



Samfunnsmessige virkninger for Oslo ved utbygging av Grønlikaia

Sveinung Fjose, Aria Khosravi, Henrik Schwabe og Heidi Ulstein



Forord

På oppdrag for Hav Eiendom, et datterselskap av Oslo Havn, har Menon Economics foretatt en analyse av de samfunnsmessige effektene av en eventuell utbygging av Grønlikaia i Oslo. I oppdraget har vi vurdert samfunnsøkonomiske ringvirkninger av Grønlikaia målt ved verdiskaping, sysselsetting og skatteinntekter. I tillegg har vi vurdert mulige effekter av utbyggingen for Oslo som en attraktiv by for næringsliv, befolkning og kulturtilbud ved å kartlegge tilsvarende byutviklingsprosjekter i utvalgte europeiske byer. Analysen benytter etablerte ringvirkningsmodeller og drøfter beregningenes forutsetninger og konsekvenser ut ifra samfunnsøkonomisk teori.

Ansvarlig for prosjektet hos Menon Economics har vært Sveinung Fjose, Henrik Schwabe har vært prosjektleder mens Aria Khosravi har vært prosjektmedarbeider. Heidi Ulstein har vært kvalitetssikrer.

Vi takker Hav Eiendom for et spennende oppdrag. Menon Economics står ansvarlig for alt innhold i rapporten.

Oktober 2025

Sveinung Fjose

Prosjektansvarlig
Menon Economics

Henrik Schwabe

Prosjektleder
Menon Economics



OM MENON ECONOMICS

Menon Economics analyserer økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, organisasjoner og myndigheter. Vi er et konsulentselskap 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.

Les mer om vårt arbeid på menon.no.

OM HAV EIENDOM

Hav Eiendom ble stiftet i 2003 som Oslo Havns eiendomsselskap med mål om å utvikle gamle havneområder til en bærekraftig og inkluderende fjordby. Selskapet vært sentral i utviklingen av Bjørvika med tusenvis av boliger, næring og kulturinnretninger, hvor 40 % av arealet er grønt og offentlig tilgjengelig.

Innhold

Forord	1
Sammendrag	4
Bakgrunn	6
Metode og informasjonskilder	8
Bakgrunn og prosjektbeskrivelse	12
Litteraturgjennomgang	17
Internasjonale case – erfaringer med byomforming i havneområder	24
Utbyggingen vil legge grunnlag for betydelig verdiskaping, sysselsetting og kommunale skatteinntekter	32
Vedlegg	40

Sammendrag

Oslo Havn og områdene rundt utgjør byens førsteinntrykk fra sjøsiden. I løpet av de siste årene har området gjennomgått en omfattende transformasjon, med nye landemerker som Operahuset, Deichmann Bjørvika og Munchmuseet. Samtidig har det vokst frem et dynamisk næringsliv og et levende lokalmiljø.

Hovedresultatene i rapporten er basert på at utbyggingen av Grønlikaia følger gjeldende områdeplan. Grønlikaia kan i dette tilfellet bidra med, blant annet, fem milliarder kroner i verdiskaping for Oslo kommune og 4 200 sysselsatte personer i Oslo gjennom utbyggingsperioden. Bosetning ved Grønlikaia kan bidra med 200 millioner kroner i årlige skatteinntekter til Oslo kommune. Videre kan arealene på Grønlikaia potensielt huse bedrifter med en samlet årlig verdiskaping på over 7 milliarder kroner. En redusert utbyggingsgrad kan bety at deler av gevinstene ved Grønlikaia bortfaller.

Utbyggingen av Grønlikaia kan ikke utelukkende vurderes som en isolert teknisk planprosess. Analysen viser at de positive effektene for næringsliv, kultur og lokalbefolkning som kan forventes av Grønlikaia avhenger av størrelsen på prosjektet. Jo mindre utbygging, jo mindre effekter i form av verdiskaping og sysselsetting under utbyggingsperioden. Fremtidige skatteinntekter fra bosetning og verdiskaping fra potensiell bedriftsetablering vil også kunne bli mindre.

Erfaringer fra andre europeiske fjordbyer at sentrale boligutviklingsprosjekter kan bli vellykkede dersom de gjøres på riktig måte med god planmessig gjennomføring.

På neste side oppsummerer vi hovedfunnene.

Hovedfunn

Områdeplanbasert utbygging av området (200 000 kvadratmeter) kan bidra til:

fem milliarder kroner i verdiskaping for Oslo kommune gjennom utbyggingsperioden.

skatteinntekter tilsvarende rundt 7,5 prosent av dagens driftsbudsjett, eller en fjerdedel av utgifter til barnehager og helse og omsorg, for Bydel gamle Oslo.

4 200 sysselsatte i Oslo gjennom utbyggingsperioden.

å øke Oslo kommunes attraktivitet for høykompetent arbeidskraft og øker sannsynligheten for at internasjonale bedrifter velger å lokalisere seg i Oslo.

200 millioner kroner i årlige skatteinntekter til Oslo kommune.

at arealene på Grønlikaia kan huse bedrifter med en samlet årlig verdiskaping på over 7 milliarder kroner. Det er usikkert hvor mye av dette som kommer som følge av ny lokalisering og hvor mye som kommer som følge av at bedrifter i Oslo velger å lokalisere seg på Grønlikaia.

