

RAPPORT

FESTEFORHOLD MELLOM OPPLYSNINGSVESENETS FOND OG NORSKE KOMMUNER

I ET JURIDISK OG SAMFUNNSØKONOMISK PERSPEKTIV



MENON-PUBLIKASJON NR. 98/2018

Av Heidi Ulstein, Kristoffer Midttømme, Peter Aalen og Lars Eide (Menon)
Stig Harald Solheim (UIT)



Forord

På oppdrag for KS (Kommunesektorens organisasjon) har Menon Economics, i samarbeid med professor Stig Harald Solheim ved Universitetet i Tromsø, kartlagt og vurdert festeforhold mellom Opplysningsvesenets fond og norske kommuner.

Heidi Ulstein har vært prosjektleder, Peter Aalen og Lars Eide har vært prosjektmedarbeidere, Stig Harald Solheim har vært ekspertressurs på juridiske vurderinger og Simen Pedersen har vært ekspertressurs på kommunaløkonomiske vurderinger. Kristoffer Midttømme har kvalitetssikret.

Menon Economics er et forskningsbasert analyse- og rådgivingselskap i skjæringspunktet mellom foretaksøkonomi, samfunnsøkonomi og næringspolitikk. Vi tilbyr analyse- og rådgivningstjenester til bedrifter, organisasjoner, kommuner, fylker og departementer. Vårt hovedfokus ligger på empiriske analyser av økonomisk politikk, og våre medarbeidere har økonomisk kompetanse på et høyt vitenskapelig nivå.

Vi takker KS for et spennende oppdrag og gode diskusjoner underveis i arbeidet. Vi takker også Opplysningsvesenets fond som velvillig har levert data og svar på alle våre spørsmål. Videre takker vi referansegruppen, alle som svarte på vår spørreundersøkelse og alle intervjuobjekter for gode innspill.

Oktober 2018

Menon Economics

Heidi Ulstein, Prosjektleder

Kristoffer Midttømme, Kvalitetssikrer

Innhold

1	INNLEDNING OG BAKGRUNN	9
2	HVA ER OMFANGET PÅ KOMMUNENES PROBLEMER MED FESTEFORHOLDET TIL OVF?	10
2.1	Hvor utbredt er det å feste grunn og til hvilke formål fester kommunene grunn?	10
2.2	OVFs festeavgifter oppleves å ha økt vesentlig ved nylig gjennomførte reguleringer	11
2.3	Problemer ved framfeste til boligformål	13
2.4	Problemer knyttet til lokal eiendomsutvikling	13
2.5	Problemer knyttet til formålsbygg	13
2.6	Kostnader ved reforhandling av kontrakter	14
3	HVA SKYLDES KOMMUNENES PROBLEMER MED FESTEFORHOLDET TIL OVF?	16
3.1	Har, og misbruker, OVF markedsmakt?	16
3.2	Gjør OVFs struktur, og reguleringen av OVF, dem lite villige til å selge?	19
3.3	Er OVF mer profesjonelle enn kommunene i tomtefesteforhandlinger?	20
3.4	Er kontraktsutformingen dårlig tilpasset kommunenes tidshorisont?	23
3.5	Er problemet tomtefesteinstituttet?	25
4	KOMMUNAL- OG SAMFUNNSØKONOMISKE KONSEKVENSER	28
4.1	Kommunaløkonomiske konsekvenser	28
4.2	Samfunnsøkonomiske konsekvenser	29
5	TILTAK OG ANBEFALINGER	30
5.1	Det juridiske handlingsrommet	30
5.2	Forenklet mulighetsstudie	32
5.3	Anbefalinger	35
	VEDLEGG A: FLERE RESULTATER FRA KARTLEGGINGEN	37
	VEDLEGG B: REFERANSELISTE	41
	VEDLEGG C: JURIDISKE VURDERINGER	42

Liste over figurer

Figur 2-1: «Fester kommunen grunn?», N=217. Kilde: Kommunenes svar på Menons spørreundersøkelse	10
Figur 2-2: Fordeling av areal festet av kommunene av OVF etter formål. Kilde: Menon og OVF	11
Figur 2-3: «Hvor stor andel av tettbygde strøk i din kommune er festet omter eid av OVF?». N=104. Kilde: Menons spørreundersøkelse til kommunene	11
Figur 2-4: "Hvordan opplevdes festeavgiftsnivået før siste regulering?" N=42/18. Kilde: Kommunenes svar på Menons spørreundersøkelse.	12
Figur 2-6: "Hvordan endte festeavgiftsnivået ved forrige regulering?" N=42/18. Kilde: Kommunenes svar på Menons spørreundersøkelse.	12
Figur 2-9: Eier OVF grunn i kommunen som kommunen ønsker at skal utvikles til nærings- eller boligformål? (n=207) Kilde: Kommunenes svar på Menons spørreundersøkelse.	13
Figur 2-11: Har kommunen forsøkt å kjøpe tomt den fester/festet de siste fem årene? N=61/35. Kilde: Kommunenes svar på Menons spørreundersøkelse.	14
Figur 2-12: "Hvordan ble forhandlinger rundt prisregulering løst?" N (antall forhandlinger) = 181/83 Kilde: Kommunenes svar på Menons spørreundersøkelse.	15
Figur 3-2: "Hva er bakgrunnen for at du tror kommunen ville oppnådd bedre vilkår med andre profittmaksimerende grunneiere enn den oppnår med OVF?" N=25. Kilde: Kommunenes svar på Menons spørreundersøkelse.	17
Figur 3-4: "Tar kommunen så høye festeavgifter som den har mulighet til ved framfeste til boligformål?" N=54. Kilde: Kommunenes svar på Menons spørreundersøkelse.	20
Figur 3-5: "Hva er årsaken til at kommunen tar lavere festeavgifter enn den har anledning til ved framfeste til boligformål?" N=28. Kilde: Kommunenes svar på Menons spørreundersøkelse.	21
Figur 3-6: «Hadde kommunen mer enn ett år før forrige prisregulering av festekontrakt med OVF lagt strategier eller planer for hvordan disse forhandlingene skulle møtes?» N=60. Kilde: Kommunenes svar på Menons spørreundersøkelse.	21
Figur 3-7: «Har kommunen lagt strategier og/eller opprettet rutiner for hvordan den vil forholde seg til neste prisregulering av inngåtte festekontrakter?» N=131. Kilde: Kommunenes svar på Menons spørreundersøkelse.	22
Figur 3-8: "På hvilket grunnlag fikk kommunen framforhandlet seg til en lavere pris enn OVF's opprinnelige krav til festeavgift ved regulering?" N= 21. Kilde: Kommunenes svar på Menons spørreundersøkelse.	22
Figur 3-9: "Ville det vært aktuelt å inngå nye festekontrakter i dag?" N=200. Kilde: Kommunenes svar på Menons spørreundersøkelse.	23
Figur 3-10: Fordelingen av reguleringsintervallene på nylig reforhandlede kontrakter mellom kommunene og OVF. Kilde: Menon Economics beregninger på OVF's kontraktsdatabase	23
Figur 3-11: Illustrasjon av hopp i festeavgifter ved stigende eiendomspriser, for ulike reguleringsintervaller. Vi ser at avgiftshoppene ved regulering er større, desto lengre reguleringsintervall	24
Figur 3-12: "Hvor stor andel av tettbygde strøk i din kommune er festet omter?" N=107/87. Kilde: Kommunenes svar på Menons spørreundersøkelse.	26
Figur 0-3: «Til hvilke formål fester kommunen grunn?», N=131. Kilde: Kommunenes svar på Menons spørreundersøkelse	37
Figur 0-4: Oversikt over anslag på areal i tettbygde strøk eid av OVF. Andel i prosent av tettbygd areal. Kilde: Menon, SSB og OVF	38

Figur 0-7: "Hvordan opplevdes motpartens opprinnelige krav ved forrige regulering?" N=41/18. Kilde: Kommunenes svar på Menons spørreundersøkelse. 39

Figur 0-9: "Hvor høye er festeavgiftene på reforhandlede kontrakter i prosent av anslått tomteverdi?" N=54/23. «Vet ikke» er utelatt. Kilde: Kommunenes svar på Menons spørreundersøkelse. 39

Figur 0-10: «Taper eller vinner kommunen på å være mellommann mellom grunneier og boligfestere?» N=53. Kilde: Kommunenes svar på Menons spørreundersøkelse. 39

Figur 12: Hvorfor har ikke disse tomtene blitt utviklet? N=60. Kilde: Kommunenes svar på Menons spørreundersøkelse. **Feil! Bokmerke er ikke definert.**

Sammendrag

En rekke kommuner har meldt inn til KS om konfliktsituasjoner med Opplysningsvesenets fond (OVF) knyttet til tomtefestekontrakter. Det trekkes fram tre typer konfliktsituasjoner: 1) kommunene framfester boligareal til lavere pris enn de selv må betale OVF, 2) festeavgiften på tomter med formålsbygg øker uten at kommunen kan gjøre krav på innløsning, 3) kommunen opplever at OVF tar urimelig høye priser når de forsøker å inngå langsiktig samarbeid for bolig- og næringsutvikling.

Hva er omfanget på kommunenes problemer med festeforholdet til OVF?

Basert på vårt rike kildetilfang har vi fått bekreftet at alle problemene rundt festeforhold med OVF som enkeltkommuner har rapportert inn til KS, er relevante for en lang rekke kommuner. Av de 217 kommunene som svarte på vår spørreundersøkelse er det 131 kommuner som fester grunn. De fleste av disse fester grunn til eget bruk, men det er også mange som framfester til boligformål og næringsinteresser.

- Blant de 53 kommunene som opplyser at de **framfester** tomter eid av OVF til boligformål oppgir 40 prosent av kommunene at de går med tap ved å være mellommann. Dersom spørreundersøkelsen er representativ for alle landets kommuner tilsier dette at over 40 kommuner er i en situasjon der den taper på en slik mellommannsrolle. Etter hvert som gamle kontrakter kommer til regulering med OVF, vil sannsynligvis antallet kommuner som sitter i en tapsposisjon som mellommann øke.
- Om lag 30 prosent av kommunene svarer at OVF eier tomter som kommunen ønsker at skal **utvikles til nærings- eller boligformål**, men som ikke er utviklet i dag. 45 prosent av disse kommunene mener at en eller flere av følgende grunner forklarer hvorfor det ikke har skjedd: OVF krever for høye priser, OVF vil ikke bidra til eiendomsutvikling og/eller OVF øker festeavgiftene ved infrastrukturinvesteringer bekostet av kommunen. Dersom spørreundersøkelsen er representativ for alle landets kommuner vil anslagsvis 55 kommuner mene at OVF er til hinder for at tomter i deres kommune utvikles til bolig- eller næringsformål.
- En rekke kommuner svarer på vår spørreundersøkelse at de har forsøkt å kjøpe tomtene de fester til **formålsbygg**. Kun ti prosent av kommunene som nylig har vært gjennom reforhandling av festeavgift har lyktes i å kjøpe alle tomtene de ønsket å kjøpe av OVF. Hele 43 prosent oppgir at de har forsøkt, men at de ikke kom til enighet om pris. Hvis vi sammenligner disse tallene med tilsvarende tall for de kommunene som fester av andre grunneiere og som har forsøkt å kjøpe ut tomter fra disse, ser vi at kommunene opplever å lykkes vesentlig oftere med tomtekjøp fra andre enn OVF. Her er det viktig gå påpeke at anslagene for andre tomteeiere er basert på relativt få svar, så usikkerheten i svarandelene er høy.

Problemene som rapporteres inn i spørreundersøkelsen er, kort oppsummert, at kommunene opplever at OVF krever høye priser, er uvillige til å selge og er mer krevende i konfliktsituasjoner enn andre bortfestere.

Hva skyldes kommunenes problemer med festeforholdet til OVF?

Det er sammensatte årsaker til at kommunene opplever problemer i møte med Opplysningsvesenets fond. Vi har vurdert om OVF har og misbruker markedsmakt, om OVFs struktur og regulering av OVF gjør dem lite villige til å selge, om de er mer profesjonelle enn kommunene i forhandlingene, og om problemet kan være selve tomtefesteinstituttet.

Eiendomsmarkedet er et ganske særegent marked, ettersom hver enkelt tomt og eiendom er unik. I økonomisk teori defineres gjerne **markedsrett** som evnen til å over tid ta en pris som ligger over egen produksjonskostnad, inkludert normal avkastning, eller over det prisnivået du minst må ha for å være villig til å selge tomten. En aktør som eier én enkelt tomt kan dermed ha markedsrett, dersom tomten har et sett med egenskaper i form av for eksempel størrelse, lokasjon osv. som gjør at det ikke finnes noen andre eiendommer som vurderes som gode substitutter. Samfunnsøkonomiske kostnader ved utnyttelse av markedsrett oppstår dersom samfunnsøkonomisk lønnsom utnyttelse av tomten blir blokkert av en tomteeier som ikke vil selge. OVF har en sterk markedsposisjon i flere av de lokale eiendomsmarkedene, blant annet eier de over 20 prosent av arealet i tettbygde strøk i enkelte kommuner. Kombinert med kommunenes opplevelse av at OVF tar for høye priser og er uvillige til å selge, kan dette være indikasjoner på markedsrett. Vi har gjennomført en rekke analyser, men har ikke kunnet påvise at OVF, i kraft av sin størrelse og posisjon i enkeltmarkeder, misbruker markedsrett.

Samfunnsøkonomiske kostnader kan likevel oppstå der kommunenes betalingsvilje for tomten ikke inkluderer resten av samfunnets nytte av det kommunen ønsker å benytte tomten til. Denne problemstillingen kan være mer aktuell for OVF enn for andre tomteeiere, gitt OVFs lange tidsperspektiv og vesentlige eierskap i tettbygde strøk. OVF kan velge å heller bli sittende på en tomt i påvente av en mulig omregulering, som vil øke prisen.

På samme måte som andre bortfestere, har OVF makt over den enkelte kommune når tomtefestekontrakten er inngått og tomtefesteren har gjort investeringer på tomten. Denne makten som ligger i **tomtefesteinstituttet** kan utnyttes gjennom å kreve større betalinger når kontrakter skal reforhandles. Dette er både et fordelingsmessig problem, og et samfunnsøkonomisk effektivitetsproblem. Det er et fordelingsmessig problem fordi kommunen som fester kan bli økonomisk skadelidende, ettersom den er villig til å betale mye for å kunne fortsette å disponere eiendommen bygget står på. Dette antas å være hovedårsaken til at tomtefesteloven beskytter boligfestere, på samme måte som forbrukere beskyttes i andre sammenhenger gjennom kopsloven. Det er også et samfunnsøkonomisk effektivitetsproblem. Effektivitetsproblemet oppstår fordi tomtefesteren forstår at bortfesteren vil kunne kreve (store) deler av gevinsten ved investeringer, og har dermed svake insentiver til å foreta disse investeringene. Denne situasjonen omtales som *hold-up* i samfunnsøkonomisk teori. Dersom dette faktisk utgjør et stort problem, er det mest effektivt at tomtefesteren kjøper tomten. I så fall er det tomtefesteren som eier tomten, og som vil høste gevinstene dersom investeringer på tomten øker dens framtidige verdi.

Kommunene opplever det imidlertid som **vanskelig å komme til enighet med OVF om pris for kjøp** av tomtene. Det kan skyldes at OVF og kommunene har ulike forventninger til utviklingen i eiendomspriser og dermed festeavgiftene framover, men vi har ikke påvist det i våre analyser. Det kan også skyldes at OVFs instruksjoner og regulering gir insentiver for OVF til ikke å selge, men det har vi heller ikke påvist. For OVF vil det være økonomisk gunstig å selge hvis salgsverdien er høy nok til at de forventede finansinntektene fra å plassere salgssummen i finansmarkedene er større enn nåverdien av de framtidige festeinntektene tomten vil gi dem, justert for risiko. Dette vil gjelde for alle aktører som opptrer økonomisk rasjonelt. Etter vår vurdering framstår det som en mer sentral forklaring at de ulike tidsperspektivene i OVF og kommunenes disposisjoner innebærer at OVF setter større verdi på betalinger langt inn i framtiden. I denne vurderingen hos OVF vil også en sannsynlighet for fremtidig omregulering påvirke prisforventningen. Det er særlig relevant i forhandlinger med kommuner, som har en dobbeltrolle som både potensiell kjøper og reguleringsmyndighet.

En sentral del av forklaringen til **hvorfor kommunene opplever at OVF krever for høye festeavgifter etter regulering**, er etter vår vurdering de lange reguleringsintervallene. I Norge har vi de siste tiårene opplevd prisstigning generelt, og på eiendom spesielt. Stigende eiendomspriser innebærer også stigende festeavgifter. Ved kontinuerlige justeringer i festeavgiften vil prisen øke gradvis år for år. Jo lengre reguleringsintervaller

kontrakten har, desto lengre vil festeavgiften ligge fast mellom hver regulering. Dette innebærer at festeavgiften gjør et større hopp hver gang den reguleres, for å ta høyde for historisk prisvekst og forventet prisvekst fram til neste reguleringstidspunkt. Festeavgiftene i kommunene ble i hovedsak inngått på 1970-tallet, og mange av kontraktene har ikke vært reforhandlet etter det. Det kan innebære at festeavgiften har vært «kunstig lav» inn mot regulering. Når det er lenge til neste regulering må festeavgiften etter forhandling settes relativt høyt for å kompensere for den prisøkningen man forventer fram til neste regulering. Dette stemmer godt med svarene fra kommunene, der mange opplever at prisen fra OVF til dels var langt under markedspris før regulering og etter regulering opplever de ofte at festeavgiften ligger vesentlig over markedspris.

De lange reguleringsintervallene ser også ut til å ha bidratt til at mange kommuner har blitt overrasket over at kontraktene deres med OVF har løpt ut. Det er krevende å ha systemer i kommunene for å følge opp avtaler med 25 års varighet, særlig når festeavgiftene ligger i ro, og dermed ikke krever at man forholder seg til dem i de årlige budsjettprosessene. Når tomtefesteavgiften øker vesentlig fra ett år til det neste kan det dermed være svært krevende å finne handlingsrom i kommunebudsjettene, og avgiftene kan oppleves som for høye.

Hvorfor OVF oppleves som mer **krevende i konfliktsituasjoner** enn andre bortfestere, har etter vår vurdering flere forklaringer. OVF har et pålegg fra Grunnloven om å ta markedsmessige vilkår, de har et svært langsiktig perspektiv på sine disposisjoner, de har et nasjonalt perspektiv, og de reforhandler tomtefestekontrakter jevnlig. Det innebærer blant annet at OVF ikke vurderer lokal/regional utvikling som et mål i seg selv, men tar inn over seg eventuelle fortrenningseffekter det vil ha på andre disposisjoner. For eksempel om lokal/regional utvikling ett sted går på bekostning av utvikling et annet sted. OVF vil dermed ha et helt annet utgangspunkt enn en mer lokal aktør som bortfester. Potensialet for konflikt blir også tydelig når vi vurderer dette opp mot kommunenes utgangspunkt for forhandlingene. Kommunene har som regel et kortere tidsperspektiv, blant annet kan politisk ledelse bli byttet ut ved valg hvert fjerde år. De må også ta hensyn til en rekke andre interessenter, det gjelder både innbyggere, næringsliv og lokal utvikling, samt politiske hensyn. Blant annet er det mange av kommunene som ikke tar så høy festeavgift som de kan innenfor tomtefesteloven, når de framfester til boligformål. Noe av årsaken til dette er at de ønsker å legge til rette for tilflytting.

