

## Notat

Oppdragsgiver: Vaksdal kommune  
Oppdrag: Stanghelle Vest bustafelt

Sted:

Dato:

Fra	Til	Info	Firma	v/	E-post
x			Faveo Prosjektledelse AS	Espen Viddal	espen.viddal@faveoprojektledelse.no
	x		Vaksdal kommune	Willy André Gjesdal	Willy.Andre.Gjesdal@vaksdal.kommune.no

## Gjennomgang av alternativer for gjennomføring

Faveo Prosjektledelse AS ble høsten 2014 engasjert for å utrede handlingsmuligheter for å realisere Stanghelle Vest boligområde, herunder utarbeidelse et skisseprosjekt med teknisk rammeplan og kostnads kalkyle. Dette ble levert til Vaksdal kommune våren 2015, og blant anbefalingene i dette skisseprosjektet var at Vaksdal kommune bygger ut boligfeltet i egen regi. Årsaken til at Faveo anbefalte dette, er at markedet for en slik råtomt på Stanghelle er svært begrenset – på tross at den er ferdig regulert – og at det vil være vanskelig å ha kontroll med oppnåelse av samfunnsmålene med prosjektet.

Vaksdal kommune har nå diskutert skisseprosjektet, og kommet frem til at kommunen ikke ønsker å være utbygger. Årsaken til dette er først og fremst at kommunen ikke ønsker å sitte med garanti- og reklamasjonsansvar i perioden etter kjøperne har overtatt boenhetene. Faveo har forståelse for en slik tankegang, og har etter bestilling fra Vaksdal kommune nå utredet hvilke alternativer for utbyggingsmodell som er aktuelle gitt disse premisene. Faveo har tatt utgangspunkt i at kommunens målsetninger med prosjektet, dvs sikre folketallsvekst og styrke grunnlaget for de kommunale tjenestene, skal oppnås uavhengig av hvilken utbyggingsmodell som velges. Videre skal utbyggingsmodellen ta hensyn til behovet for å begrense kommunens økonomiske investeringer i prosjektet, og dessuten tilsvarende minimere kommunens risiko og direkte deltakelse i prosjektet. Disse hensynene må balanseres mot de markedsforutsetningene som ligger til grunn.

I det følgende presenterer Faveo 8 ulike alternativer for utbyggingsmodell, som i større eller mindre grad tilfredsstillende hensynene som er nevnt ovenfor. Noen av alternativene har også visse frihetsgrader for mindre justeringer innenfor de overordnede rammene. Blant annet kan det tenkes bruk av opsjoner for å trekke sammen oppdelte avhendinger, og incitamentordninger som overskuddsdeling eller bonusordninger. Slike alternativer vil også kort diskuteres i sammenheng med de alternativene som dette er aktuelt for. Bruk av private utbyggere representerer også visse utfordringer i forhold til avregning av refusjonskrav og muligheten for å oppnå merverdiavgiftkompensasjon for investeringer i infrastruktur og tekniske anlegg. Disse utfordringene er ikke uoverstigelige, men kommunen bør ha en gjennomtenkt holdning til hvordan MVA-spørsmålene skal håndteres, da dette kan være avgjørende for hvorvidt det vil være regningssvarende for en privat utbygger å ta over hele eller deler av dette prosjektet.

**Alternativ 1 – «0-alternativet»**

Dette alternativet innebærer at prosjektet søkes avhendet «som det er». Dette innebærer at eventuell utbygger tar all risiko med hensyn til eventuell omregulering, utbyggingskostnader, markedsrisiko og lignende. Fordelene med en slik løsning er åpenbart at gjennomføringen vil være enkel for kommunen – i hvert fall på papiret. En slik løsning krever ingen ytterligere anskaffelser utover at selve utbygger må anskaffes. Årsaken til dette er at prosjektet vurderes som så lite attraktivt for en kommersiell utbygger at kommunen må regne med å *betale* store summer for å avhende det.

Faveo vurderer markedssituasjonen for «salg» av en slik utbyggingsmulighet som svært dårlig, nesten uavhengig av hvor mye kommunen er villig til å betale for å avhende den. I tillegg vil det være svært vanskelig å følge opp prosjektmålene, selv om man detaljregulerer forpliktelsen for utbygger. Det antas at jo sterkere forpliktelser knyttet til utbyggingstakt og realisasjon av planbestemmelser, jo større vil risikoen være for utbygger og tilsvarende kostbart vil det være å avhende utbyggingsprosjektet.

