette har medført at man har endret eller fjernet noen bestemmelser med potensielt store kostnader som det ikke var gjort kost-nytte analyser for og nødvendige begrunnelser for. Det gjenstår imidlertid en rekke bestemmelser som i sum er svært kostnadsdrivende for næringsaktører og som det er svært vanskelig å argumentere for at har en større eller tilsvarende nytteverdi bedriftsøkonomisk og samfunnsøkonomisk.

Vi har i tidligere høringsnotat påpekt viktigheten av å foreta samfunnsøkonomiske kost-nytte analyser ved tiltak med kostnader i denne størrelsesorden. Det er heller ikke i denne tilleggshøringen presentert samfunnsøkonomisk kost-nytte analyser for tiltakene, herunder effekter på arealpriser og investeringer til bedrifter. Når det gjelder nytteverdi av rekkefølgetiltak, herunder blågrønne tiltak, så er det bare kvalitative vurderinger i IKDP Forus.

- I. Vi vurderer fraværet av samfunnsøkonomiske kost-nytte analyser som en alvorlig svakhet når de samlede kostnadene av tiltakene som følger av bestemmelsene kan være i milliardklassen. Vi anbefaler sterkt at slike analyser gjøres.***

---

<sup>1</sup> 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 lokaliseringattraktivitet» og 15. September 2018 med tittel "Høringsnotat til Interkommunal kommunedelplan (IKDP) Forus".

Fagmiljøer ved Handelshøgskolen på UiS (HHUiS) kan bistå når det gjelder innretningen av slike samfunnsøkonomiske analyser.

Vi går ikke inn i detalj på bestemmelser og tiltak i IKDP Forus her. Men vi viser til vurderinger gjort i vårt foregående høringsnotat, samt vurderinger i høringsinnspill fra Næringsforeningen, Forus Næringspark og andre. På bakgrunn av dette er vår totalvurdering at IKDP Forus fremdeles har en innretning som vil medføre at:

(1) Attraktiviteten til Forus blir betydelig svekket for næringslivet, spesielt grunnet kostnader knyttet til areal og bygg som ikke er konkurransedyktige, og dermed at bedrifter ikke etablerer seg på Forus men andre lokaliteter i regionen eller utenfor regionen, med betydelige tap av arbeidsplasser og verdiskaping som mulig konsekvens.

(2) Regionen svekker sitt CO2 klimaregnskap og får større persontransport (målt i kjøretøykilometer) fordi en rekke bedrifter vil finne det mer attraktivt å etablere seg på mer perifere lokaliteter i Stavanger-regionen.

(3) Bedrifter som allerede har investert i eiendommer og bygg på Forus vil oppleve et tap i verdiene av investeringene som kan være i størrelsesorden flere hundre millioner kroner.

## ***II. På bakgrunn av dette er vår vurdering at IKDP Forus må underkastes en betydelig revisjon.***

Vi vil ikke selv foreslå konkrete endringer i foreliggende IKDP Forus i vårt høringsnotat. Vi viser i stedet til svært konkrete forslag til endringer i bestemmelser og tiltak fra Næringsforeningen, Forus næringspark og andre aktører som er et resultat av grundige analyser. Disse omhandler rekkefølgetiltak, varehandel og parkering. En rekke endringsforslag fra disse aktørene kan bidra til at planen ikke vil få så alvorlige konsekvenser for Forus og regionen.

## ***III. Vi anbefaler at det foretas en grundig vurdering og innarbeiding av forslag fra Næringsforeningen, Forus næringspark og andre aktører i en revidert IKDP Forus.***

### 2. Vårt kunnskapsgrunnlag om IKDP Forus

Vi bygger på dokumenter og/eller dialog med følgende:

- IKDP Forus hjemmeside (<https://ikdpforus.com>), herunder dokumenter om tillegghøring og møter i Styre for IKDP Forus.

- Forus næringspark: Her har vi fått tilgang til Forus Næringspark sine egne vurderinger av ulike sider ved planforslaget og estimater av kostnader ved rekkefølgetiltak.