Kommunene har i svært mange tilfeller heller ikke lagt planer for hvordan forhandlingene med OVF skal foregå. For eksempel truer de aldri med ekspropriasjon for å oppnå målene sine, selv om OVF etter vår vurdering ikke har større ekspropriasjonsvern enn andre grunneiere. Nesten ingen av kommunene har benyttet erfaringene de har opparbeidet seg til å legge planer og strategier for hvordan de skal møte neste reforhandling. Når de da møter OVF i forhandlinger, som framstår som en profesjonell tomtefesteaktør, vil kommunene oppleve situasjonen som krevende.

Kommunal- og samfunnsøkonomiske konsekvenser

Vi estimerer at kommunene i møte med OVF pådrar seg konflikthåndteringskostnader på 2,3 millioner kroner i året. For de kommunene som framfester til boligfestere har vi estimert tapet i sum til 11 millioner kroner i året. De fleste kommunene pådrar seg deler av dette tapet bevisst, blant annet for å gjøre det attraktivt å bosette seg i kommunen. Fordi vi ikke har kunnet påvise misbruk av markedsmakt, finner vi ikke grunnlag for å påstå at kommunene betaler mer i festeavgift til OVF enn de ville ha gjort til andre bortfestere. De mer generelle problemene rundt tomtefesteinstituttet (hold-up) og potensielt utløste positive eksternaliteter ved manglende utnyttelse av eiendommer, kan medføre betydelige samfunnsøkonomiske konsekvenser.

Hvilke tiltak kan gjennomføres for å bedre kommunenes festeforhold vil OVF?

Vi har vurdert en rekke mulige tiltak; tiltak som direkte griper inn i prisdannelsen i favør kommunene, tiltak som pålegger OVF å selge, tiltak som styrker kommunenes posisjon i tomtefestesaker, tiltak som bidrar til å tilpasse kontraktene bedre til kommunenes behov, og tiltak som profesjonaliserer kommunene i forhandlinger med OVF.

Vi anbefaler først og fremst kommunene å ta hensyn til informasjonen som framkommer i denne rapporten, før de eventuelt inngår nye tomtefesteavtaler med OVF.

Til KS anbefaler vi følgende tiltak som kan hjelpe kommunene:

- **Utarbeid en veileder for kommunene** for å forberede dem på reforhandlinger av festekontrakter generelt, og møtet med OVF spesielt.
- **Legg til rette for erfaringsoverføring mellom kommunene.** Selv om kontraktene ser ut til å bli kortere fremover, er det krevende for kommunene å holde på erfaringene de bygger opp i én reforhandling, når det er mange år til neste reforhandling. Kollektivt gjennomfører imidlertid kommunene reforhandlinger mot OVF like ofte som OVF reforhandler med dem. Vi anbefaler derfor KS å legge til rette for erfaringsoverføring mellom kommunene.
- Etter vår vurdering er det også juridisk mulig å **søke å endre OVFs hovedinstruks**, slik at den instruerer OVF til å ta bredere hensyn, og ikke søker å være markedsledende på ethvert tidspunkt. En mulig formulering som kan søkes å tas inn i hovedinstruksen er: «Ved avhendelsesvurderingen skal det også tas hensyn til bredere samfunnsinteresser. Avhending skal skje til markedspris på avhendingstidspunktet».

Grunnlovsvernet til OVF er etter vår vurdering ikke til hinder for **alminnelige endringer i tomtefestelovgivningen** som resulterer i en bedret posisjon for norske kommuner, også for allerede inngåtte kontrakter. Det forutsetter at endringen gjøres gjeldende for alle bortfestere, og heller ikke forskyver kontraktsbalansen for mye. Dette innebærer betydelige inngrep, og krever følgelig utredning. En slik utredning ligger utenfor mandatet vårt her. Vi anser det som særlig relevant for kommunene å få analysert hvorvidt en utvidelse av innløsningsretten utover boligfeste vil kunne gi riktigere insentiver til utvikling og utbygging. Et mulig tiltak kan være å tillate tvungen innløsning av tomt til visse formålsbygg, eller å utvide retten til innløsning til å gjelde alle festekontrakter.

Etter vår vurdering er et selvstendig **tvisteløsningsorgan** for disse tomtefestekonfliktene ikke å anbefale, blant annet fordi kostnadene blir uforholdsmessig høye, man har allerede skjønnsretten og et særorgan vil kunne oppleves å uthule de alminnelige tvisteløsningsorganene våre.

Kort om metode

Vi har hentet inn data fra OVF over deres tomtefesteforhold med kommunene, vi har gjennomført intervjuer og referansegruppemøte med kommuner, og vi har gjennomført en omfattende spørreundersøkelse der over 50 prosent av norske kommuner har svart. Innholdet i datakildene stemmer godt overens der de overlapper, bortsett fra når det gjelder andelen saker som havner i skjønnsretten. Der har kommunene høyere svar enn det som går fram fra datasettet til OVF. Vi har undersøkt ulike karakteristika ved kommuner som har svart og ikke svart, uten at vi har klart å avdekke eventuelle skjevheter i utvalget. Dette gir større troverdighet til resultater som bygger på spørreundersøkelsen alene. Vi kan likevel ikke se bort fra muligheten for at de kommunene som er sterkest berørt av problematikken i større grad har svart på undersøkelsen.

1 Innledning og bakgrunn

En rekke kommuner har meldt inn til KS om konfliktsituasjoner med Opplysningsvesenets fond om tomtefestekontrakter. Det trekkes fram tre typer konfliktsituasjoner: 1) kommunene framfester boligareal til lavere pris enn de selv må betale OVF, 2) festeavgiften på tomter med formålsbygg øker uten at kommunen kan gjøre krav på innløsning, 3) kommunen opplever at OVF tar urimelig høye priser når de forsøker å inngå langsiktig samarbeid for bolig- og næringsutvikling.

Opplysningsvesenets fond (OVF) er en stor aktør i det norske eiendomsmarkedet, med eiendom i 350 norske kommuner. OVF eier over 1 400 bygninger og nesten 7 000 festekontrakter. Ettersom fondets eiendommer stammer fra tidligere kirkeeiendom, hovedsakelig preste-, proste- og bispegårder, ligger mange av tomtene sentralt i bygd og by.

Fondet er nedfelt i Grunnlovens § 116, og i lov om opplysningsvesenets fond er det nedfelt krav om at fondet skal drive på markedsmessige betingelser. Overskuddet fra fondet skal komme Den norske kirke til gode, og i 2016 ytte fondet om lag 75 millioner kroner til kommunale og egne presteboliger.

Som en stor eier er OVF en viktig avtalepart for kommunene, og det er viktig for utviklingen i kommunene at grenseflatene mellom fondet og kommunene fungerer godt. Flere kommuner har i den senere tid opplevd samhandlingen med fondet som krevende, og at dette hemmer fornuftig utvikling i kommunene. Det trekkes fram tre typer konfliktsituasjoner:

1. Kommunene bortfester boligareal de selv har leiet inn av OVF, og opplever at festeavgiften de betaler til OVF vokser raskere enn festeavgiften de kan kreve videre av boligfesterne.
2. Kommunene fører opp formålsbygg på tomter de fester av OVF, og opplever at festeavgiften øker uten at kommunen kan gjøre krav på innløsning.
3. Kommunene opplever at OVF tar urimelig høye priser når de forsøker å inngå langsiktig samarbeid for bolig- og næringsutvikling.

I dette prosjektet kartlegger vi omfanget av konfliktsituasjonene nevnt over og vurderer årsakene til kommunenes problemer med tomtefeste fra OVF. Videre drøfter vi hvilke samfunnsøkonomiske og kommunaløkonomiske kostnader som er forbundet med dette. Vi vurderer ulike tiltak og gir våre anbefalinger til KS. Vurderingen av tiltakene inkluderer en rettslig vurdering av kommunenes rettsstilling overfor Opplysningsvesenets fond og hvordan denne kan styrkes, uten å gå på akkord med grunnlovens § 116.

OVF har gitt oss tilgang til data på alle deres 8 500 aktive kontrakter (også andre enn festekontrakter), samt opplysninger om 3 300 forhandlinger de siste fem årene. Datasettet inkluderer blant annet opplysninger om festeavgift, fester, tomtens beliggenhet, festeformålet, areal, avgift, reguleringsår og utløpsår. Vi har også gjennomført en større spørreundersøkelse mot alle landets kommuner, som over 50 prosent av kommunene har svart på. Videre har vi gjennomført dybdeintervjuer med tre ulike typer kommuner, vi har diskutert problemstillingene med referansegruppen, OVF og fagpersoner i KS, og vi har presentert resultatene på KS Troms høstkonferanse.

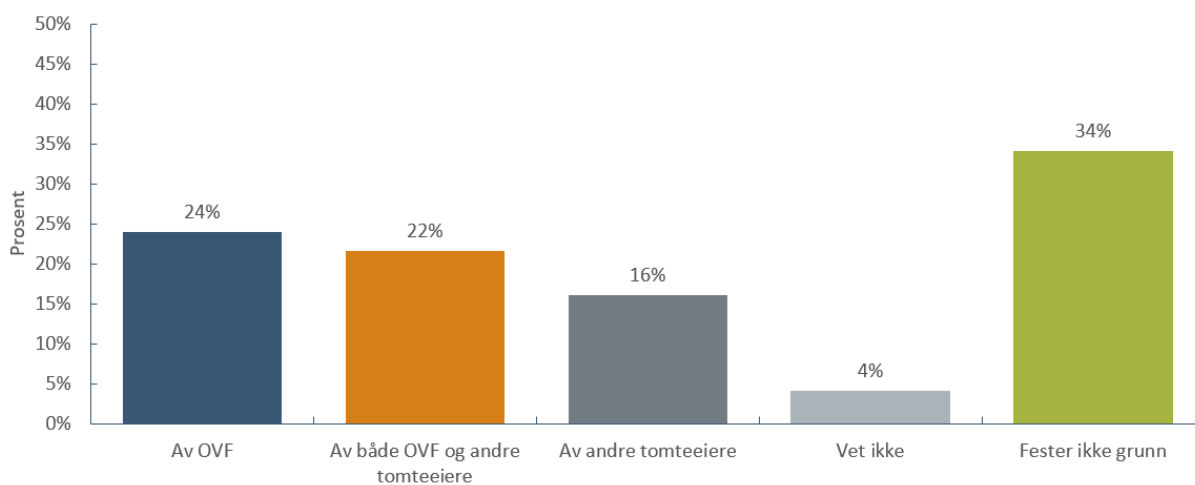
2 Hva er omfanget på kommunenes problemer med festeforholdet til OVF?

Vi har fått bekreftet at problemene rundt festeforhold med OVF som enkeltkommuner har rapportert inn til KS, alle er relevante for en lang rekke kommuner. Innholdet i våre datakilder stemmer godt overens der de overlapper. Dette gir større troverdighet til resultater som bygger på spørreundersøkelsen alene. Problemene som rapporteres inn i spørreundersøkelsen er at kommunene opplever at OVF krever høye priser, er uvillige til å selge og er mer krevende i konfliktsituasjoner enn andre bortfestere.

2.1 Hvor utbredt er det å feste grunn og til hvilke formål fester kommunene grunn?

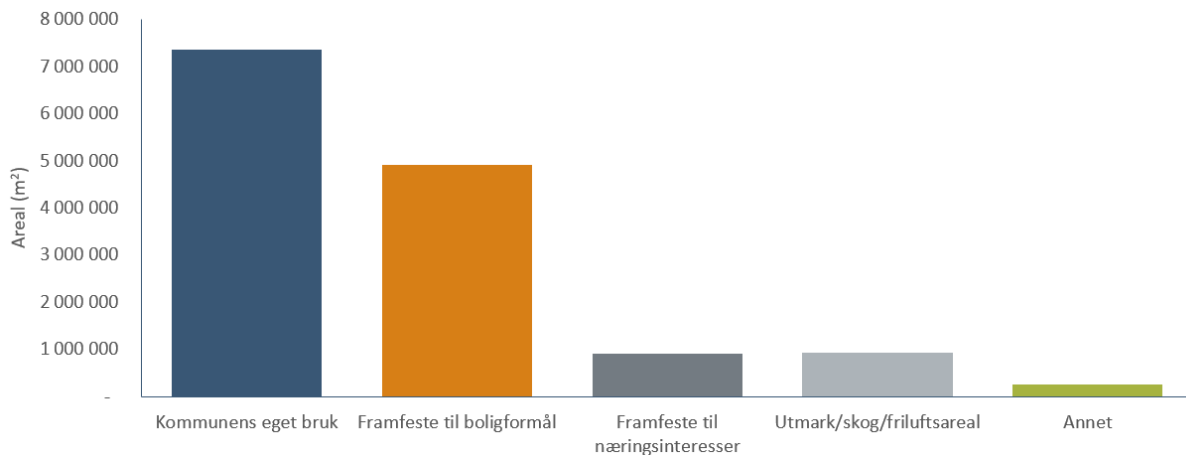
OVF har per våren 2018 festekontrakter med hele 202 kommuner spredt over hele landet, ifølge oversikten vi har fått fra OVF. Dette utgjør 47 prosent av landets kommuner. I vår spørreundersøkelse, der vi har fått svar fra 217 kommuner, svarer 46 prosent at de fester grunn av OVF, jf. Figur 2-1. Det gir troverdighet til spørreundersøkelsens representativitet når de to datakildene gir så like svar, jf. Vedlegg A: Flere resultater fra kartleggingen.

Figur 2-1: «Fester kommunen grunn?», N=217. Kilde: Kommunenes svar på Menons spørreundersøkelse



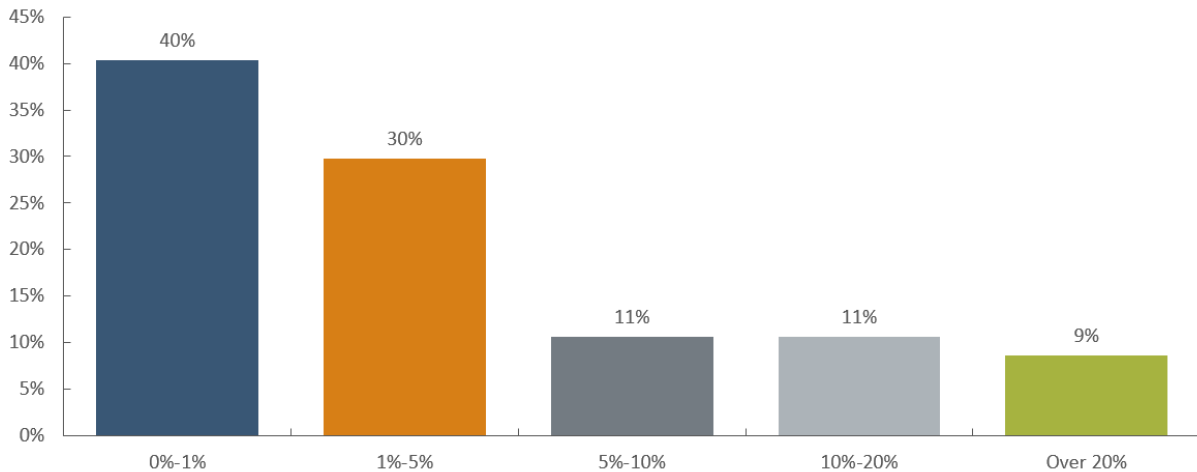
Problemene rapportert til KS varierer etter for hvilket formål kommunene fester grunn. Figur 2 viser hvordan OVFs festekontrakter med kommunene er fordelt på formål. Der ser vi, basert på areal, at kommunene i størst grad fester grunn til eget formål, dernest for framfeste til boligformål, mens resterende kategorier utgjør en mindre andel.

Figur 2-2: Fordeling av areal festet av kommunene av OVF etter formål. Kilde: Menon og OVF



Til tross for at OVF eier store utmarksarealer og arealer med produktiv skog ser vi av figuren over at disse i liten grad festes ut til kommunene. Videre vil heller ikke eierskap til større arealer i ubebygde strøk kunne bidra i særlig grad til problemene som er skissert i innledningen. I spørreundersøkelsen har kommunene derfor også blitt spurt om å anslå hvor stor andel av tettbygde strøk i kommunen som er festetomter eid av OVF. Som Figur 2-3 viser, er eierandelen opp mot og over 20 prosent i flere kommuner. I mange kommuner eier OVF under en prosent av grunnen i tettbygde strøk. Svarene fra kommunene stemmer godt med våre anslag.

Figur 2-3: «Hvor stor andel av tettbygde strøk i din kommune er festetomter eid av OVF?». N=104. Kilde: Menons spørreundersøkelse til kommunene

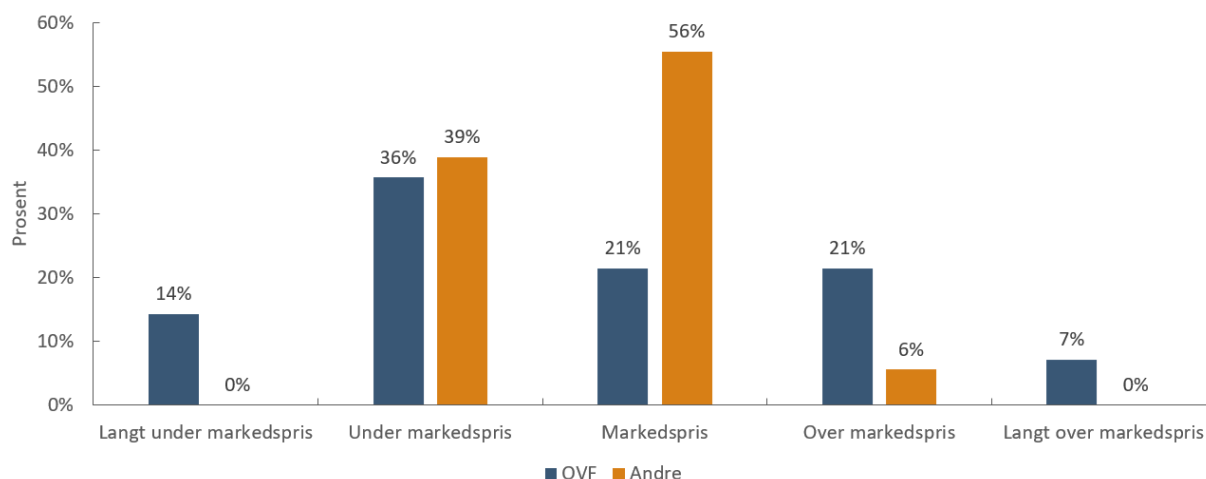


2.2 OVF's festeavgifter oppleves å ha økt vesentlig ved nylig gjennomførte reguleringer

Eiendomsmarkedet har vært gjennom store endringer. Festekontraktene i kommunene ble i hovedsak inngått på 1970-tallet, og mange av kontraktene har ikke vært reforhandlet etter det. De siste tiårene har eiendomsprisene i Norge økt vesentlig. I et velfungerende eiendomsmarked vil dette også reflekteres i festeavgiften, som må kompensere tomteeier for å fortsette å eie tomten heller enn å selge den. Denne veksten ser vi i svarene fra kommunene. 71 prosent av kommunene opplever at OVF før siste avgiftsregulering hadde

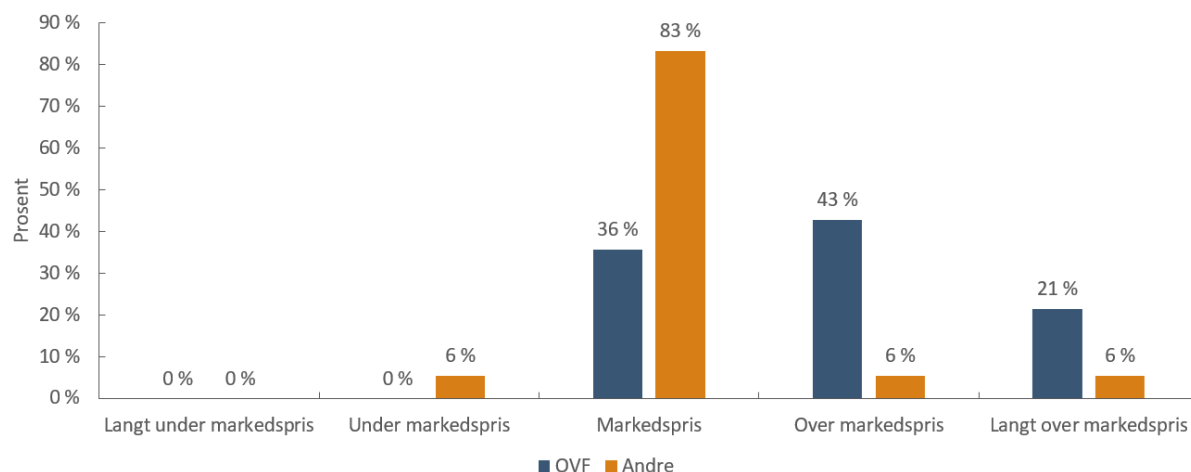
priser som var lik, eller under, markedspris, se Figur 2-4 under. En del av kommunene opplever også at prisen fra OVF til dels var langt under markedspris før regulering.