Spørsmålet om kompensasjon for mva for infrastruktur og tekniske anlegg byr også på enkelte utfordringer. I utgangspunktet vil dette kunne løses gjennom en anleggsbidragsmodell, der kommunen er reell utbygger av slike anlegg selv om utbygger står som utførende. Alternativt vil man kunne ta i bruk merverdiavgiftslovens justeringsregler, men dette medfører større investeringsbehov for utbygger på kort sikt, da avgiftsjusteringen skjer over en periode på 10 år. I et prosjekt som antas å måtte gjennomføres i mange etapper pga utfordrende marked, vil denne modellen kanskje også oppfattes som mer komplisert.

Selv ved bruk av en anleggsbidragsmodell vil prosjektet ha en utfordring i forhold til praktiseringen av refusjonskrav mot både utbygger og ved eventuelt salg av enkelttomter utenom avtalen med en utbygger. Refusjonskravene skal beregnes på bakgrunn av de enkelte eiendommenes totalareal og utnyttingsgrad, og disse må nødvendigvis fastsettes når kostnadene er klare. Som utredningene i skisseprosjektet viser, vil det være vanskelig å oppnå full refusjon av kostnader, i hvert fall for eksisterende enkelttomter. Faveo har tatt utgangspunkt i at refusjonskrav maksimalt kan settes til et nivå som gjenspeiler den konkrete verdiøkningen for den enkelte tomt. Dette betyr at kommunen må selv håndtere refusjonen fra eksisterende tomteeiere, og dessuten ta stilling til om disse skal pålegges en tilknytningsplikt. Når det gjelder refusjon for tomter i kommunal eie, vil det enkleste være å gjøre det til en del av konkurransen slik at man unngår et senere refusjonsoppgjør. Den eventuelle avtalte avhendingssummen (som for dette alternativet representerer kostnaden for kommunen til å realisere utbyggingen) vil da også inkludere refusjon for infrastruktur og tekniske anlegg. Det må foretas noen vurderinger av lovligheten av et slikt konsept, men som utgangspunkt vil dette neppe være vesensforskjellig fra en ordinær anleggsbidragsmodell.

Dette er ikke et alternativ som Faveo vil anbefale. Den viktigste årsaken til dette er at prosjektet er umodent og vil på grunn av beliggenhet representere en stor risiko for en potensiell utbygger. Faveo har liten tro på at en avhending av prosjektet «as is» vil være mulig i dagens markedssituasjon. Videre vil en slik avhending representere en stor risiko for kommunen i forhold til oppfølging av vilkår i kontrakten. Hvis utbygger ikke evner å tilfredsstillende avtalt utbyggingstakt, eller i verste fall går konkurs, vil ingen av målsetningene ved prosjektet oppnås og kommunen har tapt mye tid i forhold til realisering av utbyggingen. Det er også heftet med noe tvil om kommunen rent teknisk kan sikre seg prioritet i boet ved en konkurs. Årsaken til dette er at forventet salgsverdi vil være negativ, og kommunen må da sikre seg pant i eiendommen på grunnlag av en noe konstruert fordring. Som utgangspunkt vil kommunen likevel bare sitte igjen med en pengefordring overfor boet, selv om det er sannsynlig at kommunen som fordringshaver kan tiltre pantet gjennom en overdragelse. Velger kommunen å gå for dette alternativet, bør i hvert fall denne juridiske problemstillingen utredes nærmere.

### **Alternativ 2 – Enkel tilrettelegging**

I prinsippet er dette alternativet svært likt alternativ 1, men baserer seg på en viss tilrettelegging for å gjøre prosjektet mer attraktivt for potensielle utbyggere. Det er først og fremst større planavklaring og optimalisering av utbyggingspotensialet som skiller dette alternativet fra alternativ 1. Dette betyr at kommunen gjennomfører en reguleringsendring som anbefalt i skisseprosjektet, herunder en justering av rammeplanen for tekniske anlegg for å tilpasse seg endringene i reguleringsplanen og gjennomføring av en geologisk undersøkelse med sikte på å utvide byggefeltet noe mot sydøst. Det kan eventuelt også vurderes å detaljprosjekttere de tekniske anleggene før prosjektet avhendes, men dette grepet kan slå begge veier. Det gir noe mindre kostnadsrisiko for utbygger, men mindre fleksibilitet for gjennomføringen. I tillegg vil redusert kostnadsrisiko for tekniske anlegg være mindre verd for utbygger pga begrensede muligheter for kommunen til å ta full refusjon.