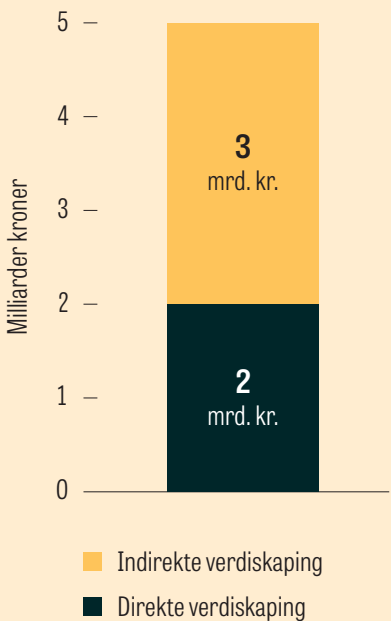
Økte skatteinntekter hvert år

200 millioner

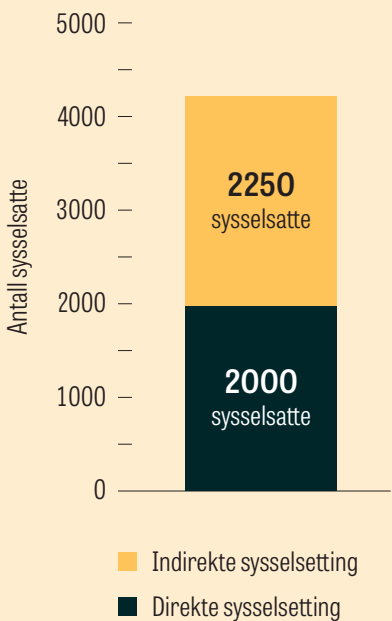
Verdiskaping er den merverdien bedriften skaper, og består i hovedsak av lønn, verdiskaping og skatt. Verdiskaping er en viktig størrelse fordi den gjennom konsum og skatt legger grunnlag for velferd.

Sysselsetting er et annet ord for folk i arbeid. Dette er antall jobber som er registrert uavhengig av hvor stor stillingsprosent jobben har.

Totale verdiskapingseffekter



Totale sysselsettingseffekter



Bakgrunn

Hav Eiendom ønsker å bygge ut Grønlikaia på den østre delen av havnen, i tråd med områdeplanen for Bjørvika. Utbyggingen av Grønlikaia vil realisere Fjordbyen øst, og gi nye boliger, flere tilflyttere og bidra med verdiskaping og sysselsetting for Oslo kommune.

Sammenheng med Hammersborgerklæringen

I analysen har vi sammenlignet effektene av utbygging med ambisjonene i Hammersborgerklæringen. Vi finner da at prosjektet understøtter de politiske ambisjonene i Hammersborgerklæringen om å styrke Oslo som en grønn hovedstad, utvikle kystbyområder som klimanøytrale nabolag, og sikre flere boliger for å motvirke ulikhet.

Grønlikaia kan tiltrekke internasjonalt næringsliv

I analysen gjennomgår vi forskningslitteratur om sammenhengen mellom byers vekst og attraktivitet, og deres evne til å tiltrekke seg særlig attraktiv arbeidskraft og internasjonalt næringsliv. Videre gjennomgår vi erfaringer fra en rekke utbygginger av havneområder i andre byer. Basert på denne analysen vurderer vi at **Grønlikaia kan styrke Oslos profil som en attraktiv by overfor sammenlignbare europeiske byer**. En fin by og et levende sentrum er nemlig viktig for å beholde og tiltrekke høykompetent arbeidskraft, som igjen kan øke sannsynligheten for at vi tiltrekker oss internasjonalt næringsliv og kulturtilbud.

Større utbygging gir større effekter

Rapportens hovedfunn er basert på en områdeplanbasert utbygging av Grønlikaia. I over 20 år har aktørene vedstått føringer i reguleringsplanen, og Bjørvika har vokst og blitt mer attraktiv som følge av dette. Imidlertid har Plan og bygningsetaten (PBE) argumentert for å avvike fra planen, og i oktober 2024 avslo Plan- og bygningsetaten (PBE) i Oslo at planforslaget skulle legges ut til offentlig høring og ettersyn. Med dette som utgangspunkt beregner vi effekter av en eventuell redusert utbygging i form av sysselsetting, verdiskaping og skatt¹. **Vi finner da at utsatt eller redusert utbygging av Grønlikaia kan svekke realiseringen av rapportens hovedfunn.**

1. I utbyggingsområdet rundt Grønlikaia planlegges det betydelige investeringer i transport og infrastruktur som bør samordnes med utbyggingsprosjekter over bakken for å sikre helhetlig planlegging og gjennomføring.

En nedskalering på 10 prosent (ca. 20 000 kvadratmeter) kan medføre 480 millioner kroner lavere verdiskaping og over 400 færre sysselsatte under utbyggingsperioden, sammenlignet med dagens planer. I tillegg kan nedskaleringen også medføre 20 millioner kroner lavere skatteinntekter hvert år, sammenlignet med dagens planer.² Analysen legger til grunn et beskjedent inntektsnivå hos potensielle tilflyttere til Grønlikaia, som gir konservative anslag.³

Effektene realiseres gjennom god planlegging

I rapporten viser vi til flere lignende utbygginger i andre byer og vurderer hvorvidt de har vært vellykkede eller ikke. Casene viser at flere byer har lyktes med å fornye byenes uttrykk og brakt med seg liv og aktivitet i form av næringsliv, kultur og sosiale tilbud til lokalbefolkningen.

Samtidig viser vår gjennomgang av forskningslitteraturen at det foregår en konkurranse om å tiltrekke seg høykompetent arbeidskraft, selskaper og internasjonal kapital. Attraktive by- og boområder bidrar sammen med andre forhold til suksess i denne konkurransen. Prosjekter som HafenCity i Hamburg og King's Cross i London har vist hvordan storstilt utvikling i sentrumsnære havneområder gir både økt sysselsetting og skatteinngang. I København har Nordhavn demonstrert at bærekraft og ambisiøs plassutnyttelse kan kombineres. Helsinki viser hvordan teknologi og innbyggerinvolvering kan gjøre slike fjordområder både effektive og attraktive.