Figur 2-4: "Hvordan opplevdes festeavgiftsnivået før siste regulering?" N=42/18¹. Kilde: Kommunenes svar på Menons spørreundersøkelse.



Samtidig opplever kommunene at OVF ved regulering fremmer krav om ny festeavgift som langt på vei overstiger det som oppfattes som markedspris. De opplever at de gjennom forhandlinger med OVF får senket prisen fra det opprinnelige kravet, men vesentlig flere kommuner opplever at OVF tar priser over markedspris enn tilsvarende tall for andre tomteiere, jamfør Figur 2-5 under.

Figur 2-5: "Hvordan endte festeavgiftsnivået ved forrige regulering?" N=42/18. Kilde: Kommunenes svar på Menons spørreundersøkelse.



Vi sitter igjen med et bilde av at kommunene opplevde OVF som rimeligere enn andre tomteiere tidligere, men at de etter en reguleringsrunde nå sitter med et prisnivå de selv opplever at ofte ligger over markedspris, og tidvis vesentlig høyere enn andre tomteiere.

¹ Det vil si at 42 kommuner har svart på spørsmålene om OVF og 18 kommuner har svart på spørsmålene om andre tomteiere.

2.3 Problemer ved framfeste til boligformål

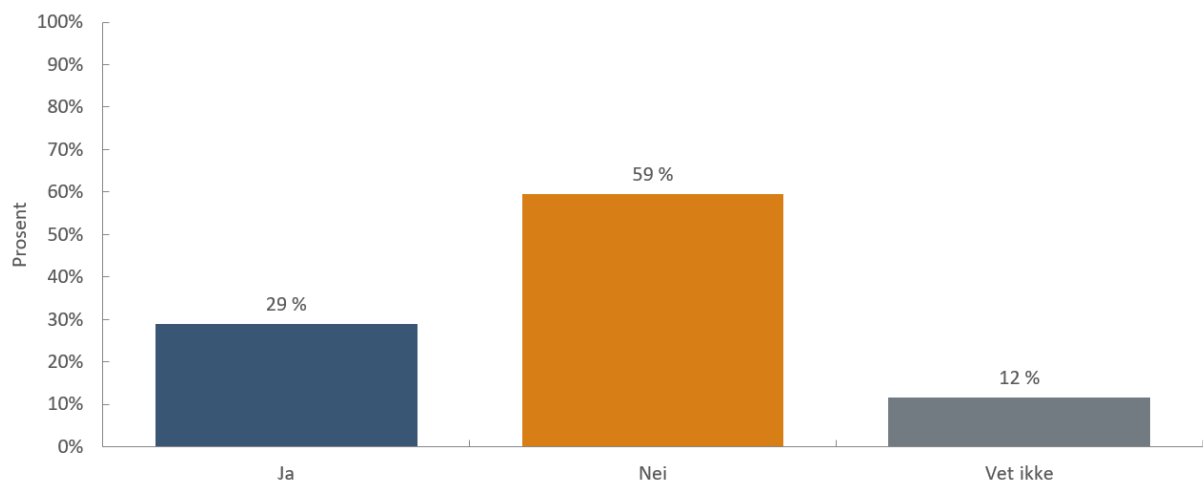
Boligeiere som fester tomter av kommunen er beskyttet av tomtefesteloven, som begrenser hvor mye bortfester har mulighet til å ta i festeavgifter. Dersom kommunen selv fester tomten av andre og framfester tomten til boligeiere, er imidlertid festeavgiftene tomteeieren kan ta av kommunen ikke begrenset av tomtefesteloven.

Blant de 53 kommunene som opplyser at de framfester tomter eid av OVF til boligformål oppgir hele 40 prosent av kommunene at kommunen nå går med tap ved å være mellommann, mens 60 prosent av kommunene går om lag i null. Ingen kommuner går med overskudd på framfeste. Dersom spørreundersøkelsen er representativ for alle landets kommuner tilsier dette at over 40 kommuner er i en situasjon der den taper på en slik mellommannsrolle. For de kommunaløkonomiske konsekvensene av dette, se kapittel 4.1.2.

2.4 Problemer knyttet til lokal eiendomsutvikling

Om lag 30 prosent av kommunene svarer at OVF eier tomter som kommunen ønsker at skal utvikles til nærings- eller boligformål, men som ikke er utviklet i dag, se Figur 2-6. Dette tilsvarer om lag 120 kommuner dersom spørreundersøkelsen er representativ for hele landet.

Figur 2-6: Eier OVF grunn i kommunen som kommunen ønsker at skal utvikles til nærings- eller boligformål? (n=207) Kilde: Kommunenes svar på Menons spørreundersøkelse.



Videre har kommunene svart på hvorfor de aktuelle tomtene ikke har blitt utviklet enda. Hele 45 prosent av kommunene mener at en eller flere av følgende grunner forklarer hvorfor det ikke har skjedd:

- OVF krever for høye priser
- OVF vil ikke bidra til eiendomsutvikling
- OVF øker festeavgiftene ved infrastrukturinvesteringer bekostet av kommunen

Dersom spørreundersøkelsen er representativ for alle landets kommuner vil anslagsvis 55 kommuner mene at OVF er til hinder for at tomter i deres kommune utvikles til bolig- eller næringsformål.

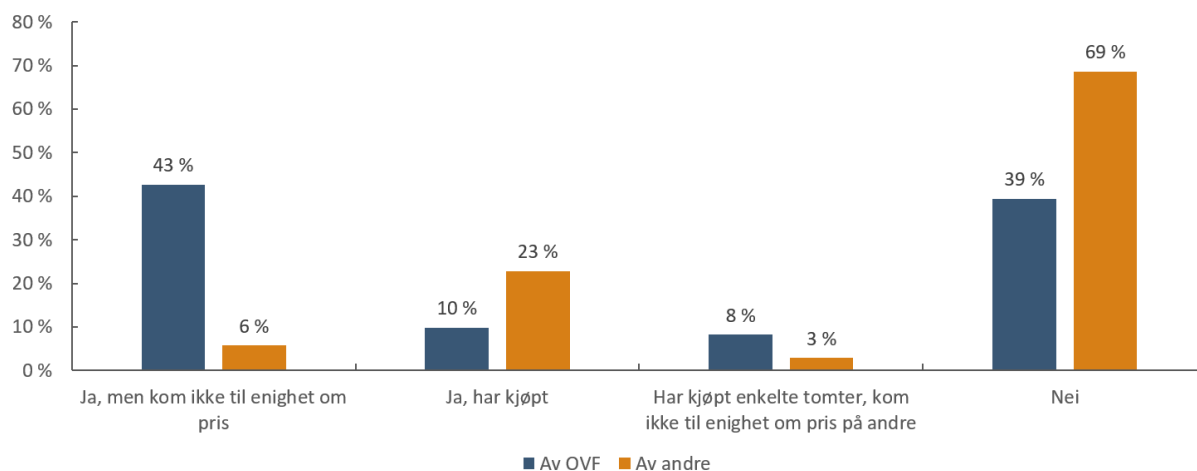
2.5 Problemer knyttet til formålsbygg

Kommunene fester først og fremst til egne formålsbygg og kommunene opplever at OVFs festeavgifter har økt vesentlig den siste tiden. KS har fått tilbakemeldinger fra flere kommuner om at de som en respons på

prisøkningen har forsøkt å kjøpe tomtene de fester til formålsbygg, men at de, i mangel på innløsningsrett for slike formålsbygg, ikke har greid å få kjøpt tomtene de fester.

Svarene i spørreundersøkelsen viser at flere kommuner opplever dette problemet. Her ser vi at kun ti prosent av kommunene som nylig har vært gjennom reforhandling av festeavgift, har lyktes i å kjøpe alle tomtene de ønsket å kjøpe av OVF. Hele 43 prosent oppgir at de har forsøkt, men at de ikke kom til enighet om pris, jamfør Figur 2-7. Hvis vi sammenligner disse tallene med tilsvarende tall for de kommunene som fester av andre grunneiere og som har forsøkt å kjøpe ut tomter fra disse, ser vi at kommunene opplever å lykkes vesentlig oftere med tomtekjøp fra andre enn OVF. Disse anslagene er basert på relativt få svar, så usikkerheten i svarandelene er høy.

Figur 2-7: Har kommunen forsøkt å kjøpe tomt den fester/festet de siste fem årene? N=61/35. Kilde: Kommunenes svar på Menons spørreundersøkelse.



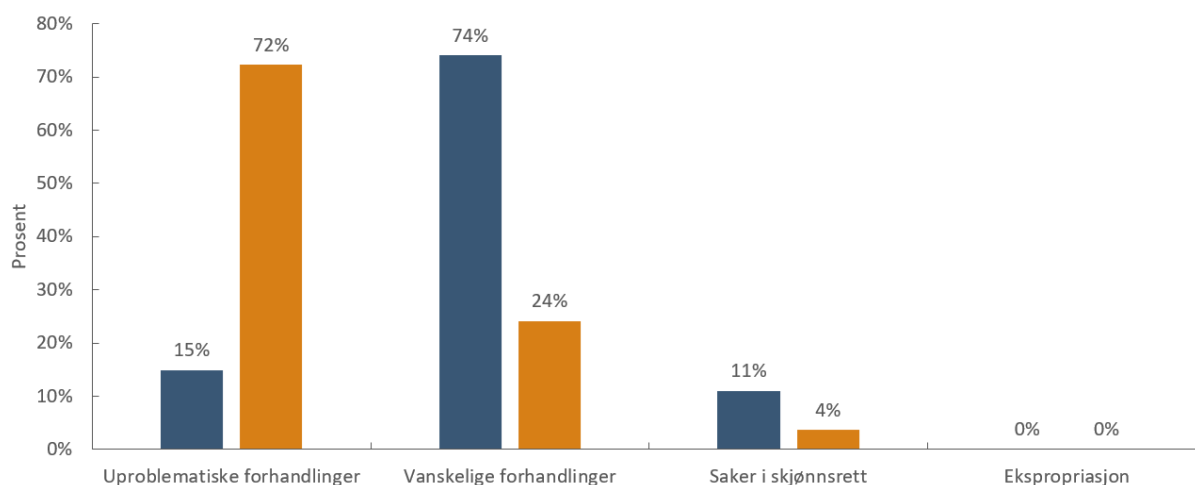
2.6 Kostnader ved reforhandling av kontrakter

Kommunene oppgir at reforhandling av festekontrakter med OVF ofte er mer problematiske enn med andre, og at de er mer kostbare for kommunen.

For det første opplever de at forhandlingene de har vært gjennom med OVF har vært vanskeligere enn tilsvarende forhandlinger med andre aktører, jamfør Figur 2-8 under. Kommunene rapporterer at en vesentlig høyere andel av reforhandlingene ender i skjønnsrett når motparten er OVF, enn for andre motparter. Merk at ingen kommuner rapporterer om forhandlinger som ender i ekspropriasjon.

Her virker ikke svarene fra kommunene å være helt i overenstemmelse med opplysninger vi har fått fra OVF. Vi anslår at OVF gjennomfører et sted mellom 50 og 60 reguleringer med kommunene hvert år, og OVF rapporterer at om lag to av disse ender i skjønnsrett. Det tilsvarer i så fall tre til fire prosent av sakene, ikke 11 slik rapportert av kommunene. Det kan være en indikasjon på at de kommunene som opplever størst problemer med festeforholdet til OVF har svart.

Figur 2-8: "Hvordan ble forhandlinger rundt prisregulering løst?" N (antall forhandlinger) = 181/83 Kilde: Kommunenes svar på Menons spørreundersøkelse.



For det andre opplever kommunene at forhandlingene med OVF har vært vesentlig dyrere enn forhandlingene med andre tomteeiere. Kommunene har svart både på hvor store direkte kostnader de har hatt, for eksempel knyttet til kjøp av ekstern bistand eller å leie inn kommuneadvokattjenester, og hvor omfattende den interne tidsbruken knyttet til reforhandlingene var. Basert på svarene anslår vi at reforhandling av en kontrakt med OVF i gjennomsnitt koster kommuner om lag 40 000 kr, mens en reforhandling av en avtale med andre tomteeiere koster kommuner om lag 18 000 kr. Den rapporterte variasjonen i kostnader er betydelig. Det er også vesentlig usikkerhet forbundet med slike kostnadsanslag. Om lag to tredjedeler av kostnadene er direkte kostnader, mens det resterende er kostnader tilknyttet kommunens interne tidsbruk.² For beregninger av de kommunaløkonomiske konsekvensene av dette, se kapittel 4.1.1.

² Vi har antatt at kostnadene til den enkelte kommune i gjennomsnitt ligger i midtpunktet av den kategorien de har svart både i figur 2-11 og 2-12, altså halvveis mellom øvre og nedre grense. For å beregne kostnadene ved kommunens interne tidsbruk har vi benyttet årlige lønnskostnader for ansatte i kommunal sektor hentet fra nasjonalregnskapet (kilde: SSB), som var 516 200 kroner i 2017. Med utgangspunkt i 1 800 arbeidstimer per årsverk har vi regnet dette om til gjennomsnittlige lønnskostnader per time.

3 Hva skyldes kommunenes problemer med festeforholdet til OVF?

Etter vår vurdering er det fire hovedforklaringer til kommunenes problemer med festeforholdet til OVF: 1) Forhandlingene foregår mellom en part (OVF) som opptrer etter markedsmessige prinsipper og et svært langt tidsperspektiv, og en part (kommunene) som også tar andre hensyn, som gjennomfører slike forhandlinger sjeldent og som har en dobbeltrolle som både potensiell kjøper og reguleringsmyndighet. 2) Kontraktene har lang tidshorison, der prisjustering foregår ved reforhandling. Det innebærer vesentlige prishopp etter lange perioder uten prisstigning. 3) Som andre festetomteiere har OVF en betydelig makt over de kommunene som fester tomt. 4) Som andre tomteiere kan OVF ha markedsrett ved at deres tomter har egenskaper som gjør at det ikke finnes gode alternativer for kommunene. Denne problemstillingen kan være mer aktuell for OVF enn for andre tomteiere, gitt OVFs lange tidsperspektiv og vesentlige eierskap i tettbygde strøk.

3.1 Har, og misbruker, OVF markedsrett?

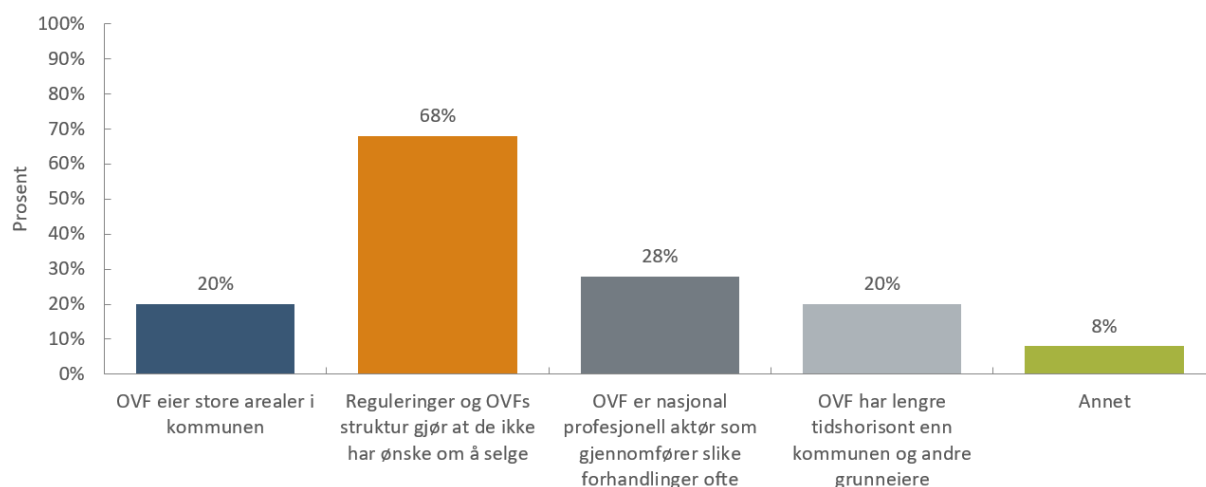
Eiendomsmarkedet er et ganske særegent marked, ettersom hver enkelt tomt og eiendom er unik. I økonomisk teori defineres gjerne **markedsrett** som evnen til å ta en pris som ligger over egen produksjonskostnad, inkludert normalavkastning, eller over det prisnivået du minst må ha for å være villig til å selge tomten. En aktør som eier én enkelt tomt kan dermed ha markedsrett, dersom tomten har et sett med egenskaper i form av for eksempel størrelse, lokasjon osv. som gjør at det ikke finnes noen andre eiendommer som vurderes som gode substitutter. Samfunnsøkonomiske kostnader ved utnyttelse av markedsrett oppstår dersom samfunnsøkonomisk lønnsom utnyttelse av tomten blir blokkert av en tomteier som ikke vil selge.

OVF har en sterk markedsposisjon i flere av de lokale eiendomsmarkedene, blant annet eier de over 20 prosent av arealet i tettbygde strøk i enkelte kommuner, jf. **Feil! Fant ikke referanseilden.** Figur 2-3 i kapittel 2 og Figur 0-2 i Vedlegg A. Kombinert med kommunenes opplevelse av at OVF tar for høye priser og er uvillige til å selge, kan dette være indikasjoner på markedsrett utover det enhver tomteier har. Vi tester om OVF, i kraft av sin størrelse og posisjon i enkeltmarkeder, misbruker markedsrett.