Dette alternativet vil ha de fleste av ulempene og utfordringene knyttet til alternativ 1, og bare marginalt redusere risikoen for en eventuell utbygger. Det er derfor liten grunn til å gå gjennom alle de utfordringer og eventuelle muligheter som kan knyttes til et slikt alternativ. Faveo anbefaler derfor ikke dette alternativet, hovedsakelig fordi det antas at markedet for et slikt alternativ er tilnærmet like dårlig som for alternativ 1.

### **Alternativ 3 – Kommunal utbygging av infrastruktur og tekniske anlegg for første byggetrinn**

Alternativ 3 er identisk med alternativ 2, men der man i tillegg tilrettelegger for utbygger ved å først bygge ut infrastruktur og tekniske anlegg (trafo, omlegging av HS, slamavskiller, pumpeledning i sjø, etc.) for hele første byggetrinn. Dette kan også omfatte klargjøring av tomt(er), men behøver ikke det. På denne måten kan kommunen trekke ut noen omfattende oppstartskostnader, samt isolere kostnader som først og fremst er knyttet til avbøtende tiltak i forhold til badeplassen og tilknytningen til andre kommunale eller private vegger. Sistnevnte tiltak vil omfatte vegføring med GS-veg og rampe mot badeplass, veglys, parkeringsplasser, vegmurer og evt. opprustning av badeplassen.

Dette alternativet gir noe lavere risiko for utbygger, og gir en jevnere fordeling av kostnader til infrastruktur på påfølgende byggetrinn. Sannsynligheten for realisering av byggetrinn 1 uten særlig markedsrisiko er derfor i høyeste grad til stede. Imidlertid vil markedsrisiko for utbygger være tilnærmet like stor for påfølgende byggetrinn, samt at kommunens risiko for «leveringssvikt» også vil være tilsvarende stor på senere byggetrinn som for alternativ 1 og 2. Siden det store volumet av boenheter kommer på påfølgende byggetrinn, vil det derfor være tilnærmet like vanskelig for kommunen å oppnå målsetningene med prosjektet.

En utfordring med dette alternativet er også at kommunen tar på seg relativt store økonomiske forpliktelser som kan vise seg vanskelig eller bortimot umulig å ta inn igjen på et senere tidspunkt. Som antydning i skisseprosjektet, vil en utvikling av området muligens medføre en popularitetsøkning – også i en større region enn kommunen – og dermed bedre markedssituasjonen lokalt for denne type boliger. En bedret markedssituasjon vil kunne gi høyere priser, og vi har dokumentert godt at relativt små endringer i markedspris på boliger vil kunne bety svært mye for økonomien i prosjektet. En avhending av alle byggetrinn fratrar kommunen muligheten for å kassere inn denne fordelen.

Vår konklusjon er derfor at risikoen i prosjektet fremdeles ikke er liten nok til å gjøre det kommersielt attraktivt, og sammenholdt med at initialkostnaden for kommunen er relativt stor uten at kommunen kan ta del i en potensiell fremtidig oppside, vil dette alternativet ikke være å anbefale. Utfordringene knyttet til mva-kompensasjon og refusjon vil i praksis være de samme som for alternativ 1 og 2, med unntak av det som berører kostnadene til infrastruktur og tekniske anlegg på første byggetrinn.

#### **Alternativ 4 – Konseptutvikling mot prospekt**

Dette alternativet innebærer en videreutvikling av alternativ 2. I tillegg til å foreta de planmessige avklaringene og optimaliseringen av prosjektet for salg, foreslår vi at kommunen i tillegg gjennomfører markedsundersøkelser spesielt rettet mot lokalbefolkningen i kommunen. Videre utarbeider kommunen en utbyggingsplan og utvikler et bygningskonsept som fokuserer på utbyggingsfleksibilitet mht. størrelse, planløsning og byggemåte. Her er det viktig å ikke binde utbygger for mye, samtidig som man kan lage et enhetlig konsept for utbyggingen av hele området som appellerer både til sluttkjøper og potensielle utbyggere. I fortsettelsen av en slik konseptutvikling bør det utarbeides profesjonell visualisering og markedsføringsmaterieell først og fremst rettet mot utbyggere. Dette presentasjonsmateriellet bør likevel formes som det kunne vært rettet mot sluttkunde, da salgsværdien kommer klarere frem da.