Et fellestrekk blant de mindre vellykkede utbyggingene er mangelfull planmessig gjennomføring. For eksempel tyder erfaringer fra både Docklands i Melbourne og Norra Älvstranden i Göteborg på at fragmenterte eller lite funksjonelle byutviklingsprosjekter sliter med å utløse økonomiske og sosiale muligheter i prosjektene.

Liknende utbyggingsprosjekter i andre byer har gitt viktige lærdommer. Våre case viser at prosjektene bør ha tilstrekkelig areal til å inneholde et antall boenheter som sikrer en balansert blanding av områdefunksjoner og byliv. En for lav utnyttelse eller ensidig programmering kan gi et «ferdig utbygd» område som likevel mangler liv og identitet. Basert på disse lærdommene, vil et nedskalert utbyggingsomfang på Grønlikaia kunne gi konsekvenser som strekker seg utover tapt verdiskaping, skatt og sysselsetting sammenlignet med en «områdeplanbasert utbygging».

2. Fremtidig utvikling er alltid usikker, og det er vanskelig å anslå hvor stor effekt en enkelt utbygging faktisk vil ha. I samfunnsøkonomiske analyser omtales dette som addisjonalitet – den ekstra effekten som utløses av tiltaket, og som ellers ikke ville oppstått. Dersom vi legger til grunn 100 prosent addisjonalitet, innebærer det at utbyggingen alene forklarer hele den beregnede effekten. Den områdeplanbaserte utbyggingen er basert på 100 prosent addisjonalitet. Vi omtaler addisjonalitetseffekter i Scenario 1: Områdeplanbasert utbyggingsgrad og i vedlegget Addisjonalitetseffekter fra utbygging av Grønlikaia.

3. Vi har ved beregning av skatt tatt utgangspunkt i gjennomsnittslønn for innbyggere i Oslo. I realiteten vil samtidig Grønlikaia huse personer med betydelig høyere inntekt enn snittet. En del av de fremtidige innbyggerne på Grønlikaia vil samtidig flytte fra andre deler av Oslo, slik at deres boliger blir ledige. Forutsetningen om gjennomsnittsinntekt er følgelig ikke helt uriktig, men er trolig for lav.

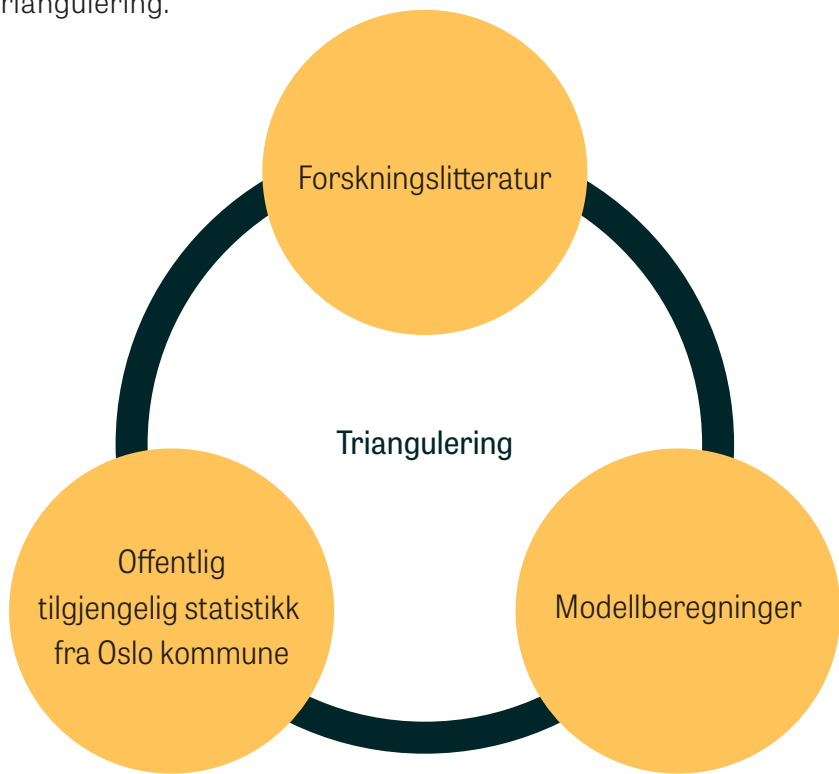
Metode og informasjonskilder

Denne analysen bygger på metodemessig triangulering – det vil si at vi kombinerer flere uavhengige metoder og datakilder for å vurdere effekter av utbyggingen på Grønlikaia. Ved å bruke ulike tilnærminger kan vi både validere og nyansere beregnede effekter, samt synliggjøre usikkerhet og forutsetninger. Analysen kombinerer kvantitative modellberegninger med kvalitativ litteraturgjennomgang, empiriske casestudier og offentlig tilgjengelig statistikk om befolkning, boligmarked og skatteinngang.

Ved å kombinere modellberegninger foretatt i Internasjonal Total Effekt Modell (ITEM), teoribasert vurdering (litteratur), internasjonale erfaringer (case), og offentlig statistikk, oppnår analysen en helhetlig vurdering av Grønlikaia som investeringsprosjekt. Trianguleringen styrker validiteten og gir bedre grunnlag for å tolke resultatene med nødvendig forbehold og realisme. En illustrasjon av trianguleringen er vist i figuren på siden.

På neste side viser vi hvordan vi har brukt de ulike kildene.

Figur 1 Metodemessig triangulering.