3.1.1 Resultater fra spørreundersøkelsen

Når vi spør kommunene direkte om hvorfor de tror de kunne ha oppnådd bedre vilkår med andre tomteiere enn med OVF, er det relativt få kommuner som svarer at de tror det skyldes OVFs omfattende eierskap i kommunen. Det er flere kommuner som peker på OVFs struktur og reguleringer, som gir dem svake insentiver til å selge, og på at OVF er en nasjonal, profesjonell aktør med mer erfaring med slike forhandlinger. Like mange kommuner peker på OVFs eierskap i kommunen, som på OVFs lange tidshorison. Se Figur 3-1 under.

Figur 3-1: "Hva er bakgrunnen for at du tror kommunen ville oppnådd bedre vilkår med andre profittmaksimerende grunneiere enn den oppnår med OVF?" N=25. Kilde: Kommunenes svar på Menons spørreundersøkelse.



3.1.2 Økonometrisk studie av OVFs transaksjonsdatabase

Basert på et omfattende datasett over alle OVFs festekontrakter rundt om i landet har vi gjennomført økonometriske undersøkelser rundt OVFs markedsposisjon og potensiell bruk/misbruk av markedsrett.

Et viktig trekk med eiendomsmarkeder er at beliggenhet/lokasjon ofte er avgjørende. Eiendomsmarkeder er svært lokale av natur. Trenger man en leilighet i Oslo, vil ikke en leilighet i Stavanger være en del av det relevante markedet. Det at OVF eier grunn i 350 kommuner, og dermed er en stor aktør i et nasjonalt perspektiv, vil derfor være lite relevant i analyse av OVF sin markedsrett lokalt i den enkelte kommune.

Eiendomsmarkeder er også relativt lite likvide markeder, og det relevante markedet for en gitt transaksjon begrenses til de eiendommene som faktisk er tilgjengelige for salg/feste/leie på det aktuelle tidspunktet. Dersom OVF eier flere eiendommer i et marked som er bundet opp i festekontrakter med en løpetid på 20 år, vil disse eiendommene i mindre grad være relevante for en transaksjon i samme marked i dag.

Hypotese:

Dersom OVF eier en stor andel av eiendommene i et lokalt eiendomsmarked vil de kunne ha og benytte seg av markedsrett. Dersom OVF har markedsrett i ett marked er det naturlig å tro at de vil ta høyere priser i dette markedet enn i et marked de ikke har markedsrett, dersom alle andre forhold som kan forklare ulikheter i eiendomspriser holdes konstant.

$$H_0: OVF \text{ tar høyere priser i markeder hvor de har en høy markedsandel enn i markeder de har lavere markedsandeler.}$$

Test:

Ettersom vi sitter på informasjon om både priser og eierandeler på OVFs festekontrakter kan vi undersøke hypotesen ovenfor ved hjelp av økonometriske analyser. Vi har benyttet oss av en statistisk regresjonsmodell kalt minste kvadraters metode og et forskningsdesign som kan representeres ved følgende likning:

$$Pris_i = \alpha + \beta_1 * Eierandel_i + \sum_{j=1}^n \beta_j * Kontrollvariabel_{i,j}$$

hvor $Pris_i$ er den avhengige variabelen og definert som den gjennomsnittlige prisen på OVFs festekontrakter i kommune i . $Eierandel_i$ er interessevariabel, og definert som OVFs eierandel i kommune i , mens $\sum_{j=1}^n \beta_j * Kontrollvariabel_{ij}$ indikerer et sett av j antall kontrollvariabler som også kan forklare ulikheter i festekontrakter mellom kommunene. Når vi kontrollerer for alle andre årsaker til prisvariasjon mellom kommuner, vil regresjonsmodellen fortelle hvorvidt OVF får høyere priser på festekontrakter i kommuner der de eier en større andel av grunnen.

Avhengig variabel: Den avhengige variabelen er, som nevnt, prisen på OVFs festekontrakter i de ulike kommunene. I de økonometriske analysene har vi benyttet oss av tre ulike variasjoner av den avhengige variabelen.

1. Den første er den gjennomsnittlige prisen per kvadratmeter på OVFs festekontrakter i kommune i .
2. Den andre varianten er festeavgiften kommunene har oppgitt i spørreundersøkelsen, altså årlig avgift som andel av kommunens vurdering av tomtens markedsverdi.
3. Den tredje varianten vi har undersøkt er årlig prisvekst på festekontrakter som har blitt reforhandlet de siste fem årene. Tanken her er at dersom OVF har endret oppførsel de siste årene, vil dette gi størst utslag i økt pris i de kommunene man eventuelt har stor markedsrett.

Interessevariabel: Interessevariabelen som vi ønsker å teste om har en effekt på den avhengige variabelen er OVF sin andel av eiendomsmarkedet i de ulike kommuner. Også her har vi testet for ulike varianter. Den første varianten vi har testet er konstruert på bakgrunn av datasettet fra OVF og statistikk fra SSB. Her har vi definert OVF sine eiendeler i tettbygde strøk som de festekontraktene som er festet ut til boligformål, næringsformål eller «offentlig formål, bebyggd». Dette settes så opp mot det totale arealet i tettbygde strøk i kommunen, som rapportert fra SSB. Den andre varianten vi tester er OVF sin andel av tettbygde strøk, som rapportert av kommunene i spørreundersøkelsen, jamfør Figur 2-3. Det er verdt å nevne at de to ulike målene på OVF sin andel i de ulike lokale markedene har en korrelasjon på omtrent 0,65, noe som må betegnes som svært høyt sett opp mot de ulike utgangspunktene.

Kontrollvariabler: Vi har i tillegg inkludert et sett av kontrollvariabler som skal kontrollere for andre faktorer som kan forklare prisforskjellene mellom kommunene. Disse kontrollvariablene er kun relevante dersom vi mistenker at de kan forklare systematiske forskjeller i eiendomspriser i de markedene hvor OVF har høy markedsandel kontra de markedene hvor OVF har lav markedsandel. Et åpenbart eksempel på en slik variabel er kommunestørrelse, hvor det er sannsynlig at OVF har en større markedsandel i mindre kommuner enn i større kommuner, samtidig som eiendomsprisene vanligvis er høyere i større kommuner. Effekten av dette skal da bli fanget opp av kontrollvariabelen, slik at den estimerte effekten av OVF sin eierandel på pris vil være uavhengig av kommunens størrelse. Eksempel på andre kontrollvariabler vi har vurdert som relevante er kommunenes befolkningstetthet og inntekts-/formuesnivå.

Resultat: Etter å ha testet et bredt spekter av kombinasjoner av de overnevnte variablene, har vi ikke funnet noen tegn til at OVF sin markedsandel har en positiv innvirkning på prisen de kan ta i de ulike markedene. De økonometriske analysene gir dermed ingen støtte til hypotesen om at OVF benytter seg av markedsrett og kan ta høyere priser i de markedene der de har en høy eierandel.

Det er verdt å merke seg at denne analysen baserer seg på gjennomsnittsbetraktninger, og resultatet kan dermed ikke brukes til å utelukke at OVF faktisk har og utnytter markedsrett i enkelte av de mange lokale eiendomsmarkedene i Norge.

3.1.3 Vurdering av OVF's lønnsomhet

Et siste moment i denne vurderingen er at en bedrift med mye markedsrett er forventet å ha superprofitt. En gjennomgang av årsregnskapene til OVF på et overordnet nivå viser få tegn til superprofitt, dersom man ser på inntekter og utgifter knyttet til drift (ser bort fra ekstraordinære inntekter knyttet til salg av eiendommer). Samtidig er OVF en stor organisasjon, med utgifter og kostnader knyttet til forskjellige aktiviteter. Vi har ikke hatt tilgang til de spesifikke inntektene og utgiftene direkte knyttet til festeforhold, og kan derfor ikke si noe om profitten knyttet til denne isolerte aktiviteten. Samtidig ville en analyse av superprofitt i dette tilfellet vært vanskelig av to grunner. For det første er det problematisk å regne på kapitalavkastning i tilfellet med OVF, ettersom egenkapitalen knyttet til festetomter er definert som summen av framtidig inntekt fra disse tomtene. For det andre finnes, så vidt oss bekjent, ingen sammenlignbare aktører i Norge vi kunne vurdert OVF opp mot.

3.2 Gjør OVF's struktur, og reguleringen av OVF, dem lite villige til å selge?

Et alternativ til å feste tomt av OVF er å forsøke å kjøpe ut tomtene. Tomtefestere som har festeforhold som faller inn under tomtefesteloven, har innløsningsrett. Kommunene har ikke denne retten, og er avhengig av å komme til enighet med tomteeier dersom de skal kunne få kjøpt ut tomtene de fester i dag. De kommunene som har forsøkt å kjøpe tomt av OVF rapporterer at de i de fleste tilfeller ikke klarte å komme til enighet om pris, jf. Figur 2-7 i kapittel 2.

Ved første øyekast er det noe vanskelig å forklare at kommunene ikke kommer til enighet om pris med OVF. Tomter er formuesobjekter, og en eventuell uenighet om pris skal egentlig kun kunne skyldes uenighet om framtidig inntjening fra tomtene. Vi har identifisert noen mulige forklaringer.

For det første kan det være at kommunene og OVF ikke har samme forventninger til hvilke festeavgifter kommunene vil komme til å måtte betale OVF i framtiden. Inntjeningen til tomteeier fastsettes i forhandlinger mellom kommunene og OVF. I den grad OVF forventer vesentlig høyere inntekter fra tomtene enn det kommunene forventer å betale, er det for så vidt riktig at OVF vurderer markedsverdien av tomtene høyere enn kommunene. Dette gjelder også dersom tomtene skal festes bort til andre enn kommunene.

For det andre kan det være aspekter ved OVF's instruksjoner og reguleringer som gjør dem lite villige til å selge. OVF's formål er å gi økonomiske bidrag til Den norske kirke. Ved å feste ut tomtene, vil OVF's årlige inntekter – som er det de kan bruke til å gi bidrag til kirken – være lik de innbetalte festeavgiftene. Om de heller selger tomtene, vil salgssummen tillegges fondskapitalen i det som kalles Kapitalfondet. Dette investeres i finansmarkedene, og den årlige inntekten til OVF vil være den til enhver tid gjeldende avkastningen der. For OVF vil det altså kun være økonomisk gunstig å selge, hvis salgsværdien er høy nok til at de forventede finansinntektene fra å plassere salgssummen i finansmarkedene er minst like stor som nåverdien av de framtidige festeinntektene tomtene vil gi dem, justert for risiko. Dette vil i utgangspunktet gjelde for alle aktører som opptrer økonomisk rasjonelt. Utover risikoaspektet vil det for kommunene altså ikke i forventningsverdi være noe å spare på å kjøpe ut tomtene – da må man fullt ut kompensere nåværende eier for at denne går glipp av framtidige festeinntekter. Samtidig vil det heller ikke innebære at kommunene taper penger.

For det tredje kan det være forskjeller i tidsperspektiver. OVF har en svært lang tidshorisont når de foretar sine disponeringer, de sier selv at de opererer med «et evighetsperspektiv». Slik er det naturlig at OVF setter større verdi på betalinger langt inn i framtiden enn det kommunene gjør, som av hensyn til innbyggere og politiske prosesser har et noe kortere tidsperspektiv. Derfor er det i mange tilfeller helt naturlig at OVF eier tomt og kommunene fester, selv dersom OVF og kommunene skulle være helt enige om hvilke festeavgifter kommunene

vil betale til OVF i framtiden. Det betyr i så fall at kommunene ikke er villige til å betale den kjøpesummen i dag som for OVF tilsvarer nåverdien av de framtidige betalingene.

3.3 Er OVF mer profesjonelle enn kommunene i tomtefesteforhandlinger?

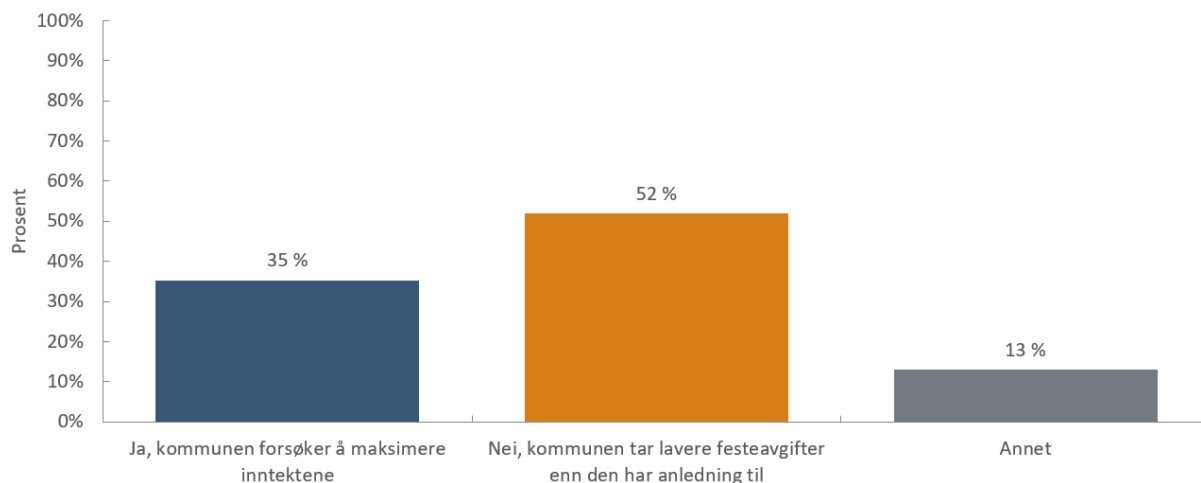
Forhandlinger om festeavgifter kan være kompliserte. Kontraktene varer over flere år og over en lang tidsperiode kan man oppnå samme nåverdi av festebetalingene gjennom ulike kombinasjoner av reguleringsintervaller og prisnivåer. I beregningen av riktig festeavgift må man ta hensyn til tomtens alternative verdi, herunder reguleringsformålet. Innenfor disse parameterne kan det likevel være betydelig forhandlingsrom.

I møte med kommunene har OVF betydelige skalafordeler. Når vi inkluderer alle tomtefestere, har OVF omtrent 6 500 festekontrakter som reforhandles på jevnlig basis. Dersom vi antar at kontraktene reforhandles i gjennomsnitt hvert femtende år, reforhandler OVF over 400 kontrakter i året. Lov om opplysningsvesenets fond sier at de skal ta markedspriser. De har lang tidshorisont og et nasjonalt fokus. Det nasjonale fokuset gjør at OVF i mindre grad er opptatt av lokal næringsutvikling i den enkelte kommune.

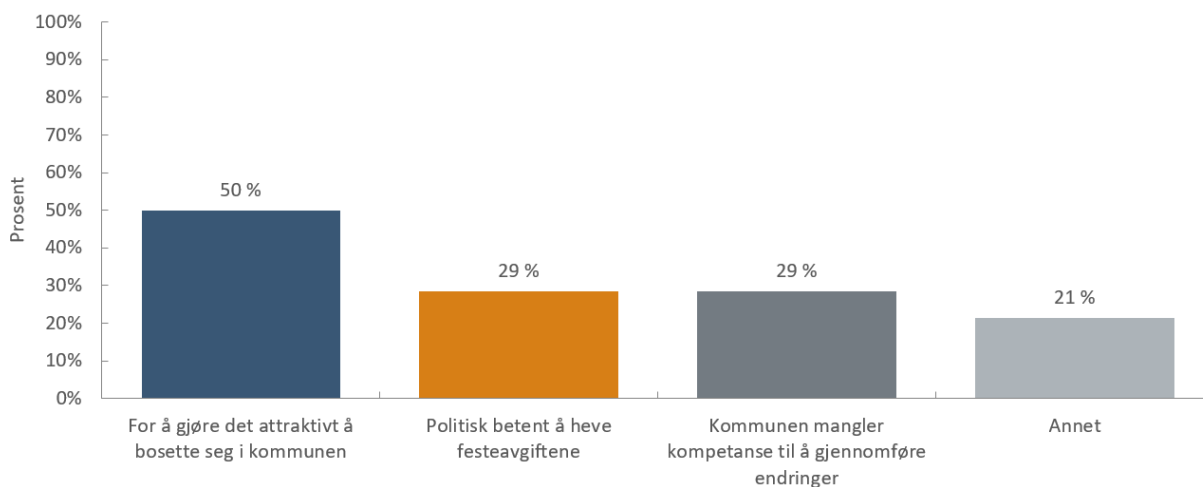
Sett opp mot dette har mediankommunen blant dem som fester tomt av OVF, tre festekontrakter med fondet. Dette betyr at hver kommune sjelden sitter i reforhandlinger om festekontrakter. Kommunene har som regel et kortere tidsperspektiv, og politisk ledelse kan byttes ut ved valg hvert fjerde år. Videre må kommunene ta hensyn til en rekke andre interesser, det gjelder både innbyggere, næringsliv og lokal utvikling, samt politiske hensyn. Kommunene har derfor helt andre forutsetninger for forhandlinger enn det OVF har.

Dette kommer fram av spørreundersøkelsen, og gir seg ulike utslag. For det første ser vi at kommunene tar andre hensyn enn kun de rent kommersielle; over halvparten av kommunene svarer at de *ikke* forsøker å ta inn så høye festeavgifter som de har mulighet til, der de framfester videre til boligformål, jmfør Figur 3-2 under. Den vanligste årsaken til at kommunen ikke tar inn så høye festeavgifter som den kan, er at den ønsker å gjøre det attraktivt å bosette seg i kommunen, jmfør Figur 3-3. Dernest at det er politisk betent å gjøre det, og at kommunen mangler kompetanse til å gjennomføre en slik endring. Det at kommunene taper på mellommannsrollen, er derfor ikke *kun* et resultat av at de sitter i klem mellom OVF og boligfestere som er beskyttet av tomtefesteloven. Mange kommuner velger bevisst å bruke av andre midler for å subsidiere enkelte boligeiere.

Figur 3-2: "Tar kommunen så høye festeavgifter som den har mulighet til ved framfeste til boligformål?" N=54. Kilde: Kommunenes svar på Menons spørreundersøkelse.

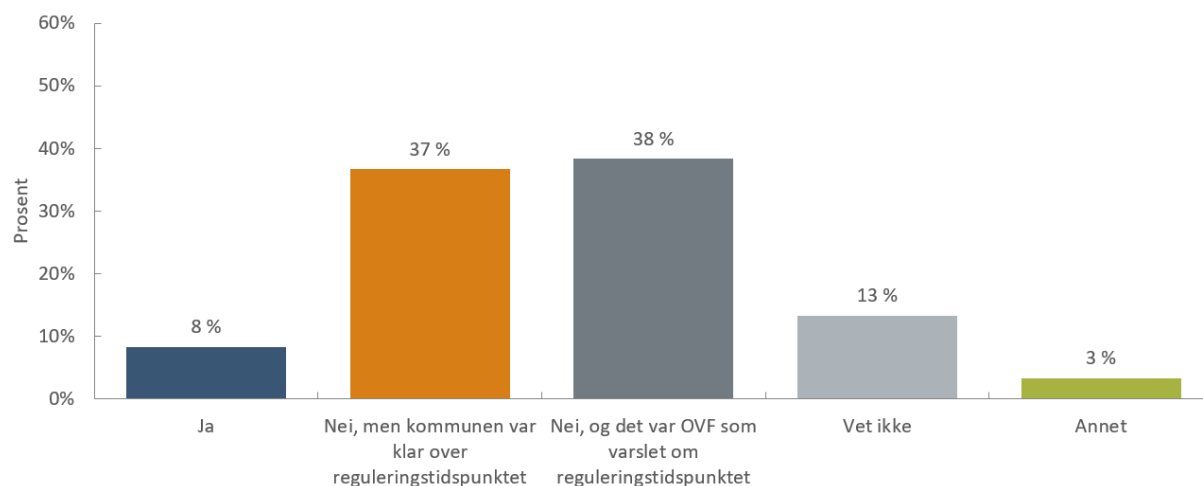


Figur 3-3: "Hva er årsaken til at kommunen tar lavere festeavgifter enn den har anledning til ved framfeste til boligformål?" N=28. Kilde: Kommunenes svar på Menons spørreundersøkelse.