Et slikt alternativ kan testes ut i markedet ved å lodde stemningen blant potensielle tilbydere, selv om man avhengig av salgsmodeell sannsynligvis må utlyse utbyggingen som en offentlig anskaffelse. Et alternativ kan eventuelt være å selge utbyggingsretter i stedet for arealet som sådan. Da står kommunen som eier helt frem til sluttkunde er på plass, og de enkelte fradelte bruksnummer overføres til utbygger etter hvert som boenhetene selges til sluttkunde. For å unngå at kommunen taper all oppside i fremtidige byggetrinn og sitter igjen med økonomisk svarteper, kan det være aktuelt å legge opp til en slags regulerbar tomteverdi som beregnes som prosent av salgpris for hver boenhet. Tilsvarende kan refusjonskostnader beregnes på samme måte opp til kostpris. En slik avhending vil neppe være underlagt lov om offentlige anskaffelser, men det kan være fornuftig å forsøke å få i stand en konkurranse uansett, der utbyggere konkurrerer på pris og andre tildelingskriterier for utbyggingsrettigheter.

Faveo mener dette alternativet vil ha en vesentlig bedret markedsposisjon i forhold til alternativ 1-3, men at den økonomiske risikoen likevel vil kunne bli for høy eller at inngangsbilletten i form av teknisk infrastruktur på første byggetrinn vil være for stor. Vi vil derfor presentere et femte alternativ som etter Faveos oppfatning gir et bedre utgangspunkt for å markedsføre prosjektet mot potensielle utbyggere.

#### **Alternativ 5 – Konseptutvikling med kommunal utbygging av infrastruktur og tekniske anlegg for første byggetrinn**

Dette alternativet er identisk med alternativ 4, men der kommunen også bygger ut infrastruktur for første byggetrinn på samme måte som for alternativ 3. På den måten får man både redusert økonomisk risiko og startinvesteringsbehov for utbygger, samtidig som utnytter fordelene i alternativ 4 med fremtidig lav risiko for kommunen både økonomisk og i forhold til sannsynligheten for alvorlige konsekvenser av mislighold. Man vil også ved å benytte en modeell med salg av utbyggingsretter og markedsjusterte tomtepriser også sikre kommunen at potensiell merverdi i fremtidige utbygginger i hvert fall delvis kommer kommunen til gode.

Dette alternativet vil ha en fin balanse mellom risiko og potensiell gevinst for både kommune og utbygger, og kan således være ganske ideell. Imidlertid betyr ikke dette at prosjektet vil være lettsolgt. For å ytterligere gjøre prosjektet attraktivt for potensielle utbygger kan man da ta bort en kontraktsfestet utbyggingstakt, og heller gjøre utbyggingsrettene tidsbegrenset med tilbakekjøpsrettigheter for kommunen. Dette gir noe høyere risiko i forhold til måloppnåelse for kommunen, men kan være avgjørende for attraktiviteten hos utbyggere. Utbygging av infrastruktur bør dessuten organiseres etter anleggsbidragsmodeellen for å sikre full mva-kompensasjon for disse investeringene. Dette er et alternativ Faveo kan anbefale.

#### **Alternativ 6 – Konseptutvikling og full utbygging av infrastruktur**

Dette alternativet innebærer at kommunen ikke bare organiserer og bekoster utbyggingen av infrastruktur og tekniske anlegg for første byggetrinn, men gjør det samme for hele planområdet. Man tar da bort all økonomisk risiko utover selve utbyggingsrisikoen for utbygger, og det vil sannsynligvis gjøre prosjektet

attraktivt for svært mange utbyggere. Særlig med en modulær utbygging, vil denne risikoen begrense seg til verdien av 1-3 boenheter, samtidig som utbygger tar del i eventuell verdistigning på tomtearealet.