Litteratur og teoretisk grunnlag

Rapporten bygger på faglig rammeverk fra moderne byøkonomisk teori⁴. Litteraturen gir en forankring for antakelsene og drøftingen av effektene i denne analysen. Erfaringer fra tilsvarende utbygginger i andre europeiske byer tilsier samtidig at slike positive økonomiske effekter fra byplanleggingsprosjekter krever en aktiv oppfølging fra offentlige myndigheter for å sikre at resultatet er i tråd med politiske planer og øker byens attraktivitet⁵.

Erfaringer fra andre europeiske byer

I tillegg er rapporten informert av erfaringer fra en rekke bytransformasjonsprosjekter i europeiske og internasjonale storbyer, som:

- HafenCity i Hamburg
- Nordhavn i København
- King's Cross i London
- Västra Hamnen i Malmö
- Norra Älvstranden i Göteborg
- Docklands i Melbourne

Disse casene gir innsikt i hvordan tilsvarende prosjekter har påvirket boligmarked, næringsutvikling, transportatferd og offentlige finanser, samt hvilke faktorer som har bidratt til (eller hemmet) deres suksess. Casene belyser også betydningen av skala, funksjonsblanding, kollektivdekning og langsiktig planstyring – alle relevante dimensjoner for vurderingen av Grønlikaia.

Litteratur- og casegjennomgangen har dermed fungert som et komplementært verktøy til modellberegningene, og gir bedre grunnlag for å vurdere rimeligheten i antatte effekter og addisjonalitet.

4. Økonomer som Duranton, Puga og Krugman har vist hvordan tetthet, kunnskapsdeling og matching-effekter i byer gir økt produktivitet. Richard Florida og Enrico Moretti har dokumentert hvordan kreative og høykompetente arbeidstakere trekker til byer som tilbyr urbane kvaliteter og toleranse. Michael Porter har i sin klyngeteori vist hvordan geografisk konsentrasjon av bedrifter, kunder, leverandører og FoU-institusjoner skaper konkurransefortrinn. Økonomisk og sosiale gevinster i arbeidsmarkedet og i næringslivet kan derfor understøttes av bevisst byplanlegging og tilrettelegging.

5. Tilgjengelig litteratur og teori tilsier dermed at utbygging må kombineres med en god strategi og gjennomføringen av denne fra Oslo kommune for å lykkes best mulig. Slik kan Oslo tiltrekke seg arbeidsplasser og kompetanse som ellers ville lokalisert seg i andre europeiske byer.

Bruk av offentlig tilgjengelig statistikk

Beregningene bygger på et bredt sett av offentlig tilgjengelige statistiske datakilder, med særlig vekt på forhold som påvirker boligbehov, skattegrunnlag og kommunale driftskostnader. Blant hovedkildene er:

- SSBs kryssløpsmatrise og nasjonalregnskap: benyttes som grunnlag for ITEM-modellen, og gir data om produksjonsstrukturer og sysselsettingsmønstre på tvers av næringer.
- SSB og Oslo kommunes befolkningsframskrivinger: benyttes til å vurdere forventet befolkningsvekst og boliggetterspørrel.
- Skattestatistikk (SSB/Skatteetaten): gir oversikt over inntektsnivå, inntektsfordeling og gjennomsnittlig skattebidrag per innbygger.
- Statistikk for boligpriser og boligbygging i Oslo og omegn: brukt til å vurdere fortrenkningseffekter og alternativ lokalisering ved manglende utbygging.
- Oslo kommunes regnskap og nøkkeltall for kommunale utgifter: gir grunnlag for å vurdere nettoverdien av ulike typer innflyttere (høy/lav inntekt, tjenestebehov).

Ved å kombinere disse kildene kan vi analysere både effekter på kommunens inntektsside (skatt) og utgiftsside (velferdstjenester), og vurdere hvordan ulike befolkningsgrupper påvirker den kommunale budsjettbalansen.

Nedenfor viser vi sentrale forutsetninger og usikkerheter i analysen.

SENTRALE FORUTSETNINGER

- Økt boligutbygging i byer med etterspørsels-overskudd legger til rette for befolknings-vekst og boligpriskorreksjon (dersom ikke etterspørselsoverskuddet vedvarer etter utbyggingen).
- Tilflyttere til Grønlikaia vil ha en inntekt tilsvarende gjennomsnittsinntekten i Oslo kommune, og dermed høyere enn dagens inntektsnivå i Bydel Gamle Oslo.
- Grønlikaia vil gjøre Oslo til en mer attraktiv by for høykompetent arbeidskraft, produktiv næringsliv og internasjonalt kulturtilbud.
- I fravær av boligutbygging i sentrum vil fremtidig tilflytting skje andre steder i eller utenfor Oslo.

SENTRALE USIKKERHETER

- Omfanget av fremtidig befolknings-vekst i Oslo.
- Omfang av korttidsutleie av leilighetene i Grønlikaia.
- Faktisk inntektsnivå hos tilflyttere vis-a-vis analysens forutsetninger.
- Oslos evne til å tiltrekke seg næringsliv og kultur som ellers ikke ville blitt lokalisert til Oslo og Grønlikaias bidrag til dette.
- Utbyggingen av Grønlikaias faktiske bidrag til vekst i eksis-terende næringsliv som ellers ikke ville oppstått.