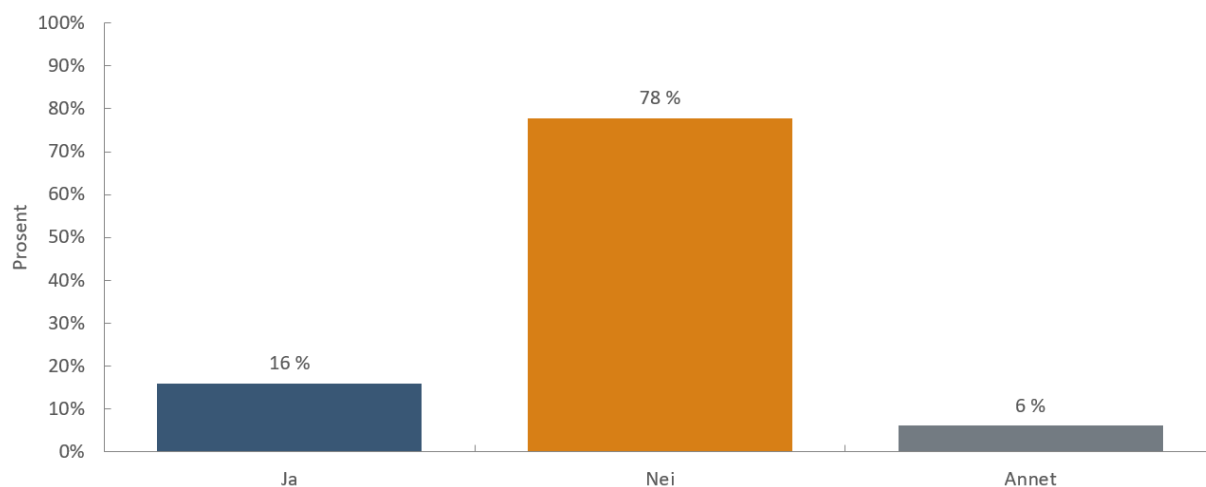


Videre ser vi at kommunene i liten grad var forberedt på at festekontraktene deres kom til reforhandling. De var ofte ikke klare over at kontraktene kom til reforhandling, og de hadde i svært liten grad lagt planer eller strategier (Figur 3-4) for reforhandlingen. Videre ser vi at de også i liten grad har benyttet denne reforhandlingserfaringen som et utgangspunkt for å legge planer og strategier for framtidige reforhandlinger (Figur 3-5).

Figur 3-4: «Hadde kommunen mer enn ett år før forrige prisregulering av festekontrakt med OVF lagt strategier eller planer for hvordan disse forhandlingene skulle møtes?» N=60. Kilde: Kommunenes svar på Menons spørreundersøkelse.

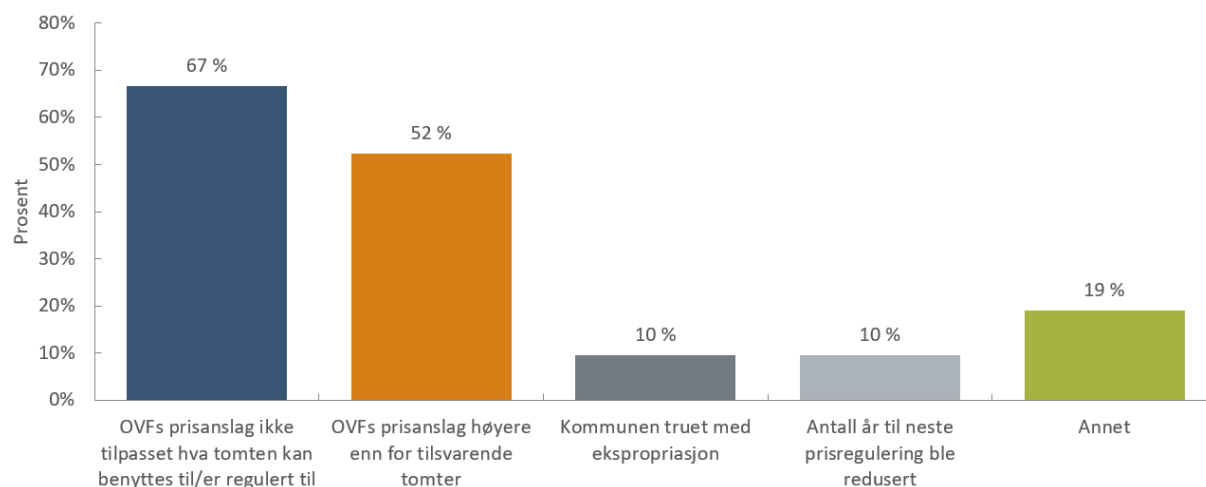


Figur 3-5: «Har kommunen lagt strategier og/eller opprettet rutiner for hvordan den vil forholde seg til neste prisregulering av inngåtte festecontrakter?» N=131. Kilde: Kommunenes svar på Menons spørreundersøkelse.



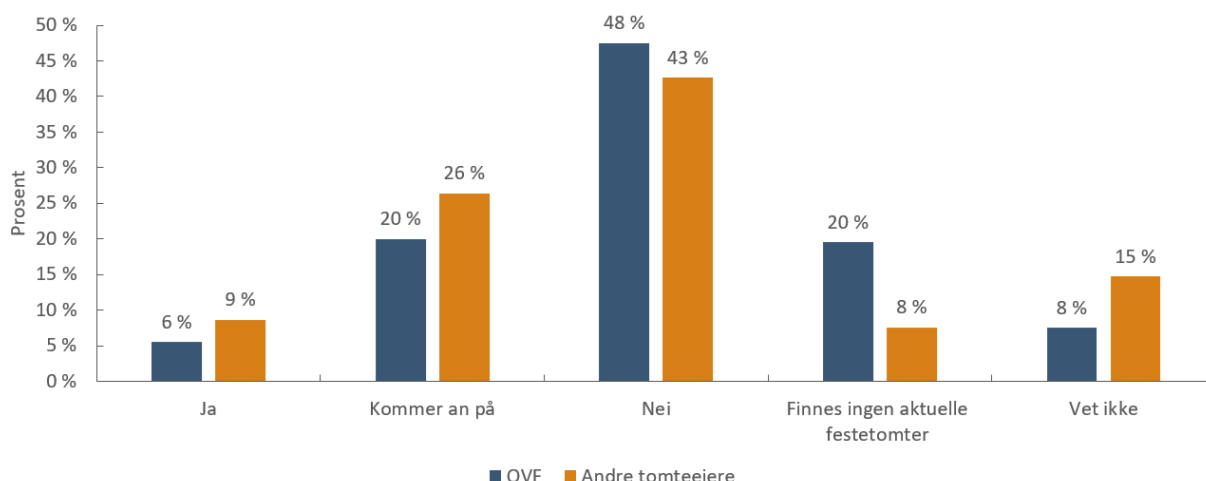
Vi ser også at kommunene svært sjelden truer med å ekspropriere, selv om dette er et verktøy de etter vår vurdering også har til disposisjon i møte med OVF. Se Figur 3-6.

Figur 3-6: "På hvilket grunnlag fikk kommunen framforhandlet seg til en lavere pris enn OVFs opprinnelige krav til festeavgift ved regulering?" N= 21. Kilde: Kommunenes svar på Menons spørreundersøkelse.



Kommunene har trukket noen lærdommer av situasjonen de befinner seg i, i dag, ved at mange av kommunene nå ikke ville ha inngått nye festecontrakter. Her fordeler svarene seg relativt likt mellom de som fester av OVF og av andre, se Figur 3-7.

Figur 3-7: "Ville det vært aktuelt å inngå nye festekontrakter i dag?" N=200. Kilde: Kommunenes svar på Menons spørreundersøkelse.



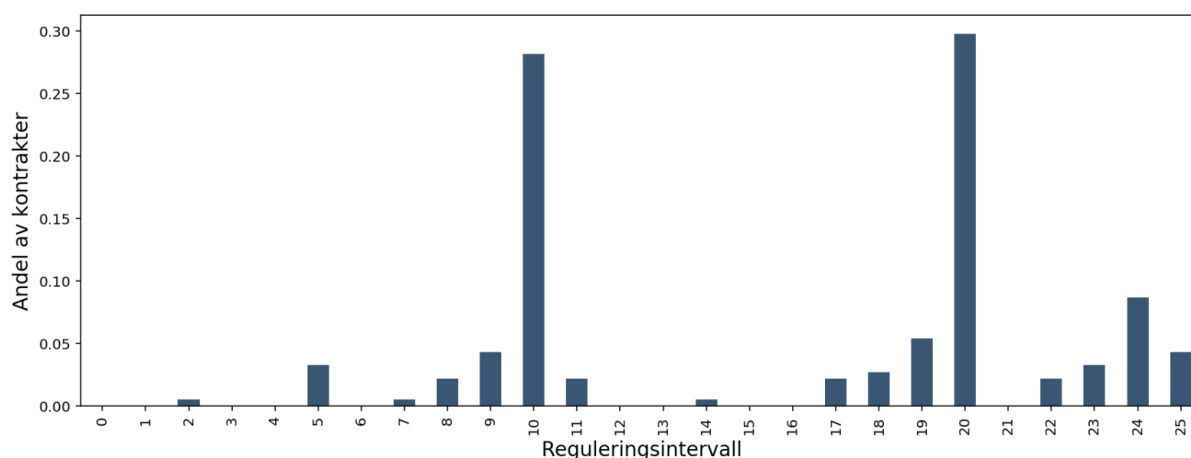
Samlet sett innebærer dette at kommunene stiller vesentlig svakere enn OVF når de møtes til reforhandling.

3.4 Er kontraktsutformingen dårlig tilpasset kommunenes tidshorisont?

En annen mulig hypotese er at kontraktsutformingen ikke er optimalt tilpasset kommunenes tidshorisont. Opplysningsvesenets fond er en svært langsiktig aktør, som i praksis har et evighetsperspektiv på det de foretar seg. Kommunene må forholde seg til utålmodige innbyggere og næringsinteresser, og politisk ledelse byttes gjerne ut ved valg hvert fjerde år.

Festekontrakter er som hovedregel utformet med en konstant årlig festeavgift, som reguleres ved visse tidspunkt. Fra 1920 til 1960 var det vanlig at kontraktene spesifiserte et reguleringsintervall på 25 år. Dette har over tid blitt kortere, men de fleste kontraktene i OVFs database har fortsatt reguleringsintervaller på 10 og 20 år, jf. Figur 3-8.

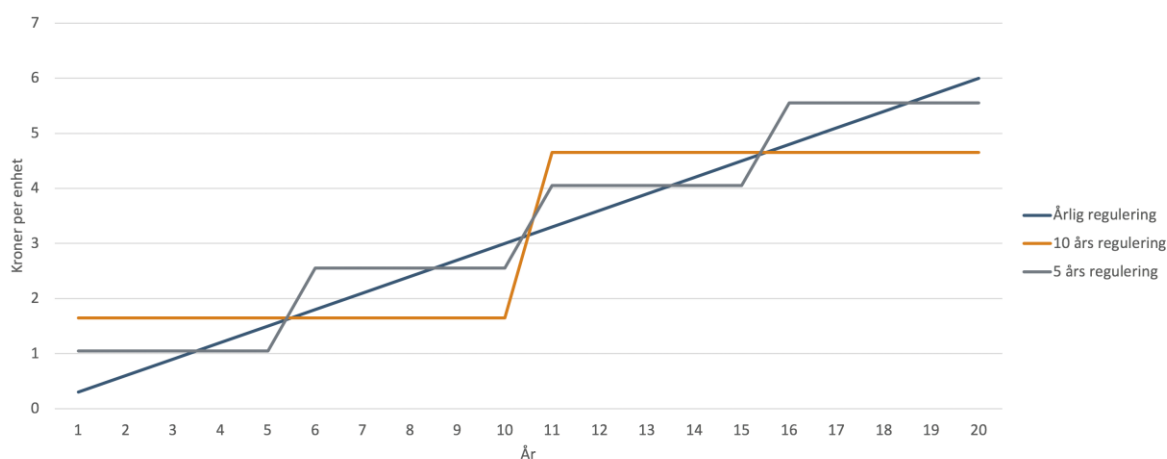
Figur 3-8: Fordelingen av reguleringsintervallene på nylig reforhandlede kontrakter mellom kommunene og OVF. Kilde: Menon Economics beregninger på OVFs kontraktsdatabase



Lange reguleringsintervaller innebærer forutsigbarhet innenfor inneværende reguleringsperiode, da festeavgiften ligger fast mellom reguleringene. I Norge har vi de siste tiårene opplevd prisstigning generelt, og på eiendom spesielt. Stigende eiendomspriser innebærer også stigende festeavgifter. Det kommer man ikke

utenom selv om man opererer med lange reguleringsintervaller. I Figur 3-9 under illustrerer vi utviklingen i festeavgifter for tre ulike kontraktstyper. Felles for alle tre er at det er en underliggende lineær prisvekst. Alle tre gir den samme totale festeavgiften når man summerer over en lengre tidsperiode, men utviser ulik utvikling underveis. Ved kontinuerlige justeringer vil prisen øke gradvis år for år. Jo lengre reguleringsintervaller kontrakten har, desto lengre vil festeavgiften ligge fast mellom hver regulering. Dette innebærer at festeavgiften gjør et større hopp hver gang den reguleres, for å ta høyde for forventet prisvekst fram til neste reguleringstidspunkt.

Figur 3-9: Illustrasjon av hopp i festeavgifter ved stigende eiendomspriser, for ulike reguleringsintervaller. Vi ser at avgiftshoppene ved regulering er større, desto lengre reguleringsintervall



En mulig forklaring på at OVF oppleves å ha hatt priser under markedspris før forrige regulering, mens de nå oppleves å ligge vesentlig over markedspris, kan derfor være at kommunene har relativt lange reguleringsintervaller i avtalene sine med OVF. At det er lenge siden forrige regulering innebærer at festeavgiften har vært «kunstig lav» inn mot regulering, og at det er lenge til neste regulering innebærer at festeavgiften etter forhandling må settes desto høyere for å kompensere for den prisøkningen man forventer fram til neste regulering.

Samtidig har nok også de lange reguleringsintervallene bidratt til at mange kommuner har blitt overrasket over at kontraktene deres med OVF har løpt ut. Det er krevende å ha systemer i kommunene for å følge opp avtaler med 25 års varighet, særlig når festeavgiftene ligger i ro, og dermed ikke krever at man forholder seg til dem i de årlige budsjettprosessene.

For kommunene er det viktig å forstå at lange reguleringsintervaller fører med seg større hopp hver gang festeavgiften reguleres, og at det er mulig å operere med kortere kontrakter der man alt annet likt forventer mindre justeringer ved hver regulering. Budsjettmessig er det for kommunene en avveining mellom små, men hyppige, og store, men sjeldne prisendringer. Det er lettere å budsjettere på kort sikt når festeavgiftene ligger fast, samtidig som det blir tilsvarende krevende å finne budsjettmessig handlingsrom de gangene festeavgiftene gjør store hopp.

En kan derfor tenke på spørsmålet om kontraktsutforming som et spørsmål om risiko, risikostyring og risikodeling, og spørsmålet er for kommunene nært tilgrensende valget mellom for eksempel flytende og fast rente på lån. Menons tidligere erfaringer med gjeldsoptak i kommunesektoren (jamfør for eksempel Menon Economics, 2017) er at en ikke ubetydelig andel av kommunene velger fastrente når de tar opp lån. Fastrente

svarer til lange reguleringsintervaller på festekontrakter. Forskjellen mellom fastrente og reguleringsintervaller er imidlertid at man ved fastrente kan eliminere all risiko – renten kan i prinsippet ligge fast helt til lånet er nedbetalt, mens dette ved tomtefeste kun er mulig for en begrenset tidsperiode. Når kommunen fester tomt, enten til formålsbygg, til framfeste til boliger eller til næringsformål, er det ikke noe naturlig slutt punkt for «prosjektet». En boligeier som fester tomt av kommunen har rett til å forlenge kontrakten til evig tid, hvilket betyr at kommunen ikke har noen klar exit fra forholdet. Så lenge bygget på tomten fortsatt står der, vil kontrakten måtte løpe videre. Dette betyr at et valg om lange reguleringsperioder kun eliminerer risikoen på kort sikt. Dersom eiendomsverdiene stiger mye i løpet av reguleringsperioden, må man regne med at festeavgiften vil stige tilsvarende mye ved neste regulering. Valg av lengde på reguleringsintervallene handler derfor først og fremst om fordeling av risiko mellom OVF og kommunene på kort sikt, og om det for kommunene er best med rigiditet med periodevis store hopp, eller kontinuerlig flytende festeavgifter.

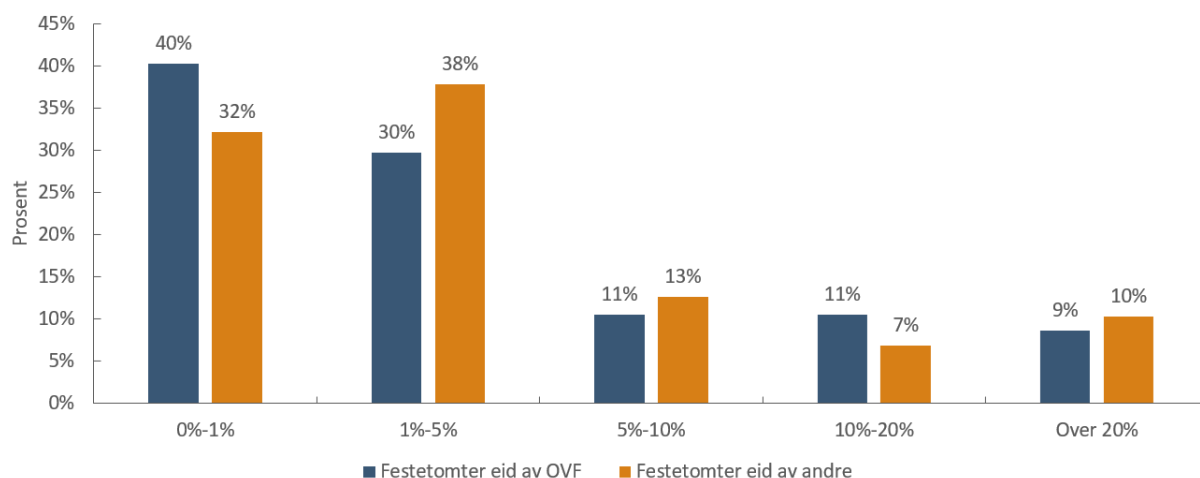
Ettersom under ti prosent av kommunene hadde lagt planer eller strategier for reforhandling av festekontraktene, er det grunn til å tro at de heller ikke hadde sett tomtefestekontraktene i et porteføljeperspektiv og foretatt de risikovurderinger de foretar i valget mellom fast og flytende rente ved opptak av lån.