Imidlertid mener Faveo at den store investeringskostnaden for kommunen vil overstige alle realistiske økonomiske rammer for kommunens involvering i dette prosjektet. Selv om noe – eller kanskje store deler – av denne investeringen kan hentes tilbake gjennom en dynamisk fastsettelse av refusjonskravene, mener Faveo dette alternativet er politisk lite aktuelt. Problemstillingene rundt mva-kompensasjon ville imidlertid ikke være et tema lenger. Faveo anbefaler ikke dette alternativet på grunnlag av at det representerer for store kommunale investeringer over kort tid.

### ***Alternativ 7 – Konseptutvikling og stegvis utbygging av infrastruktur i kommunal regi***

Dette alternativet forsøker å hente fordelene fra både alternativ 5 og alternativ 6. Man begrenser den kommunale investeringen på kort sikt til første byggetrin, men forplikter kommunen til videre utbygging i takt med fremtidig utbygging og utviklingen i markedet. I utgangspunktet er dette tenkt som en oppstykket avhending av de enkelte byggetrinn. Dette premisset vil gi en riktigere prising av utbyggingsrettighetene, og mye mindre sannsynlighet for forsinkelser i utbyggingen på grunn av mislighold hos utbygger. Det gir også et mye mer avgrenset periodisk investeringsbehov for kommunen.

Ulempen med dette alternativet er at man i mindre grad kan sikre enhetlig kvalitet og preg på byggefeltet, noe som vi anser for å være en viktig faktor for å skape merverdi gjennom lokal identitetsbygging og regional profilering. Man kan da eventuelt gi fortløpende opsjoner på påfølgende byggetrin, slik at det i hvert fall er mer sannsynlig at samme utbygger realiserer hele prosjektet. Et annet alternativ vil være å selge utbyggingsrettighetene i en enhet for hele byggefeltet, men der kommunen påtar seg ansvaret for utbygging av infrastruktur og tekniske anlegg i hvert byggetrinn.

Sistnevnte løsningen kan like gjerne sees på som en videreutvikling av alternativ 5, men med større kommunal deltakelse ved at kommunen tar initialkostnaden med infrastruktur for hvert byggetrinn, og således også risikoen for inndekning av denne kostnaden gjennom refusjoner. Siden full refusjon først oppnås ved et bestemt markedsprisnivå (salgspris), vil kommunen ha en større risiko for disse kostnadene enn for alternativ 5, men beholde muligheten for full inndekning samt gevinst på tomteareal hvis markedsprisutviklingen er gunstig. I likhet med alternativ 5, er også dette et alternativ vi vil kunne anbefale.

### ***Alternativ 8 – Nye premisser for utbyggingen***

Et alternativ som også bør omtales er muligheten for å skrote hele skisseprosjektet, og heller legge til rette for en mer fragmentarisk utbygging. En slik utbygging må nødvendigvis basere seg på en tradisjonell modell med separate utbygginger av firemannsboliger. Volum og skala på en slik utbygging vil være godt tilpasset små lokale eller regionale byggmesterbedrifter. Ulempen er at man får en veldig ensartet bygningsmasse av en boligtype som Vaksdal kommune allerede har veldig mye av. En slik utbyggingsmodell vil også innebære at man ikke oppnår noen fornyelse og profilering av Stanghelle Vest som noe særegent. Dette vil ha betydning for muligheten til å oppnå markedspenetrasjon i det større regionale boligmarkedet, og er heller ikke positivt for attraktiviteten i det lokale markedet.

Faveo vurderer det også slik at realiseringen av adkomst til feltet og kostnader til tekniske anlegg er såpass store at det er urealistisk for kommunen å basere seg på at utbyggere kan gjennomføre dette. Det vil heller neppe være mulig å oppnå særlig høy grad av refusjon. Som utgangspunkt anbefaler Faveo at dette alternativet først og fremst er en nødløsning og et alternativ som kan vurderes hvis alle andre modeller viser seg å være mislykket.

***Konklusjon***

Basert på de målsetningene som Vaksdal kommune har satt seg for prosjektet, de grunnleggende premissene med hensyn til avgrensning av risiko og uvillighet til å påta seg garanti- eller reklamasjonsansvar, samt de økonomiske rammene kommunen realistisk kan antas å ha til rådighet for realiseringen av prosjektet, så mener Faveo at det bare er alternativ 5 eller en eller annen variant av alternativ 7 som i tilstrekkelig grad tilfredsstillere kommunens akseptkriterier.