Modellberegninger med ITEM

Hovedverktøyet for de kvantitative beregningene i denne analysen er Menon Economics' ringvirkningsmodell ITEM. Modellen er bygget på SSBs kryssløpsstatistikk og gir et helhetlig bilde av hvordan økonomiske impulser – som investering i bygg og infra-struktur – forplanter seg gjennom økonomien. En illustrasjon av ITEM er lagt på siden

ITEM beregner:

- Direkte effekter, det vil si aktivitet knyttet til bygging, planlegging og anleggsarbeid
- Indirekte effekter, det vil si ringvirkninger i leverandørkjeder og støttefunksjoner
- Sysselsettingseffekter, både direkte og indirekte
- Skatteeffekter, basert på inntektsnivå og næringsfordeling
- Geografisk fordeling, gjennom en gravitasjonsmodell som estimerer handels-strømmer mellom kommuner

Modellen brukes til å sammenligne effektene av tre ulike scenarier for utbyggings-størrelse av Grønlikaia: områdeplanbasert utbygging, delvis redusert utbygging og betydelig redusert utbygging⁶.

Vi gjør oppmerksom på at vi i analysen ikke har tatt med konsumeffekter. Konsumeffekter er effekt av at ansatte bruker lønnen sin. Denne effekten øker som regel totale effekter med om lag 20 prosent.

Figur 2 Konseptuell visualisering av ringvirkninger.



6. Den gir dermed et beslutningsrelevant bilde av hvilke verdier Oslo kommune risikerer å gå glipp av sammenlignet med «områdeplanbasert utbygging».

Bakgrunn og prosjektbeskrivelse

Grønlikaia er, sammen med Filipstad, det siste store utviklingsområdet i Oslos Fjordby-visjon, og utgjør den sørøstlige avslutningen av Bjørvika. Området er i dag utilgjengelig for befolkningen og preget av havne- og logistikkfunksjoner, hovedsakelig i bruk av Oslo Havn. Det er planlagt å transformere området til en urban bydel som kombinerer bolig, næring, kultur, rekreasjon og maritime funksjoner og slik åpner havneområdet for byens innbyggere, næringsliv og turister. Prosjektet ledes av Hav Eiendom og Oslo Havn KF⁷.

Omfang og hovedgrep

Planområdet omfatter ca. 200 000 m² ⁸, og er delt inn i fem delområder: Verket, Grønlikilen, Lohavn, Munkehagen og Buffersonen. Innenfor disse områdene skal det utvikles:

- **Cirka 1 500 til 2000 nye boliger**, hvor en betydelig andel planlegges som familieboliger og leiligheter med tilgang på kvalitetsnære uterom.
- **3 000–4 000 arbeidsplasser**, hovedsakelig innen tjenesteytende virksomhet, kreative næringer og kunnskapsintensive bedrifter.
- **Ny havnepromenade på over 1 000 meter**, som skal binde sammen eksisterende byutvikling i Bjørvika med kyststien mot Sydhavna.

Arkitektur og programmering

Et gjennomgående prinsipp i prosjektet er samspill mellom landskap, bygninger og fjord. Byggene er planlagt med varierende høyder, taklandskap og materialbruk som speiler stedets historie og tilpasning til kystmiljøet. De høyeste byggene er foreslått i området Verket – med planlagt høyde på om lag 60 meter – mens lavere bygg og bevarte strukturer er planlagt mot sjø og grønne områder.

Planen tar også opp i seg blandingsbruk: boliger og næring er ikke adskilt, men blandes horisontalt og vertikalt for å sikre liv hele døgnet. Det legges vekt på at byggene også skal fylles med publikumsrettede funksjoner, som butikker, spisesteder, gallerier og atelier.

7. En økonomisk bærekraftig utbygging av Grønlikaia vil bidra finansielt til å realisere utbyggingen av Filipstad, finansiere videre investeringer i havneområdet og muliggjøre utbetaling av utbytte for Oslo Havn og Oslo kommune.

8. Planområdet er i underkant av 200 000 m² (186 000 m²) Inkludert arealer i sjø. Planforslaget inneholder et utbyggingsvolum på ca. 200 000 m² BRA (208 000 m² BRA, hvorav 8000 er i Buffersonen)

NATUR, KLIMA OG BÆREKRAFT

Grønlikaia har ambisjoner for bærekraft, klima og økologisk restaurering. Hav Eiendom har utviklet en metodikk basert på «DEIG – Doughnut Economics in Grønlikaia» som styrende prinsipp for utviklingen. Det er gjennom dette utarbeidet retningslinjer for Grønlikaia:

- **Inkluderende og tilgjengelig fjordby:** Alle skal føle seg velkomne i østkantens fjordby. Grønlikaia skal bidra til å øke tilgjengelighet til fjorden for flere og knytte byen bak til fjorden. Grønlikaia vil tilby rause bygulv og store områder for rekreasjon med regulering av grendelokale og fellesarealer.
- **Bygg rasjonelt i sjø:** Høyder på utbygging i sjø er rasjonalisert ift. lastkapasitet på peler. Rasjonelt pelegrid og utnyttelse av lastkapasitet. Flytende konstruksjoner og innovative løsninger som oppsirkulering av stål.
- **Bygg rasjonelt på land:** Endringsdyktig og robuste bæresystem og arkitektur. Arealeffektivitet ved fellesskapsløsninger og sambruk. Fleksibilitet og endringsdyktighet.
- **Natur på land:** Byøkologisk verktøykasse. Naturfremmende tiltak. Fra ingen vegetasjon til 30 prosent natur.
- **Natur i vann:** Ingen utfylling i sjø. Byøkologisk verktøykasse. Naturfremmende tiltak på strukturer i sjø, på peler, kaikanter og innovative løsninger.
- **Kutte CO²-utslipp:** 30 prosent reduksjon i CO². Sirkulære løsninger. Ombruk og materialvalg.
- **Varmere villere våtere:** Klimatilpasning. Robuste konstruksjoner og materialer. Klimavennlige uterom mhp vind, sol og nedbør.
- **Arbeidsforhold, mangfold og nyskapning:** Utvikling av Grønlikaia skal kunne bidra til gode bo- og levekår for arbeiderne under utbyggingen. Inspirere til innovativt næringsliv og aktiviteter. Motivere ungt entreprenørskap og gode lærlingordninger.
- **Nærhetsbyen:** Kort vei til hverdagstjenester. Kort vei til kollektivknutepunkt. Prioritering av myke trafikanter som gående syklende.
- **Tenk globalt:** Ambisjonen er å utvikle Grønlikaia til østkantens fjordby for trivsel og glede uten at går utover jordens tåleevne eller forringer forhold for mennesker andre steder i verden. Ansvarlighet ved innkjøp av materialer og arbeidskraft.