Når utviklingen går i retning av kortere reguleringsintervaller innebærer det større årlige svingninger i kommunenes festeutgifter, men samtidig en reduksjon i de store hoppene flere kommuner har klaget til KS over at de har opplevd. Dette gir både fordeler og ulemper. Videre innebærer hyppigere reguleringer at det oppstår flere muligheter for konflikt mellom kommunene og OVF, samtidig som avviket mellom gjeldende festeavgift og «markedsverdi» reduseres – og dermed også årsaken til konfliktene.

3.5 Er problemet tomtefesteinstituttet?

En annen hypotese er at det ikke er OVF, eller relasjonen mellom kommunene og OVF, som er problemet – men at problemet er selve tomtefesteinstituttet. Resultater fra spørreundersøkelsen indikerer at kommunene ofte møter OVF når det kommer til forhandling av festekontrakter, og at OVF er omtrent like store som de andre aktørene i markedet til sammen, som vist i Figur 3-10. Ettersom øvrige aktører i stor grad er lokale, vil OVF være én av svært få bortfestere som kommer i kontakt med et stort antall kommuner. I den grad det er selve tomtefesteinstituttet som utgjør et problem, er det naturlig at frustrasjon rettes mot OVF, som den mest tilgjengelige aktøren.

Figur 3-10: "Hvor stor andel av tettbebygde strøk i din kommune er festetomter?" N=107/87. Kilde: Kommunenes svar på Menons spørreundersøkelse.



Tomtefeste kan være problematisk fordi det oppstår et skjevt maktforhold når noen fører opp et bygg – noe som er relativt permanent – på en annens eiendom. Eieren av eiendommen får makt over festeren, og denne makten kan utnyttes gjennom å kreve større betalinger når kontrakter skal reforhandles. Dette er både et fordelingsmessig problem, og et samfunnsøkonomisk effektivitetsproblem.

Det er et fordelingsmessig problem fordi festeren kan bli økonomisk skadelidende, ettersom han jo er villig til å betale mye for å kunne fortsette å disponere eiendommen bygget hans står på. Dette antas å være hovedårsaken til at tomtefesteloven beskytter boligfestere, på samme måte som forbrukere beskyttes i andre sammenhenger gjennom kjøpsloven.

Det er også et samfunnsøkonomisk effektivitetsproblem. I et festeforhold er det oftest tomtefesteren som kan gjøre verdiøkende investeringer, mens bortfesteren vil kunne kreve en stor del av gevinsten ved senere festeforhandlinger. Denne situasjonen omtales som *hold-up* i samfunnsøkonomisk teori. Effektivitetsproblemet oppstår fordi tomtefesteren forstår at bortfesteren vil kunne kreve (store) deler av gevinsten, og dermed har svake incentiver til å foreta disse investeringene. Et eksempel kan være at tomtefesteren investerer i infrastruktur og således øker verdien andre har av å investere på tomten. Det kan derfor hende at tomtefesteinstituttet står i veien for samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer, nettopp fordi den som investerer ikke får høstet alle gevinstene. Konkret i dette prosjektet kan det hende at enkelte kommuner ikke får realisert de formålsbyggene de ønsker seg, fordi de vet at de da senere vil stå i en svak forhandlingsposisjon vis-à-vis bortfester.

Dersom dette faktisk utgjør et (stort) problem, er det mest effektivt at tomtefesteren kjøper tomten. I så fall er det tomtefesteren som eier tomten, og som vil høste gevinstene dersom investeringer på tomten øker dens framtidige verdi. Slik får tomtefesteren de rette incentivene til å foreta verdiøkende investeringer, og verdien av tomten blir størst mulig. Denne framtidige verdiøkningen er både i nåværende og framtidig tomteeiers interesse – nåværende tomteeier er heller ikke tjent med at tomten forblir underutviklet som følge av et hold up-problem. Dersom hold-up-problemet er stort, burde altså kommunene kjøpe tomt i større grad, og feste mindre.

Det at vi ikke observerer omfattende tomtsalg fra OVF til kommunene, tyder altså isolert sett på at slik hold-up ikke utgjør et stort problem i dag. Men det kan også være at det er andre årsaker til at det sjeldent forekommer

salg i disse situasjonene. Blant annet står kommunene i en krevende situasjon når de både er tomtekjøper og reguleringsmyndighet. Det vil si at tomter kan være regulert til kommersielt lite attraktive formål i dag, og således ha lav verdi. I en forhandling om kjøp, vil kommunen kunne mene, og ha rett i, at dette vil vedvare lenge, og at det er den lave prisen som burde legges til grunn ved et salg. Nåværende tomteeier vil likevel kunne frykte at tomten på et senere tidspunkt omreguleres til mer attraktive formål. Dette er problemstillinger tomteeiere er opptatt av i møte med kommunene, jamfør for eksempel den opprivende konflikten knyttet til Folkeparken i Tromsø. Det er teknisk mulig å løse dette problemet gjennom kontraktsutforming, som i tilfellet Folkeparken. For eksempel kan det i kjøpskontrakten legges inn en klausul om at dersom tomten omreguleres til kommersielt mer attraktiv bruk på et senere tidspunkt, så skal nåværende tomteeier kompenseres en viss sum for dette, eller en klausul som forhindrer omregulering. Dersom frykten for omregulering står i veien for et tomtsalg begge parter ville kunne tjene på, altså at det går på bekostning av effektiviteten, vil en slik klausul kunne være til gevinst for alle parter.

Vi ser altså at selve tomtefesteinstituttet innebærer en del utfordringer, knyttet til asymmetrisk makt mellom tomtefester og bortfester. Dette representerer både et fordelings- og et effektivitetsproblem, men er ikke knyttet spesifikt til OVF.

4 Kommunal- og samfunnsøkonomiske konsekvenser

Vi estimerer at kommunene i møte med OVF pådrar seg konflikthåndteringskostnader på 2,3 millioner kroner i året. For de kommunene som framfester til boligfestere har vi estimert tapet i sum til 11 millioner kroner i året. De fleste kommunene pådrar seg deler av dette tapet bevisst, blant annet for å gjøre det attraktivt å bosette seg i kommunen. Fordi vi ikke har kunnet påvise misbruk av markedsrett, finner vi ikke grunnlag for å påstå at kommunene betaler mer i festeavgift til OVF enn de ville ha gjort til andre bortfestere. De mer generelle problemene rundt tomtefesteinstituttet (hold-up) og potensielt utløste positive eksternaliteter ved manglende utnyttelse av eiendommer, kan medføre betydelige samfunnsøkonomiske konsekvenser.

4.1 Kommunaløkonomiske konsekvenser

De kommunaløkonomiske konsekvensene knytter seg til konflikthåndteringskostnader i møte med OVF, til kostnader kommunen pådrar seg som mellommann mellom OVF og boligfestere, og til eventuelle betalinger til OVF som overstiger det kommunene ville ha måttet betale til andre tomteeiere. For alle de tre konsekvensene hviler beregningene primært på de anslagene kommunene selv rapporterer i spørreundersøkelsen vi har gjennomført, og er således beheftet med en viss usikkerhet.

4.1.1 Kommunenes kostnader til konflikthåndtering i møte med OVF

Basert på kommunenes egne anslag på reforhandlingskostnader i møte med OVF og andre tomteeiere, har vi beregnet at hver reforhandling med OVF i gjennomsnitt har kostet kommunene 40 000 kroner i intern tidsbruk og kjøp av ekstern bistand, mens det tilsvarende tallet for reforhandlinger med andre tomteeiere er 18 000 kroner, se kapittel 2.6.

Kommunene har 861 festekontrakter med OVF. Disse reguleres gjennomsnittlig om lag hvert 15. år, noe som tilsier at det årlig gjennomføres 57 reguleringer av festekontrakter mellom kommuner og OVF. I et gjennomsnittlig år bruker kommunene dermed om lag 2,3 millioner kroner på å reforhandle kontrakter med OVF. Dersom reforhandlingskostnadene på disse kontraktene var tilsvarende de kommunene rapporterer å ha med andre aktører, ville de samlede kostnadene ha vært 1 million kroner.

4.1.2 Kommunenes kostnader ved framfeste av boligtomt

I spørreundersøkelsen fant vi at av de 53 svarkommunene som oppgir å framfeste boligtomter de selv har festet av OVF, opplyser 40 prosent at de taper penger på mellommannsrollen, mens 60 prosent omtrent går i null, se kapittel 2.2. Ingen kommuner rapporterer å tjene penger på denne mellommannsrollen. Dersom spørreundersøkelsen er representativ for alle landets kommuner, tilsier svarene at 42 kommuner taper penger på en mellommannrolle mellom OVF og boligfestere.

De kommunene som oppgir å få inn mindre penger enn de betaler til OVF i denne rollen, oppgir i gjennomsnitt at de taper 260 000 kroner i året. Dersom også dette tallet er representativt, får norske kommuner samlet inn om lag 11 millioner kroner mindre i festeavgifter fra boligfesterne enn det de betaler til OVF i festeavgifter på de samme festetomtene, hvert år. Når vi spør kommunene om de forsøker å ta så høy festeavgift fra boligfesterne som de har anledning til, svarer kun 35 prosent av kommunene at de forsøker dette. Over halvparten av kommunene forsøker det ikke, og halvparten av disse igjen ønsker å holde festeavgiftene lave for å gjøre det attraktivt å bosette seg i kommunen, se kapittel 3.3. Vi kan dermed ikke tolke tallet på 11 millioner kroner som

et direkte tap – flere av kommunene velger bevisst å ikke ta inn så høye inntekter som de kan, og gjør dette for å oppnå andre mål de opplever som viktige.

4.1.3 Kommunenes kostnader utover deres egen vurdering av markedspris

I spørreundersøkelsen ser vi at kommunene selv opplever at festeavgiftene de betaler til OVF har økt vesentlig i det siste, og nå ligger over festeavgiftene de betaler til andre aktører. Vi har imidlertid ikke klart å påvise at OVF utnytter markedsrett. Vi har heller ikke verifiserbare tall på hvor mye kommunene faktisk betaler i festeavgift til andre aktører enn OVF. Vi anerkjenner derfor at kommunene selv opplever å betale mer til OVF enn de gjør til andre, men finner ikke faglig grunnlag for å tallfeste en eventuell merkostnad her. Forskjellen kommunene opplever mellom OVF og andre kan likevel være reell, men det for eksempel skyldes at OVF i den respektive kommune eier mer attraktive tomter enn det andre sammenlignbare aktører gjør.

4.2 Samfunnsøkonomiske konsekvenser

Kostnader til konflikthåndtering representerer samfunnsøkonomiske kostnader, da ressurser (de kommuneansattes tid og tiden til eksterne aktører som trekkes inn i konflikten) benyttes til å løse en fordelingskonflikt heller enn mer produktivt arbeid (eller fritid). Hele den årlige konflikthåndteringskostnaden på 2,3 millioner kroner representerer derfor en samfunnsøkonomisk kostnad.

Finansielle overføringer fra én part til en annen, medfører ikke samfunnsøkonomiske konsekvenser direkte. Dersom OVF skulle ha tatt vesentlig høyere priser enn andre aktører, ville dette altså ikke dermed ha medført samfunnsøkonomiske kostnader direkte. De samfunnsøkonomiske kostnadene oppstår først der en eventuell utøvelse av markedsrett innebærer at samfunnsøkonomisk lønnsom tomtebruk blokkeres, altså at ressurser utnyttes på feil måte.

Vi har gjennomført en rekke analyser, men har ikke kunnet påvise at OVF, i kraft av sin størrelse og posisjon i enkeltmarkeder, misbruker markedsrett. Fordi vi ikke har kunnet påvise misbruk av markedsrett, finner vi ikke grunnlag for å påstå at OVF kan ta høyere priser enn andre aktører i markedet. Som forklart i kapittel 3.1 kan likevel OVF, på samme måte som andre tomteeiere, eie tomter som har et sett med egenskaper som gjør at det ikke finnes gode alternativer for kommunene. Dermed kan samfunnsøkonomisk lønnsom utnyttelse av tomten bli blokkert, siden kommunenes betalingsvilje for tomten ikke inkluderer resten av samfunnets nytte av det kommunen ønsker å benytte tomten til. Denne problemstillingen kan være mer aktuell for OVF enn for andre tomteeiere, gitt OVF sine lange tidsperspektiv og vesentlige eierskap i tettbygde strøk. Tomteeiere kan velge å heller bli sittende på en tomt i påvente av en mulig omregulering, som vil øke prisen. Det samfunnsøkonomiske tapet kan være betydelig.

Til sist fører tomtefesteinstituttet med seg utfordringer knyttet til *hold up*-problemet. Problemet oppstår fordi tomtefester forstår at bortfester vil kunne kreve (store) deler av gevinsten ved eventuelle investeringer, og dermed svekkes insentivene til å foreta disse investeringene. Dette samfunnsøkonomiske effektivitetstapet som for lave investeringer fører med seg kan være betydelig. Problemet er knyttet til tomtefeste generelt og ikke forholdet mellom OVF og kommunene spesielt.

5 Tiltak og anbefalinger

Det kan gjennomføres en rekke ulike tiltak for å styrke kommunenes posisjon vis-a-vis OVF. Vi anbefaler at KS utarbeider en veileder for kommunene, og legger til rette for erfaringsoverføring mellom kommuner. Vi vurderer at det er juridisk mulig, og i kommunenes interesse, å instruere OVF til ikke å ta markedsledende priser. Det er også mulig å arbeide for endringer i tomtefestelovgivningen.

På bakgrunn av problembeskrivelsen, kartleggingen og drøftingen av mulige årsaker, har vi gjennomført en forenklet mulighetsstudie. Hensikten med mulighetsstudien er å komme fram til mulige tiltak for å bedre kommunenes situasjon. Tiltakene må være mulig å gjennomføre innenfor de juridiske rammene som gjelder, og de bør ikke ha vesentlige samfunnsøkonomiske ulemper.

Når vi ser kapitlene over i sammenheng, står vi igjen med følgende punkter som oppsummerer vår forståelse av hvorfor kommunene opplever forholdet til OVF som krevende:

- Kommunene opplever at OVF krever høye priser
- Kommunene opplever at OVF er uvillige til å selge
- Kommunene opplever konfliktene med OVF som vanskeligere enn med andre
- Kommunene er mindre profesjonelle i tomtefesteforhandlinger enn OVF
- Kontraktutforming har gjort det vanskelig for kommunene
- Tomtefeste er generelt krevende for kommunene

En kan derfor se for seg tiltak som direkte griper inn i prisdannelsen i favør kommunene, tiltak som pålegger OVF å selge, tiltak som styrker kommunenes posisjon i tomtefestesaker, tiltak som bidrar til å tilpasse kontraktene bedre til kommunenes behov, og tiltak som profesjonaliserer kommunene i forhandlinger med OVF.

I det følgende gjør vi først kort rede for det juridiske handlingsrommet for tiltak, før vi enkeltvis går gjennom problemene over og drøfter mulige tiltak. Til sist syr vi sammen enkelttiltakene i konkrete tiltakspakker.

5.1 Det juridiske handlingsrommet

Det juridiske handlingsrommet er redegjort for i Vedlegg C: Juridiske vurderinger. I dette kapitlet har vi samlet sentrale deler av redegjørelsen.

Opplysningsvesenets fond har en unik rettsstilling i Norge. Virksomheten reguleres i dag hovedsakelig gjennom Grunnloven § 116 og lov om Opplysningsvesenets fond³ (OVF-loven). Formålet med OVF-loven er å sikre at fondet kommer den norske kirke til gode. Det følger allerede av formålsparagrafen i loven at forvaltningen av fondet er underlagt krav om å søke økonomisk avkastning.⁴

Fondet forvaltes av Kongen (Regjeringen ved Kulturdepartementet), men har eget styre og opptre utad som et selvstendig rettssubjekt.⁵ Departementet har fastsatt en egen hovedinstruks⁶, som blant annet poengterer at

³ Lov om Opplysningsvesenets fond av 7. juni 1996 nr. 33 (ovfl.)

⁴ Lov om Opplysningsvesenets fond, § 2: «verdiane blir bevarte og gir avkastning i samsvar med Grunnlova § 106» (nå § 116)

⁵ Jf. ovfl. §§ 3 og 4, jf. kongelig res. av 18. des. 2009 nr. 1582

⁶ Av 12. oktober 1999

eiendommene skal forvaltes på en forretningsmessig forsvarlig måte «slik at eiendommene gir høyest mulig avkastning».⁷

Hvem som kan utøve eiendomsretten over OVF er et omstridt spørsmål. Lovavdelingen konkluderer med at «staten har eiendomsretten til Opplysningsvesenets Fond»⁸, mens Advokatfirmaet Hjort konkluderer med at «det er fullt mulig å anse OVF som en selveiende stiftelse»⁹. Disse motstridende synspunktene indikerer at spørsmålet anses som rettslig omstridt. Det er også lagt til grunn av Høyesterett¹⁰.

Selv om Høyesterett ikke har tatt stilling til selve eierskapet av fondet, har man gjort en sentral presisering ved å definere fondet som en «formålsbundet formuesmasse»¹⁰. Det setter klare grenser for forvaltningen av fondet, uavhengig av hvem som anses som eier. Det synes likevel ikke bestridt av Høyesterett at fondet i praksis forvaltes av staten, og at det i prinsippet kan instrueres politisk. Det er imidlertid ikke utenkelig at et slikt syn kan utfordres i fremtiden, for eksempel ved en fullstendig separasjon mellom staten og den norske kirke.

Enn så lenge synes likevel det avgjørende å være at fondet til enhver tid forvaltes i tråd med de formål som er angitt i GrL § 116. Hvor langt dette grunnlovsvernet rekker er derfor også avgjørende for hvilke prinsipper OVF må forvaltes etter, og for hvor langt fondet kan instrueres til å ta spesielle hensyn i sin avtalepraksis med norske kommuner.

I OVF-dommen uttales det blant annet at «en systematisk omdisponering av betydelige deler av fondets formue ikke er forenlig med Grunnlovens § 106» (nå §116). Det ble videre presisert at «fondets midler også må forvaltes slik at verdiene sikres og bevares».¹⁰ Dette innebærer at fondet skal forvaltes etter vanlige forretningsmessige prinsipper. Flertallet i OVF-dommen presiserte imidlertid at dette forvaltningsprinsippet «ikke er ensbetydende med et krav om maksimal økonomisk avkastning».¹⁰ Det vil dermed være innenfor § 116 om det gis en generell instruks om at OVF i forhandlinger med private og offentlige motparter ikke skal søke å ta markedsledende priser. Innenfor et regime med salg til markedspris kan departementet også fastsette at det skal tas andre samfunnsmessige hensyn.