- Næringsforeningen: Vi har fått tilgang til dokumenter om forslag til korrigerede bestemmelser, alternativt plankart og notat til alternativt plankart.

- Aktører i eiendomsmarkedet: Vi har hatt muntlig og skriftlig dialog med aktører som opererer kommersielt og analyserer næringsseiendomsmarkedet, 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. Asplan Viak og Forus næringspark).

### 3. Samfunnsøkonomisk kost-nytte evaluering av bestemmelser og tiltak

Forus IKDP handler ikke om å regulere et enkelt boligkvarter, men om omfattende reguleringer av Norges største næringspark. Litt avhengig av beregningsgrunnlaget sysselsetter foretakene på Forus omtrent 40.000 mennesker og har en omsetning i hundre milliarder klassen. Planer og reguleringer som fører til betydelige endringer i attraktivitet og arealkostnader kan derfor ha konsekvenser for flere tusen arbeidsplasser og milliarder i omsetning.

På bakgrunn av dette bør bestemmelser i IKDP Forus være gjenstand for en samfunnsøkonomisk kost-nytte analyse. Det handler om å:

- Forstå hva tiltakene koster og hva nytteverdien er for samfunnet.
- Unngå samfunnsøkonomisk ulønnsomme tiltak.
- Forstå økonomiske effekter for bedrifter og husholdninger.
- Synliggjøre for politikere og offentligheten beslutningsgrunnlaget.

Staten har en *utredningsinstruks* som er en felles instruks for departementene og de underliggende virksomhetene i statsforvaltningen. Instruksens virkeområde er bredt. Instruksen stiller tydelige minimumskrav til hva en utredning alltid skal inneholde, og gir veiledning om hvordan du skal vurdere om du trenger mer omfattende analyse. Når tiltak antas å ha vesentlige virkninger, setter instruksen krav til at det skal gjennomføres samfunnsøkonomisk analyse. Staten har en egen "Veileder i samfunnsøkonomiske analyser": <https://dfo.no/filer/Fagområder/Utredninger/Veileder-i-samfunnsokonomiske-analyser.pdf>

Det er viktig å understreke at bedriftsøkonomiske effekter av offentlige tiltak inngår i et samfunnsøkonomisk regnskap. I samfunnsøkonomiske analyser er verdiskaping et sentralt måltall. Verdiskapingen i en region er summen av verdiskapingen i private og offentlige virksomheter. Når offentlige tiltak påvirker verdiskapingen i bedrifter gjennom økte kostnader, lokaliseringsbeslutninger og endringer i sysselsettingen (skalaen) til bedriftene så går dette rett inn i det samfunnsøkonomiske regnskapet.

IKDP Forus er ikke underlagt statens utredningsinstruks. Men den er underlagt Plan- og bygningsloven. Plan og bygningsloven § 3-1 tredje ledd har følgende ordlyd: *Planleggingen skal bygge på økonomiske og andre ressursmessige forutsetninger for gjennomføring og ikke være mer omfattende enn nødvendig.*

For en plan som IKDP Forus, som berører så mange arbeidsplasser og bedrifter med omfattende tiltak, er det grunn til å spørre om Plan og bygningsloven § 3-1 tredje ledd burde vært vektlagt mer.

#### 3.1. Kost-nytte vurderinger i IKDP Forus

Det foreligger en konsekvensutredning for IKDP Forus og et dokument med tittelen "IKDP Forus. Tilordning av rekkefølgetiltak". Disse gir ikke en samfunnsøkonomisk kost-nytte analyse. I det følgende siterer vi noen vurderinger som har blitt presentert i disse to

dokumentene som omhandler nytte og kostnad ved bestemmelser og tiltak<sup>2</sup>. Vi drøfter ikke hver enkelt av disse, men prøver å si noe om i hvilken grad vurderingene gir et samfunnsøkonomisk beslutningsgrunnlag. Felles for vurderingene som omhandler nytte er at de ikke prøver å kvantifisere nytteverdien. Man bruker formuleringer som "opplevelsesverdier og kvalitetene på området" og "bevaring kan i seg selv føre til at stedene og bygningene verdsettes mer." Det vises også til forskning på økosystemtjenester og betalingsvilje for disse uten at det presenteres kvantitative estimater. Vi anbefaler at man studerer den litteraturen med kvantitative estimater som man refererer til nærmere.