PROGRAMMERING FOR SAMFUNNSEFFEKTER

Grønlikaia er planlagt som et område som skal:

- gi bymessig tetthet og bidra til mål om knutepunktfortetting.
- gi Gamlebyen og Oslo indre Øst bedre tilgang til fjorden.
- skape arbeidsplasser og verdiskaping både i anleggsfasen og permanent, i form av handel, kontorarbeidsplasser, kultur og opplevelsesnæringer.
- være en pilot for sosial bærekraft, ved å utvikle inkluderende byrom og møteplasser, og legge til rette for boliger i ulike priskategorier og eierformer.

Motstand og administrativ underkjennelse

Bystyret vedtok utvikling av Bjørvika-området i 1988, for å gjøre om store deler av byens havneområder til boliger, kontorer, handel, serveringssteder og kulturattraksjoner⁹. Fjordbyen, herunder områdene Bjørvika og Grønlikaia, ble vedtatt på bakgrunn av blant annet følgende formål:

- «Et sterkt ønske om å skape attraktive fellesarealer og gode, levende byrom som er inkluderende og tilgjengelige for allmennheten.»¹⁰
- En felles plan skal bidra til at «Fjordbyen må få et helhetsgrep som sikrer økt livskvalitet for flest mulig av byens og regionens beboere. Langsiktig samfunns-messig lønnsomhet skal prioriteres.»¹¹
- Et helhetlig uttrykk som krever koordinering og samarbeid, der «Fjordbyen skal utvikles over lang tid og av mange aktører. Derfor angir Fjordbyplanen prinsipper for utviklingen, som sikrer at Fjordbyen får høy kvalitet i videste betydning, fra overordnet plangrep og ned til detaljert utforming av det enkelte anlegg. Prinssippene er gjennom bystyrebehandlingen av Fjordbyplanen gitt demokratisk, politisk forankring.»¹²
- Byutviklingen krever at involverte aktører understøtter felles interesser for området, der «Det er etablert en gjennomføringsmodell for fjordbyutviklingen basert på et forpliktende samarbeid mellom grunneiere, utbyggere og kommunen.»¹³

Reguleringsplanen for Bjørvika fra 2003, hadde som målsetting å skape et felles forslag som Statens vegvesen Oslo, Statsbygg, ROM Eiendomsutvikling AS og Oslo kommune ved Plan- og bygningsetaten, Eiendoms- og byfornyelsesetaten og Oslo Havnevesen kan stille seg bak og koordinere seg rundt.¹⁴

I over 20 år har aktørene vedstått føringer i reguleringsplanen, og Bjørvika har vokst og blitt mer attraktiv som følge av dette. Imidlertid har PBE argumentert for å avvike fra planen. I oktober 2024 avslo Plan- og bygningsetaten (PBE) i Oslo at planforslaget skulle legges ut til offentlig høring og ettersyn. Avslaget ble begrunnet med at planforslaget var i strid med føringer i Kommuneplanen 2018, Fjordbyplanen, Høyhusstrategien og Bjørvikaplanen.

Etaten viste særlig til at høyhusene og volumene i forslaget ville svekke Oslo bys silhuett og visuelle kobling mellom åsene og fjorden. Ifølge PBE ble «Oslos karakteristiske landskap med de grønne åsene og koblingen til fjorden, vesentlig svekket» og høyde- og volumstrategien oppfattet som dominerende og uforenlig med overordnede prinsipper.

9. Fjordbyen ble senere vedtatt i år 2008
10. Oslo kommune ved Plan- og bygningsetaten. Brosjyre om Fjordbyen.
11. Oslo kommune ved Plan- og bygningsetaten, Avdeling for Byutvikling. Fjordbyplanen, s. 7.
12. Oslo kommune ved Plan- og bygningsetaten, Avdeling for Byutvikling. Fjordbyplanen, s. 7.
13. Oslo kommune ved Plan- og bygningsetaten. Brosjyre om Fjordbyen.
14. St.meld. nr. 28 (2001–2002). Utvikling av Bjørvika.

Motstanden var spesielt knyttet til høyden på byggene. Det har også vært uenigheter rundt utnyttelsesgraden ved Bjørvikaplanen, der PBE har ønsket lavere utnyttelse av området enn rammene som er gitt av områdeplanen og Bjørvika-avtalene.

Etaten advarte også mot at reguleringsrisikoen var betydelig dersom prosjektet ble fremmet i denne formen, og mente at det var nødvendig med en kraftig nedskalering og revisjon før en eventuell høring. Til tross for administrativ motstand besluttet byrådet i Oslo i april 2025 å instruere PBE til å legge planforslaget ut til offentlig høring. Dermed ble planarbeidet videreført i sin opprinnelige form, men med åpning for dialog og justeringer i høringsperioden.

Sammenheng mellom Grønlikaia og Hammersborgerklæringen

Utbyggingen av Grønlikaia svarer på en rekke målsettinger formulert i byrådets tiltredelseserklæring, Hammersborgerklæringen (oktober 2023). Denne erklæringen uttrykker Oslo kommunes politiske kurs og prioriteringer for perioden, og inneholder over 60 konkrete punkter organisert under tematiske kapitler.