I OVF-dommen uttales det også at OVF må «i likhet med alle andre bortfestere innrette seg etter (tomtefesteloven), selv om den griper inn i gjeldende kontrakter». Det betyr i praksis at grunnlovsvernet i § 116 ikke er til hinder for at tomtefestelovgivningens endres på en slik måte at balansen mellom OVF og norske kommuner bedres. Det gjelder også for allerede inngåtte festeavtaler. Forutsetningen er av lovendringen gjøres generell, altså at den gjelder for alle bortfestere, og ikke bare for OVF. Det er også en forutsetning at en endring ikke går så langt at den kan anses i strid med Grunnlovens §§ 97 og 105 om tilbakevirkende kraft og ekspropriasjonsvern. En eventuell endring må heller ikke anses å støte an mot det mer generelle eiendomsvernet etter Den europeiske menneskerettskonvensjon protokoll 1 artikkel 1.¹¹

⁷ Hovedinstruks av 12. oktober 1999, i § 3-1 om eiendomsforvaltning heter det blant annet:

- Fondets eiendommer skal forvaltes slik at eiendommenes verdier og rettigheter sikres.
- Eiendommer som tjener forretningsmessige formål, bl.a. bygninger, skog- og landbrukseiendommer og tomter, skal forvaltes på en forretningsmessig forsvarlig måte, slik at eiendommene gir høyest mulig avkastning og deres verdi ikke forringes. Det skal legges vekt på miljø- og naturvern hensyn.
- Det skal føres en aktiv og utviklingsorientert eiendomsforvaltning, slik at eiendomsforvaltningen kan gi tilfredsstillende avkastning med rimelig grad av risiko og slik at inntekspotensialet utnyttes, bl.a. gjennom forvaltningen av jakt- og fiskerettigheter o.l. og ved kjøp av eller investeringer i eiendommer.

⁸ Uttalelse fra Lovavdelingen datert 12. juli 2017, punkt 3.4. Støtter opp om Uttalelse fra Lovavdelingen datert 22. november 2000: «det må anses sikkert at staten er eier av fondet».

⁹ Advokatfirmaet Hjort 10. juni 2008, s. 48.

¹⁰ Plenumsdom publisert i Rt. 2010 s. 535 (OVF-saken)

¹¹ EMK P1-1

Det er også noen muligheter for kommunene innenfor gjeldende tomtefestelov. I følge § 42 fjerde ledd kan slutfester fremme et krav om innløsning direkte mot grunneier selv om han ikke er gjort til part i framfesteavtalen. For festekontrakter som gjelder formålsbygg, kan det oppstå en situasjon der bortfester har rett eller plikt til å overta bygningsmassen mot et vederlag, jf. §§ 39, 40 og 41. Den konstitusjonelle beskyttelse OVF nyter etter GrL. § 116, er heller ikke til hinder for at fondets eiendommer kan eksproprieres.¹² Dette kan påvirke OVF's forhandlingsvilje.

5.2 Forenklet mulighetsstudie

5.2.1 Mulige tiltak for å påvirke prisdannelsen

Prisene dannes gjennom forhandlinger mellom OVF og den enkelte kommune. Det vil således være OVF's mandat og partenes forhandlingsevner og -makt som styrer prisdannelsen. Mulige tiltak for å redusere prisen kan derfor være å endre OVF's mandat direkte, eller å styrke kommunenes forhandlingsposisjon.

Endringer i OVF's hovedinstruks

Kommunene opplever at OVF er lite villige til å selge, og opplever at OVF tar høyere priser enn sammenlignbare aktører. Grunnloven pålegger OVF å ta markedsmessige vilkår, men kan ikke sies å pålegge OVF å være markedsledende, se Vedlegg C: Juridiske vurderinger.

Det framstår lite formålstjenlig å forsøke å instruere OVF til å selge i gitte situasjoner. Dette framstår unødvendig komplisert å implementere, og det er usikkert om et slikt pålegg kan sies å være innenfor Grunnlovens §116.

Det framstår mer formålstjenlig for kommunene at KS søker å endre ordlyden i OVF's hovedinstruks. Dagens instruks sier at *«Eiendommer skal søkes solgt dersom avkastnings- eller verdiutviklingen for vedkommende eiendommer på kort eller lengre sikt tilsier avhending, og det ikke foreligger andre hensyn mot salg.»* Det går an å ta inn i instruksen at OVF eksplisitt skal ta bredere hensyn enn egen profitt, og ikke søke å være markedsledende på ethvert tidspunkt. Et mulig forslag kan være å tilføye følgende til setningen over: *«Ved avhendelsesvurderingen skal det også tas hensyn til bredere samfunnsinteresser. Avhending skal skje til markedspris på avhendingstidspunktet.»* Dette tillegget kan føre til at det i større grad blir riktig for OVF å avhende eiendommer, selv om den ikke er omregulert til det formål som gir den høyest mulig avkastning.

Styrking av kommunenes forhandlingsposisjon

I forhandlingsteorien antar man at forhandlingsstyrken dels er avledet fra de alternativene man har til rådighet hvis en forhandling skulle bryte sammen. Et viktig tiltak for å styrke kommunenes forhandlingsposisjon er derfor å bevisstgjøre dem på hvilke virkemidler de har i møte med OVF. Dette gjelder for eksempel kommunenes rett til ekspropriasjon og OVF's potensielle plikt til å ta over eventuell eiendomsmasse mot et vederlag dersom partene ikke kommer til enighet om ny avtale. Dette er selvsagt ikke løsninger som kommunene bør ty lett til, men de bør være klar over alternativene. Utmålingsprinsippene kan være gode sammenligningsgrunnlag for hvor langt kommunene bør strekke seg i forhandlingene.

Hvis kommunene ikke vet at for eksempel ekspropriasjon er et lovlig virkemiddel overfor OVF, vil de selv oppleve å ha en kunstig svak forhandlingsposisjon. Spørreundersøkelsen viste at nesten ingen kommuner hadde truet

¹² Se for eksempel Rt 2009 s. 740

med ekspropriasjon, og ingen av kommunene hadde gjennomført en ekspropriasjon mot OVF. Ekspropriasjon av eiendom fra OVF er etter vår vurdering tillatt, jf. Vedlegg C: Juridiske vurderinger. Hvis kommunene ikke kjenner prinsippene for verdifastsettelse ved ekspropriasjon, mangler de også et sammenligningsgrunnlag når de går inn i forhandlingene. Forhandlingene kan som diskutert være krevende, og det er mange aspekter å ta hensyn til. Tiltak som styrker kommunens kompetanse på verdifastsettelse ved inngripen, herunder hensynet til faktisk bruk og reguleringsplaner, vil kunne styrke kommunenes forhandlingsposisjon.

5.2.2 Mulige tiltak for å gjøre OVF mer velvillige til å selge

Profittmaksimerende aktører vil være villige til å selge dersom prisen som blir tilbudt overstiger forventet nåverdi av å eie tomten og leie den ut. At OVF oppleves uvillige til å selge tyder derfor enten på at man ikke har felles forventninger om framtidige innbetalinger, at man ikke legger lik vekt på framtidige kontantstrømmer (ulike diskonteringsrenter eller avkastningskrav), eller at det er institusjonelle forhold ved OVF som gjør at de setter en høyere verdi på festeinntekter enn tilsvarende kapitalinntekter.

Dersom man søker å instruere OVF til ikke å ta markedsledende priser, jmfør kapittel 5.2.1, vil dette automatisk gjøre OVF mer tilbøyelig til å selge. Ytterligere tiltak for å gjøre OVF mer velvillige til å selge, framstår mer inngripende enn det som kan forsvares med bakgrunn i vår analyse.

5.2.3 Mulige tiltak for å ujevne graden av profesjonalitet mellom OVF og kommunene i tomtefesteforhandlinger

Vi har gjennom kartleggingen identifisert en rekke punkter i tomtefesteforhandlingene hvor kommunene framstår mindre profesjonelle enn OVF, i tillegg til at vi har identifisert områder der kommunene bevisst søker å ta flere hensyn enn kun de kommersielle i møte med OVF.

Gjennom intervjuene og spørreundersøkelsene peker en rekke mulige tiltak seg fram som aktuelle.

Styrke kommunenes forståelse av OVF som aktør

Flere av kommunene utviser en dårlig forståelse av hvem OVF er, og hvilket mandat de opererer etter. Mange kommuner ser på OVF som en offentlig aktør, og som dermed burde ha et allmennyttig formål. Formålet, slik det er gitt av lov om Opplysningsvesenets fond, er imidlertid at midlene skal komme Den norske kirken til gode, og at verdiene skal bli bevart og gi avkastning i tråd med bestemmelsene i Grunnloven. OVF's rolle som eiendomsforvalter er derfor rent kommersiell, og OVF's bidrag til samfunnet skal komme gjennom bruken av midlene – ikke gjennom hensyn som tas i forvaltningen.

Tiltak som bidrar til å opplyse om disse aspektene ved OVF kan derfor være nyttige for den enkelte kommune, slik at kommunene møter i forhandlinger med riktigere forventninger.

Øke kommunenes kunnskap om egne tomtefestekontrakter og når de forfaller til regulering

Svært mange av kommunene har vist at de ikke har hatt oversikt over egne tomtefestekontrakter og når de forfaller til regulering. Flere av kommunene opplevde at det var OVF selv som varslet dem om at de hadde kontrakter som var i ferd med å løpe ut. Dette gir et dårlig utgangspunkt for forhandlinger, da man i liten grad rekker å orientere seg om hvilke alternativer som er tilgjengelige, og legge egen strategi.

Erfaringsoverføring mellom kommuner, eller mellom ulike reguleringsforhandlinger innad i kommunen

Kartleggingen viser at kommunene i svært liten grad har benyttet de erfaringene de har gjort seg i møte med OVF som et grunnlag for framtidige forhandlingsstrategier. Med mindre det føres gode referater og notater til framtidige administrasjoner, risikerer man at man også ved neste reforhandling av den aktuelle kontrakt – som for noen først vil komme om 25 år – stiller lite forberedt. Dette forsterkes av at den enkelte kommune gjerne har få kontrakter med OVF. OVF, derimot, forvalter 861 festekontrakter med kommunene, og vi estimerer at de står i 57 reforhandlinger hvert år.

Et tiltak som framstår svært relevant er derfor å legge bedre til rette for erfaringsoverføring mellom reforhandlinger. Dette kan enten gjøres innad i den enkelte kommune, noe som forventes å ha begrenset gevinst i og med at hver kommune reforhandler sjeldent, eller på tvers av kommuner. Ved god erfaringsoverføring på tvers av kommunene, utligner man noe av skalafordelene OVF har i møte med kommunene.

5.2.4 Mulige tiltak for å løse konfliktene mellom OVF og kommunene

I mandatet for prosjektet ligger det at vi skal vurdere hensiktsmessigheten av et særskilt tvisteorgan for sakene mellom OVF og kommunene. Vi finner ikke at dette kan anbefales, av flere grunner. Man har allerede skjønnsretten, som er til for å løse denne typen tvister. Ettersom vi i Norge har liten kultur for denne typen særorgan, vil et særorgan for å løse tvister mellom OVF og kommunene kunne oppleves å uthule de alminnelige tvisteløsningsorganene våre, og kan derfor møte betydelig motstand. Samtidig er det svært få årlige saker. Vi estimerer at det i gjennomsnitt er 57 årlige reguleringssaker mellom OVF og kommunene, og OVF opplyser at to til tre av disse ender i skjønnsrett hvert år. Dette fører igjen til at gjennomsnittskostnaden per sak som bringes inn for organet blir høye. Et særskilt tvisteløsningsorgan innebærer en del faste kostnader, nær sagt uansett hvordan det organiseres, og disse må da deles på svært få saker. Enten vil kostnaden bli svært høy for partene når saker bringes inn for organet, hvis de må bære kostnadene selv, eller så blir kostnadene høye for samfunnet for øvrig, dersom organet finansieres på annet vis.

5.2.5 Mulige tiltak for å gjøre kontraktene bedre tilpasset kommunenes behov

Den lange trenden er at reguleringsintervallene blir kortere. Flere av problemene vi peker på over er derfor allerede redusert, og vi forventer at de vil reduseres ytterligere framover. Som diskutert i kapittel 3.4, innebærer ulike kontraktsformer ulik grad av risikodeling, og ulike prisprofiler over tid.

Tydeliggjøre at kontraktsforhold handler om risikostyring – benytte intern kompetanse på tvers

Med mindre kommunene og OVF er fundamentalt uenige om hvilken verdiutvikling som må forventes, kan vi legge til grunn at det går an å separere utformingen av kontraktene fra spørsmålet om samlet betaling for festetomtene – det vil si at kontraktene må kunne designes slik at de har samme risikjusterte nåverdi selv om de har ulike reguleringsintervaller. Kontraktsutformingen handler derfor om risikodeling mellom kommunen og OVF, og om kommunene foretrekker lengre perioder med jevn pris, og større hopp ved regulering, eller jevnere prisvekst.

Kommunene står egentlig i denne typen valg oftere enn ved reforhandling av festekontrakter, for eksempel i valg av finansieringsform for ulike prosjekter de gjennomfører. Kommunene har derfor ofte kompetanse på denne typen vurderinger, men gjerne ikke knyttet direkte til eiendomsseksjonen – som ofte er de som håndterer tomtefesteforhandlinger. Hvis kommunene ønsker å se avveiningene her i et porteføljeperspektiv, kan de derfor trekke på intern kompetanse fra andre deler av organisasjonen.

Kommunene kan søke å få kortere reguleringsintervaller i kontraktene

De kommunene som ønsker å unngå store hopp ved regulering, kan søke å forkorte reguleringsintervallene. Slik vil de underliggende verdiene ha rukket å forandre seg mindre mellom hver regulering. Da oppnår man både at den forventede justeringsverdien blir mindre, og man reduserer konfliktpotensialet. Samtidig innebærer det hyppigere forhandlinger og de kostnadene det fører med seg. I situasjoner der kommunene og OVF er svært uenige om framtidsutsiktene, kan dette likevel være en god løsning.

Kommunene kan søke å få årlig indeksregulering av festeavgiften i kontraktene

Dersom kommunene ønsker å redusere de store hoppene ved regulering, samtidig som de ikke ønsker fullt så hyppige reguleringer, er det mulig å søke å få indeksregulering av festeavgiften bakt inn i kontrakten. Vi har ikke inntrykk av at dette er særlig utbredt, men kan ikke se at det ikke skulle være mulig.

Kommunene kan tilby forsikringer mot omregulering i kontraktene

Kommunene sitter med flere roller i eiendomsspørsmål, og gjennom rollen som reguleringsmyndighet vil de i stor grad kunne påvirke den framtidige verdien av tomtene de forsøker å kjøpe. Det er derfor ikke urimelig at tomteselger i enkelte situasjoner frykter at tomten vil kunne bli omregulert til kommersielt mer attraktive formål etter salget, og at man da risikerer å gå glipp av verdiøkningen hvis man selger. I de situasjonene der kommunene ønsker å kjøpe ut tomten fra OVF, men der OVF oppleves lite villig til å selge, kan kommunene derfor undersøke om det vil kunne hjelpe å legge inn forsikringer i kontrakten mot omregulering i nær framtid.

5.2.6 Mulige tiltak for å bedre tilpasse hele tomtefesteinstituttet til kommunenes behov

Det vurderes å være innenfor Grunnloven §116 å gjøre endringer i hele tomtefesteinstituttet i kommunenes favør, jamfør Vedlegg C: Juridiske vurderinger. Det er imidlertid avgjørende at slike endringer gjøres generelle, at de kommer alle tomtefestere til gode, og gjelder for alle bortfestere – ikke bare for OVF. Dette innebærer derfor betydelige inngrep, og krever følgelig utredning. En slik utredning ligger utenfor mandatet vårt her.

5.3 Anbefalinger

Basert på problembeskrivelsen, drøftingen av det juridiske handlingsrommet og redegjørelsen for mulige tiltak over, kommer vi her med konkrete anbefalinger til tiltak til KS. Til kommunene anbefaler vi først og fremst at de tar hensyn til informasjonen som framkommer i denne rapporten, før de eventuelt inngår nye tomtefesteavtaler med OVF.

5.3.1 Legge til rette for erfaringsoverføring mellom kommunene

Selv om kontraktene ser ut til å bli kortere og kortere, er det krevende for kommunene å holde på erfaringene de bygger opp i én reforhandling, når det er mange år til neste reforhandling. Kollektivt gjennomfører imidlertid kommunene reforhandlinger mot OVF like ofte som OVF reforhandler med dem. Vi anbefaler derfor KS å legge til rette for erfaringsoverføring mellom kommunene.

5.3.2 Utarbeide en veileder for kommunene

Vi anbefaler at det utarbeides en veileder til kommunene, for å forberede dem på reforhandlinger av festekontrakter generelt, og møtet med OVF spesielt.

5.3.3 Instruering av OVF

Vår vurdering er at det er juridisk mulig, se Vedlegg C: Juridiske vurderinger, og at det kunne være i kommunenes interesse, å søke å endre OVFs hovedinstruks, slik at den instruerer OVF til å ta bredere hensyn, og ikke søker å være markedsledende på ethvert tidspunkt. En mulig formulering som kan søkes å tas inn i hovedinstruksen er: *«Ved avhendelsesvurderingen skal det også tas hensyn til bredere samfunnsinteresser. Avhending skal skje til markedspris på avhendingstidspunktet.»*

5.3.4 Almennelige endringer i tomtefestelovgivningen

Grunnlovsvernet til OVF er etter vår vurdering ikke til hinder for almennelige endringer i tomtefestelovgivningen som resulterer i en bedret posisjon for norske kommuner, også for allerede inngåtte kontrakter. Det forutsetter at endringen gjøres gjeldende for alle bortfestere, og heller ikke forskyver kontraktsbalansen for mye. Dette innebærer betydelige inngrep, og krever følgelig utredning. En slik utredning ligger utenfor mandatet vårt her. Vi anser det som særlig relevant for kommunene å få analysert hvorvidt en utvidelse av innløsningsretten utover boligfeste vil kunne gi riktige insentiver til utvikling og utbygging. Et mulig tiltak kan være å tillate tvungen innløsning av tomt til visse formålsbygg, eller å utvide retten til innløsning til å gjelde alle festekontrakter.

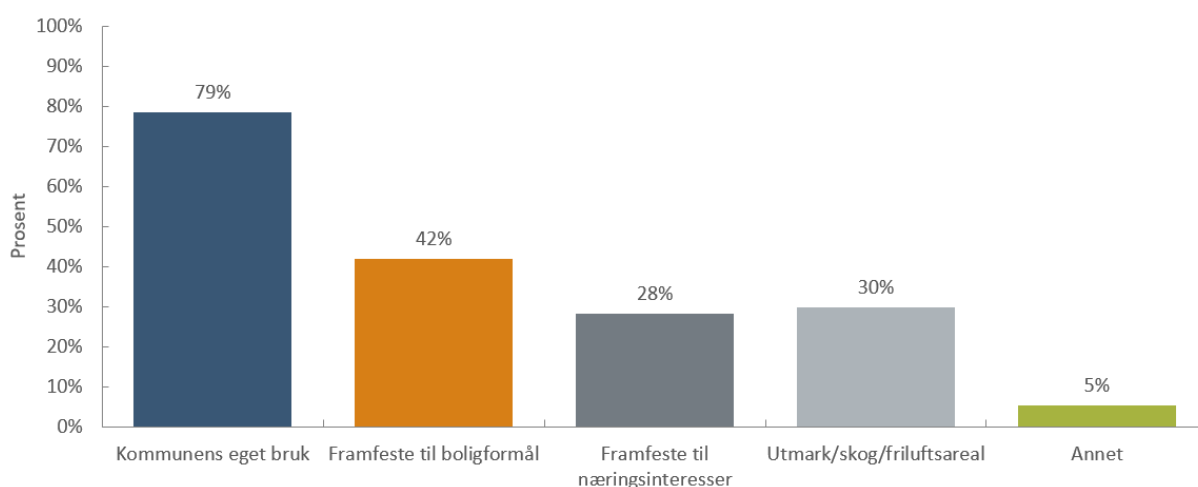
Vedlegg A: Flere resultater fra kartleggingen

Dette vedlegget inneholder supplerende informasjon til kapittel 2. Vi har benyttet tilsvarende underkapitler for å gjøre det enklere for leser å finne fram.