Det fins en rekke metoder for å verdsette nytte av naturomgivelser og andre typer omgivelser og opplevelser, herunder såkalte betingede verdsettingsmetoder. Slike metoder gir ikke nøyaktige estimater, men de sier noe om størrelsesorden i betalingsviljen for ulike miljø- og naturtjenester. Dette kan så settes opp mot kostnadene ved f.eks. rekkefølgetiltak, og man kan vurdere om kostnader og nytte er i samme størrelsesorden. F.eks., dersom et rekkefølgetiltak har en kostnad på flere titalls eller hundretalls millioner kroner, er det da en betalingsvilje blant konsumenter, ansatte og bedrifter i samme størrelsesorden fordi tiltakene får tilstrekkelig store opplevde effekter ("glede" ved naturmiljø hos konsumenter og ansatte) eller objektiv effekter (økt lønnsomhet hos bedriftene). Dette har ikke blitt gjort for kostbare bestemmelser og tiltak på Forus.

#### **Noen vurderinger som har blitt presentert i konsekvensutredningen og "IKDP Forus. Tilordning av rekkefølgetiltak" som omhandler nytte og kostnad:**

Konsekvensutredningen side 34 om "Stedsidentitet": "Opparbeidelse av nye kvaliteter vil innebære en kostnad for eiendomsutviklere og virksomheter som skal etablere seg i kjerneområdene. Kostnadene vil kunne oppveies av verdiøkning på eiendommene og at høyere utnyttingsgrad tillates i kjerneområdene."

Konsekvensutredningen side 63 om "Klimatilpasning og overvanns-håndtering": "Utvidelse av blågrøntareal vil gi noe negativ kostnadsmessig effekt for berørte grunneiere, men vil også bidra positivt med attraktivitet og verdistigning for næringsliv og grunneiere. Samlet sett gir tiltakene positiv konsekvens for planområdet, ved at overordnede mål blir ivaretatt og at opplevelsesverdier og kvalitetene på området øker."

Konsekvensutredningen side 58 om "Landskap og grønnsstruktur": "Konsekvens av å satse på et blåere miljø er økt biologisk mangfold og økte stedskvaliteter for de som jobber på Forus og andre som skal til og gjennom området. Tekniske utfordringer gjør at det kan bli dyrt å etablere et mer naturlig preg. Utredning av fysisk opparbeidelse vil avdekke mer om kostnader. Videre arbeid pågår i samarbeid med Forus Næringspark."

Konsekvensutredningen side 74 om "Metode": "Næringslivets gjennomføringsevne og konkurransevne som følge av kostnader til rekkefølgetiltak og arealer som settes av til grønnsstruktur, er ikke tema i metode eller krav til konsekvensutredning. I det videre arbeidet med IKDP Forus blir det uansett tema i arbeid som skal skje før sluttbehandling av planen."

<sup>2</sup> Konsekvensutredningen og "IKDP Forus. Tilordning av rekkefølgetiltak" foreligger på:  
<https://ikdpforusdotcom.files.wordpress.com/2019/02/konsekvensutredning-revidert-11-12-2018.pdf> og  
<https://ikdpforusdotcom.files.wordpress.com/2019/02/rekkefc3b8lgetiltak-begrunnelser-24-01-2019.pdf>.