BÆREKRAFT OG KLIMA (KAPITTEL 1, S. 4–6)

Byrådet skriver at det vil styrke Oslos rolle som en grønn hovedstad, og bygge null-utslippsbyområder med høy miljøstandard. Det er satt høye ambisjoner på Grønlikaia med et mål om 30 prosent reduksjon i klimagassutslipp fra materialer og 30 prosent reduksjon i klimagassutslipp fra energi med prioritet på klimavennlige energi-forsyningsløsninger og lokal energiproduksjon. Det er utviklet en byøkologisk verktøykasse og et mål om 30 prosent natur per delområde. En områdeplanbasert utbygging av Grønlikaia følger dermed opp tiltredelseserklæringens formulering om å «utvikle Oslos fjordbyområder til klimanøytrale bymiljøer» (s. 5).

SOSIAL UTJEVNING OG BOLIGPOLITIKK (KAPITTEL 2, S. 6–8)

Erklæringen vektlegger behovet for flere rimelige boliger og tiltak mot segregering. Grønlikaia er planlagt med varierte boligtyper og sentrumsnær beliggenhet, noe som kan legge til rette for sosialt mangfold. Utbyggingen vil gjennom økt tilbud bidra til demping av prisveksten i Oslo. Dette kan bidra til sosial utjevning og tilgang til gode bomiljøer også for husholdninger med lav¹⁵ til middels inntekt¹⁶. Tilførsel av disse i til bydel Gamle Oslo vil trolig bidra til å jevne ut inntektsforskjellene mellom bydelene i Oslo.

15. Planforslaget legger også til rette for studentboliger. Samtidig er omfang av disse avhengig av statlig og kommunal vilje til finansiering av disse.
16. Boligene vil samtidig trolig tiltrekke seg flere høyinntektsfamilier. Grunnleggende for våre resonnementer i rapporten er samtidig at ny boligbygging vil medføre at familier også fra Oslo vil flytte inn på Grønlikaia, hvilket vil medføre at de boligene de nå bor i vil bli ledige. Den samlede effekten for boligpriser er utfordrende å beregne i detalj, og vil blant annet avhenge av makroøkonomiske forhold, andre utbygginger med videre.

NÆRINGSUTVIKLING OG INNOVASJON (KAPITTEL 4, S. 11–12)

Byrådet vil satse på byintegreert næring, kunnskapsklynger og kreativt næringsliv. Grønlikaia legger til rette for dette gjennom kontorarealer og innovasjonsarealer i nærhet til Oslo S, Hovinbyen og Bjørvika. Det kan understøtte Oslo som regionalt tyngdepunkt for teknologi og kunnskapsbasert næring, i tråd med erklæringens punkt om «å gjøre Oslo til Nordens ledende hovedstad for framtidens arbeidsliv».

MOBILITET OG TILGJENGELIGHET (KAPITTEL 5, S. 13–15)

Prosjektet kobler seg til gang-, sykkel- og kollektivsystemer med høy frekvens og kapasitet. Dette gjør det mulig å redusere bilavhengighet og fremme bærekraftige reisevaner. Erklæringen understreker betydningen av å prioritere «kollektiv, gange og sykkel» i nye utbyggingsområder.

KUNST, KULTUR OG BYLIV (KAPITTEL 6, S. 16–17)

Med nye kulturfunksjoner, publikumsarealer og tilgjengelig sjøfront, svarer Grønlikaia på ønsket om å gjøre Oslo til en by med levende byliv og tilgjengelige byrom. Bylivet skal ifølge erklæringen være inkluderende, tilgjengelig og aktivt hele året – dette er integrert i Grønlikaia-planens programmering av funksjoner og uterom.

Litteraturgjennomgang

Utbyggingen av Grønlikaia må forstås i lys av nyere byøkonomisk teori og internasjonal forskning på sammenhengen mellom urbanisering, produktivitet, næringsutvikling og turisme. Dette kapittelet redegjør for det teoretiske rammeverket som ligger til grunn for analysen av effekter, og presenterer sentrale begreper og mekanismer som er relevante for å forstå hvordan byutvikling kan skape økonomisk vekst og verdiskaping.

Økonomisk geografi og by(delers) vekst

Økonomiske geografer (Puga, Duranton, Krugman, Glaser, med flere) peker på tre hoveddrivere bak hvorfor økonomisk aktivitet synes å vokse raskere i byer. Når folk er plassert tettere på hverandre, lærer de lettere av hverandre, det blir lettere å finne riktig arbeidskraft og rett bedrift for din kompetanse (matching), og det blir enklere å dele på og finansiere felles ressurser (deling). Empiriske analyser viser at arbeidstakere gjerne flytter dit jobbene finnes, men i de senere tiårene har også forskningen vist at bedriftene gjerne lokaliserer seg der det er rik tilgang på arbeidskraft. Vi snakker med andre ord om en gjensidig forsterkende prosess.

Richard Florida (2002)¹⁷ har vist at tilgang på ulike typer talenter er avgjørende for byers vekst, samt at slik tilgang er tett koblet til stedets kultur for å akseptere mangfold og kreativitet (toleranse). Moretti (2010)¹⁸ dokumenterer hvor avgjørende det er for byer å kunne tilby en stor arbeidsstyrke med høyt utdannet arbeidskraft. Byer med lavere utdanningsgrad opplever svak og ofte negativ vekst.

Glaeser og Saiz (2011)¹⁹ har også vist at byregioner som kan tilby visse typer kompetanse kan fremvise imponerende vekst. Dette danner grunnlaget for hva mange økonomer kaller «skill-biased growth».