Hvor utbredt er det å feste grunn og til hvilket formål

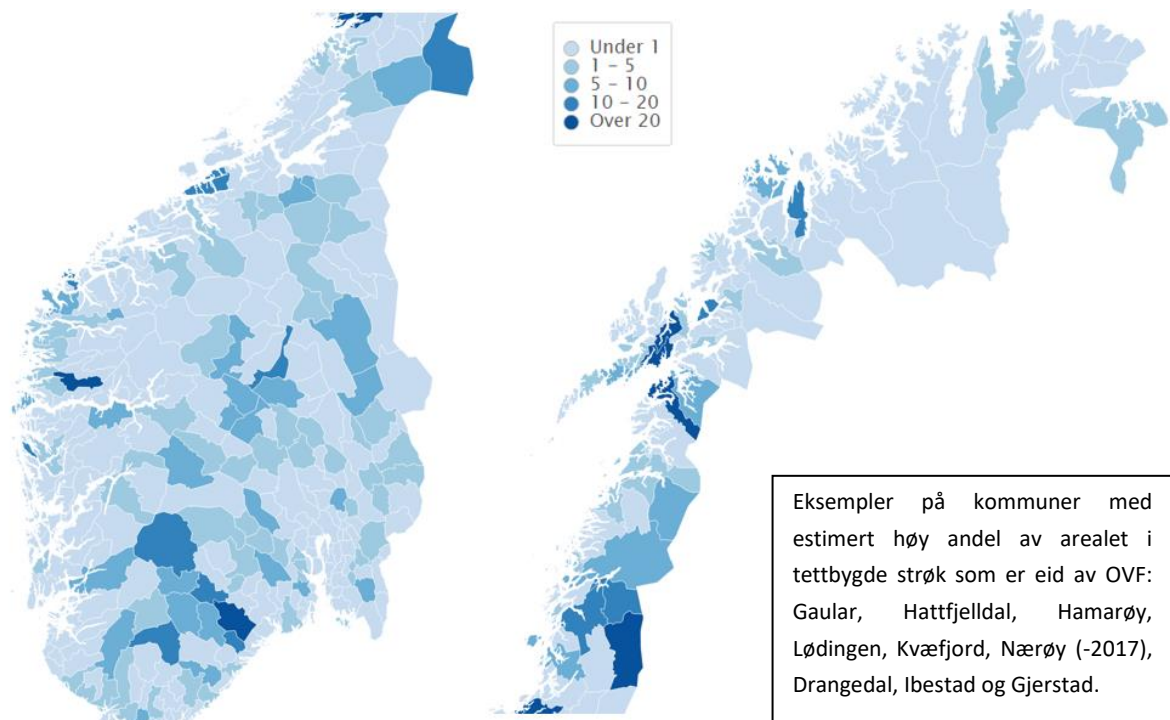
Figur 0-1 viser hvordan kommunene svarer på fordelingen mellom ulike festeformål i spørreundersøkelsen. Den kan sammenlignes med Figur 2-2 i kapittel 2, som viser fordelingen basert på datasettet fra OVF. Fordelingen er relativt lik mellom de to datakildene, selv om svarene er basert på henholdsvis antall festekontrakter og areal.

Figur 0-1: «Til hvilke formål fester kommunen grunn?», N=131. Kilde: Kommunenes svar på Menons spørreundersøkelse



Som en kontroll til kommunenes svar på hvor stor andel av tettbygde strøk i kommunen som er festetomter eid av OVF, har vi laget et anslag på hvor store deler av tettbebygde strøk i hver kommune som eies av OVF. Vi har skjønnsmessig antatt at grunn festet til boligformål og formålsbygg er i tettbygde strøk, og deretter delt arealet av disse i hver kommune på samlet areal i tettsteder, som rapportert av SSB. Figur 0-2 viser et kart over resultatene, der kommunene er fargekodet etter hvor stor andel av tettbygde strøk OVF eier. Skalaen angir prosent i heltall. Som man kan se av kartet er OVFs eiendommer spredd over hele landet. I mange kommuner eier OVF under 1 prosent av grunnen i de tettbygde strøkene, mens de eier helt opp i over 20 prosent i enkelte kommuner.

Figur 0-2: Oversikt over anslag på areal i tettbygde strøk eid av OVF. Andel i prosent av tettbygd areal. Kilde: Menon, SSB og OVF

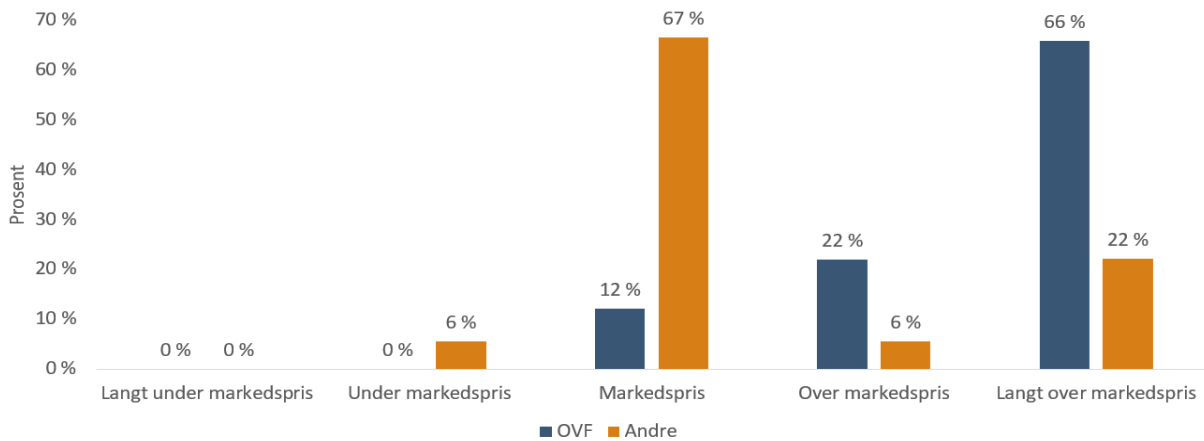


Svarene fra spørreundersøkelsen i Figur 2-3 treffer ikke anslagene våre perfekt, men korrelasjonen mellom kommunenes svar og beregningene over er på hele 0,65. Dette er en svært høy korrelasjon, spesielt med tanke på at kommunenes svar er delt inn i brede kategorier for å gjøre det lettere å besvare spørreundersøkelsen. Overenstemmelsen mellom de to kildene bidrar til å gi troverdighet til at spørreundersøkelsen er representativ for hele landet.

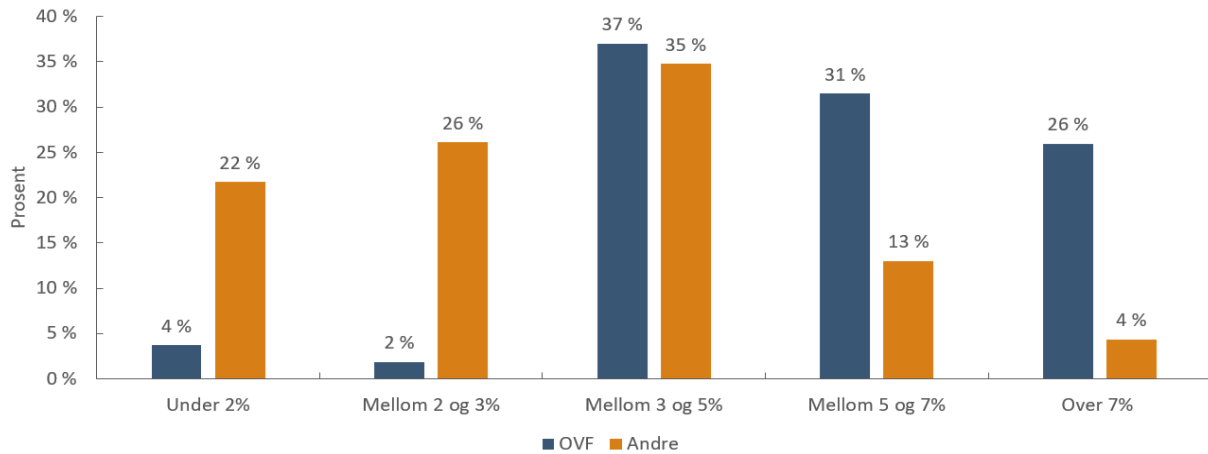
OVFs festeavgifter oppleves å ha økt vesentlig ved nylig gjennomførte reguleringer

Figur 0-3 under viser hvordan kommunene opplever at OVF ved regulering fremmer krav om ny festeavgift som langt på vei overstiger det som oppfattes som markedspris. Figur 0-4 viser kommunens svar på hvor store festeavgifter de anslår å betale til OVF, angitt som prosent av tomteverdien. Disse kan ses i sammenheng med Figur 2-4 og Figur 2-5 i kapittel 2, som viser kommunenes svar om pris før og etter regulering.

Figur 0-3: "Hvordan opplevdes motpartens opprinnelige krav ved forrige regulering?" N=41/18. Kilde: Kommunenes svar på Menons spørreundersøkelse.

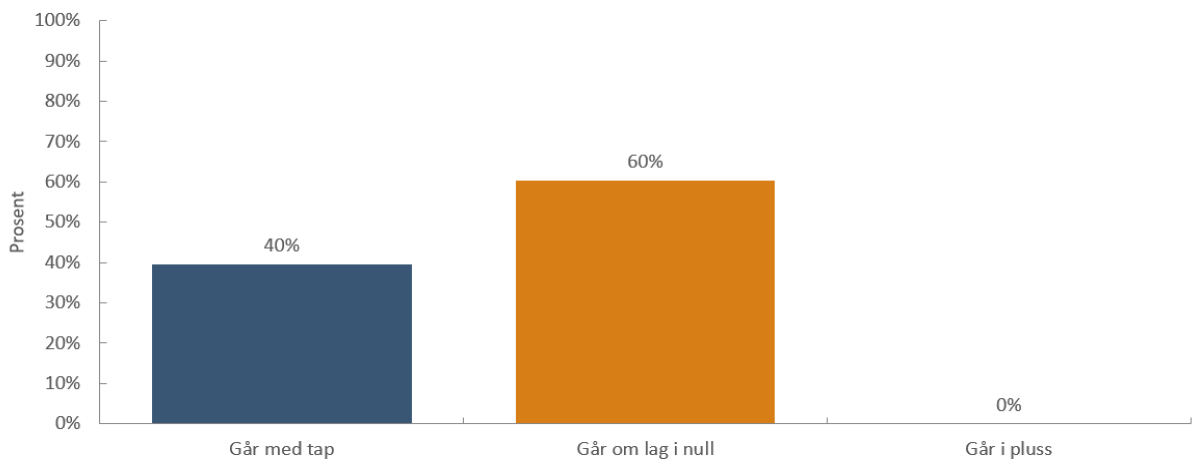


Figur 0-4: "Hvor høye er festeavgiftene på reforhandlede kontrakter i prosent av anslått tomteverdi?" N=54/23. «Vet ikke» er utelatt. Kilde: Kommunenes svar på Menons spørreundersøkelse.



Problemer med framfeste til boligformål

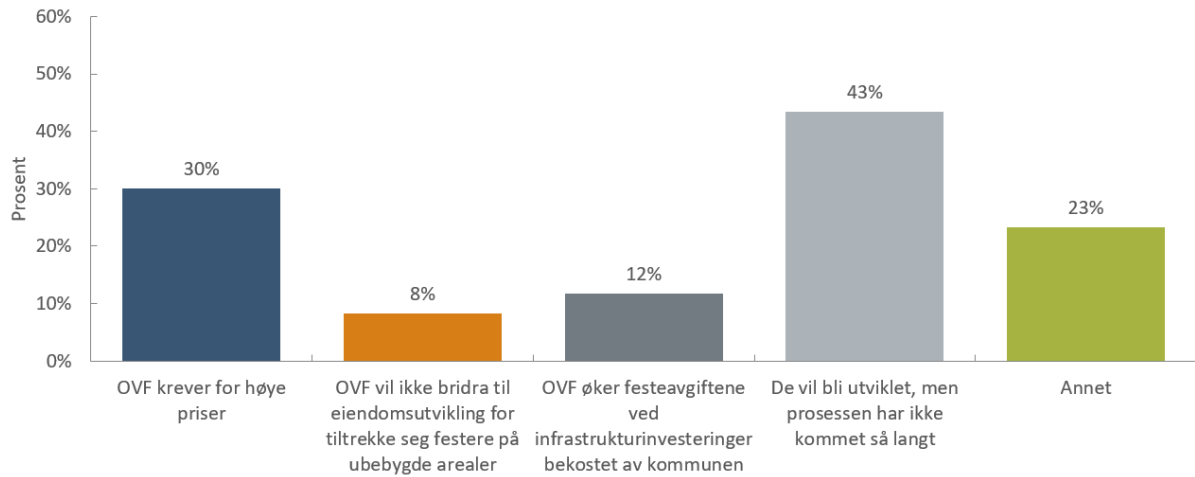
Figur 0-5: «Taper eller vinner kommunen på å være mellommann mellom grunneier og boligfester?» N=53. Kilde: Kommunenes svar på Menons spørreundersøkelse.



Problemer knyttet til lokal eiendomsutvikling

Om lag 30 prosent av kommunene svarer at OVF eier tomter som kommunen ønsker at skal utvikles til nærings- eller boligformål, men som ikke utvikles i dag. Figuren under viser kommunenes forklaringer på hvorfor disse tomtene ikke er utviklet enda. 45 prosent av kommunene mener dermed at OVF er til hinder for ønsket utvikling.

Figur 0-6: Hvorfor har ikke disse tomtene blitt utviklet? N=60. Kilde: Kommunenes svar på Menons spørreundersøkelse.



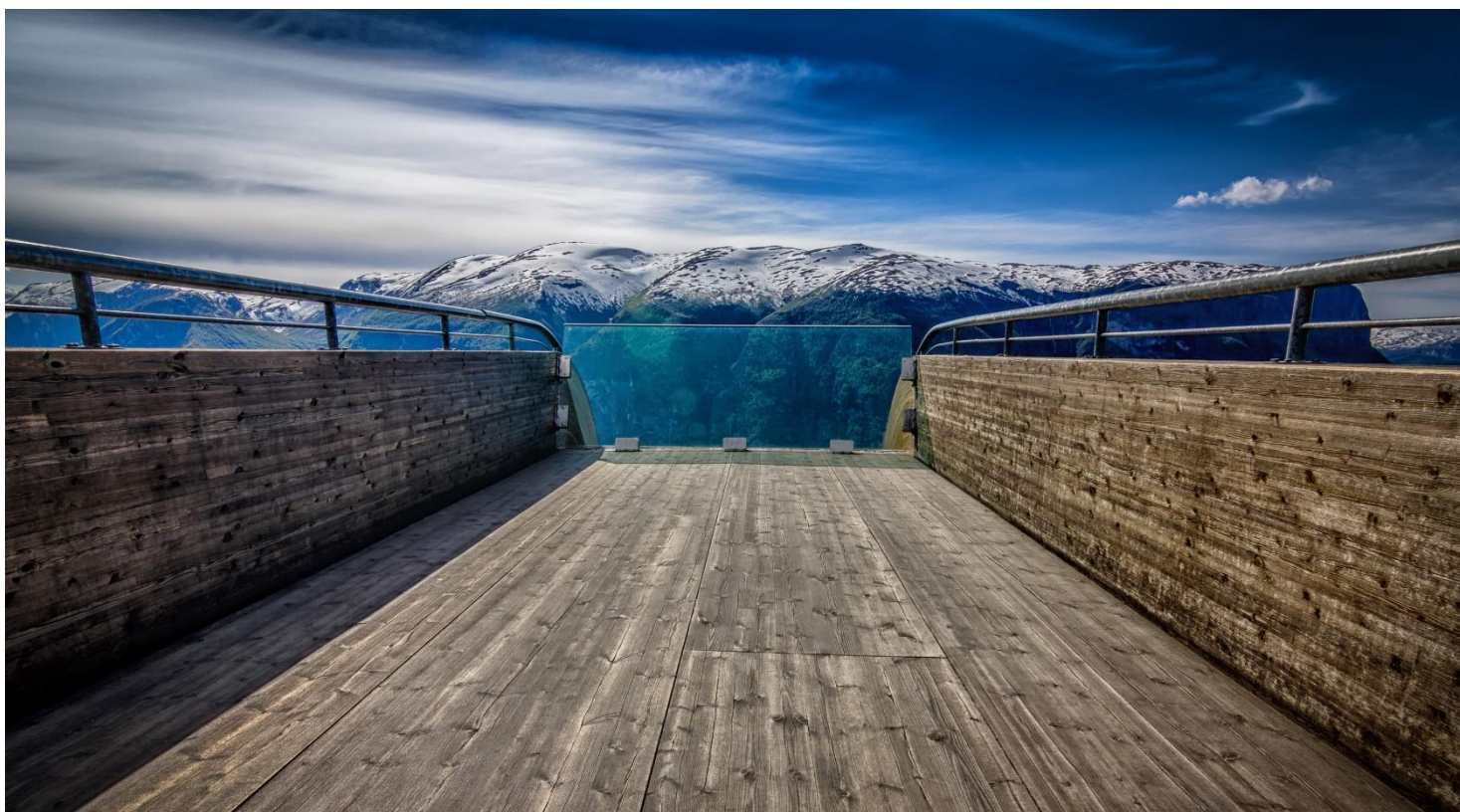
Vedlegg B: Referanseliste

Direktoratet for økonomistyring (2014). Veileder i samfunnsøkonomiske analyser.

Finansdepartementet (2014). Rundskriv R-109/14 – Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser mv.

Menon Economics (2017). Oppdaterte prognoser for norske kommuner fram mot 2040: Investeringer og gjeld. Menon-rapport nr. 31/2017. Tilgjengelig på <https://www.menon.no/wp-content/uploads/2017-31-Prognoser-kommunale-investeringer-2017-2040.pdf>

Vedlegg C: Juridiske vurderinger



Menon Economics analyserer økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, organisasjoner og myndigheter. Vi er et medarbeidereiet konsultentselskap som opererer i grenseflatene mellom økonomi, politikk og marked. Menon kombinerer samfunns- og bedriftsøkonomisk kompetanse innenfor fagfelt som samfunnsøkonomisk lønnsomhet, verdsetting, nærings- og konkurranseøkonomi, strategi, finans og organisasjonsdesign. Vi benytter forskningsbaserte metoder i våre analyser og jobber tett med ledende akademiske miljøer innenfor de fleste fagfelt. Alle offentlige rapporter fra Menon er tilgjengelige på vår hjemmeside www.menon.no.

+47 909 90 102 | post@menon.no | Sørkedalsveien 10 B, 0369 Oslo | menon.no