Konsekvensutredningen side 75 om "Kulturminner": "Rådmennene anbefaler at objekter som er vist i Kulturminneplanen for Stavanger kommune innarbeides med hensynssone bevaring på plankartet og med tilhørende retningslinjer om bevaring. Dette gjelder verkstedhallen ved gamle Forus flyplass, kanonstillinger på Forus nord vest og hovedkontoret der Statoil ble etablert. Alle objektene ligger i områder for kombinerte næringer. Bevaring av kulturminner kan få positiv betydning for stedsopplevelsen og identiteten til Forus. Bevaring kan i seg selv føre til at stedene og bygningene verdsettes mer. Det kan også føre til at de får en sterkere profil i næringsområdet. Endringene kan ha lokal negativ konsekvens for grunneiere som blir påført begrenset frihet eller ekstra kostnader som følge av bevaring. Negativ konsekvens oppveies av større positiv konsekvens for Forus som helhet."

Fra "IKDP Forus. Tilordning av rekkefølgetiltak", avsnitt 1, s. 2: "Forskning på økosystemtjenester i Nederland og Storbritannia viser at det finnes betalingsvillighet for bedre bymiljø og bytrær. (Kilde: Norsk institutt for naturforskning). Det er grunn til å forvente at dette er generelle funn som også gjelder for virksomheter, ansatte og andre som ferdes på Forus. Flere bymessige kvaliteter som tetthet, torg og nye grøntområder gir en økt attraktivitet som de ansatte og virksomhetene verdsetter. Eiendommer oppleves som mer attraktive når virksomheter og ansatte opplever at det fungerer med buss og sykle og gå til jobb. Industrivirksomhetene vil også oppleve positive ringvirkninger i form av forutsigbar framkommelighet for næringstransport."

### 3.2. Behovet for økonomiske analyser

For å forstå de samfunnsøkonomiske effektene av bestemmelser og tiltak er det nødvendig å gjøre analyser som viser hvordan de påvirker lønnsomheten i investeringsprosjekter og arealpriser. Man må lage investeringsbudsjetter hvor man foretar nåverdiberegninger. På kostnadssiden må dette omfatte investeringene i bygg og anlegg, investeringskostnader som følger av bestemmelser og rekkefølgetiltak, og kostnader i prosjektets levetid, herunder kostnader som følger av bestemmelser og tiltak.

Slike nåverdiberegninger må diskontere kostnader og inntekter med markedets avkastningskrav, altså en diskonteringsrente som vil ha en risikopremie. Investeringer i arealer og bygg innebærer økonomisk risiko, og dette reflekteres i markedets avkastningskrav.

Nåverdianalyser gir mulighet for å beregne de leiepriser som gir lønnsomhet i investeringsprosjekter. I neste omgang kan man analysere disse leieprisene i forhold til leiepriser på konkurrerende lokaliteter i og utenfor regionen.

I Forus Næringspark sitt høringsnotat av 27.02.2019 har man på side 3-4 drøftet konsekvenser av IKDP Forus for arealpriser på Forus. Disse sammenlignes med alternative lokaliteter. Dette er estimater, og markedspriser endrer seg over tid. Men estimatene tilsier en vesentlig eller dramatisk forverring av konkurranseevnen til Forus. For en rekke bedrifter vil lokaliseringalternativet være mer perifere lokaliteter i regionen eller etablering utenfor regionen. Dette vil ha negative konsekvenser for verdiskaping sysselsetting og klimaregnskap.

Når det gjelder analyser av nytten av blågrønne tiltak og andre rekkefølgetiltak vil nytteverdien av disse være av en art som ikke prises i et marked. Man gjennomfører typisk analyser med spørreskjemaer hvor konsumenter og ansatte får spørsmål som har til hensikt å avdekke deres betalingsvilje for de miljø- og naturgodene som samfunnet skal investere i.

Estimater av den samlede betalingsviljen vurderes så opp mot kostnadene av tiltakene. For Forus IKDP vil det som et minimum være en mulighet å bruke publiserte forskningsstudier av verdsetting av tilsvarende miljø- og naturgoder, og så foreta en vurdering av casen Forus i forhold til de casene som er i forskningslitteraturen. Dette vil kunne gi estimater som sier noe om størrelseordenen for betalingsviljen – er den på flere millioner, flere titalls millioner er mer? Det fins fagmiljøer i Norge, herunder ved UiS, som kan bistå i dette.