17. Florida, R. L. The Rise of the Creative Class (2002) – se spesielt «three Ts» konseptet (Talent, Tolerance, Technology) og koblingen mellom toleranse og kreativitet
18. Moretti, E. «Local Multipliers» (American Economic Review, vol. 100, nr. 2, 2010): viser at én høyt kvalifisert jobb gir flere andre lokale jobber og at produktivitet øker med human capita
19. Glaeser & Saiz (2003). The Rise of the Skilled City (NBER Working Paper No. 10191): dokumenterer at byer med mange utdannede vokser raskere og bedre håndterer økonomiske sjokk NBER

Næringsklynger og produktivitet

Michael Porter regnes blant verdens ledende forskere på næringsklynger. Hans forskning forklarer hvorfor enkelte lokaliteter er betydelig bedre enn andre i produksjon av varer og tjenester som er kunnskapsbaserte og utsatt for tung internasjonal konkurranse.

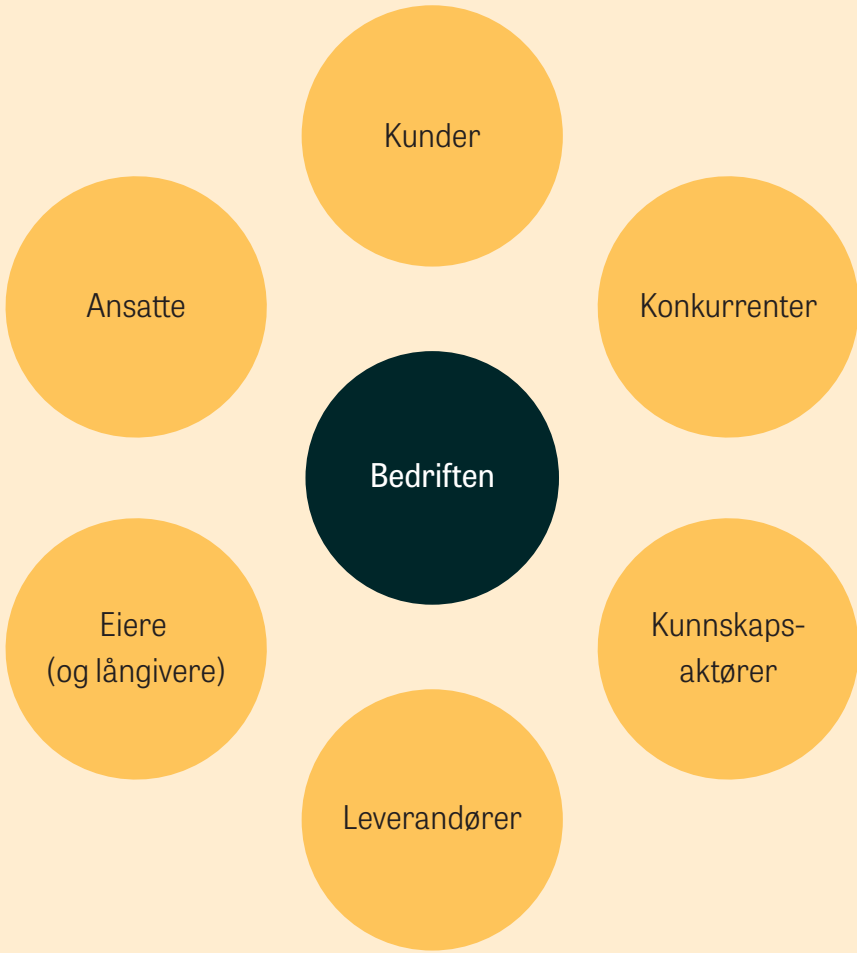
Han viser at såkalte klyngeegenskaper er med på å forklare mye av forskjellene mellom steders produktivitet. Porter et al. (2010)²⁰ viser at klyngeegenskaper oppstår der bedrifter har:

- **krevende kunder** som har avanserte behov som tvinger bedrifter til å ligge i forkant av den teknologiske utviklingen i markedet.
- rivaliserende **konkurrenter** som strever etter å gjøre det stadig billigere og bedre.
- tilgang til **kunnskapsaktører** (gjerne FoU-aktører) med erfaringsbasert kompetanse for å løse kundens behov.
- tilgang til spesialiserte og konkurransedyktige **leverandører**. Det gir mulighet for outsourcing og fokus på egen kjernevirksomhet og derigjennom dypere spesialisering.

Den senere tid har mange fokusert på hva som skal til for å etablere funksjonelle klynger på nye steder. Menon (2016) viser at punktene vist på neste side som regel er avgjørende.

20. Porter M. E. Delgado, M. og Stern S. (2010): Clusters, Convergence, & Economic Performance – empirisk analyse som viser at sterk regional klusterkomposisjon øker vekst i sysselsetting, lønn, antall bedrifter og patenter. De finner klare bevis for agglomerasjons-effekter innen klustere og at tilstedeværelse av sterke relaterte klustere fremmer vekst også i andre bransjer.

Figur 3 Porters klyngemodell, illustrert av Menon.



KLYNGEUTVIKLING DREIER SEG OM Å:

- etablere samarbeidsrelasjoner for å utnytte eksterne stordriftsfordeler, både bedrifter imellom og imot kunnskapsaktører og komplementære klynger.
- erkjenne at konkurranse er nødvendig for å skape innovasjonspress og akseptere at noe må bli borte for at noe nytt skal gro opp.
- gjøre prioriteringer hvor aktørene spesialiserer seg og rendyrker sin spisskompetanse. Akseptere at kunnskap og infrastruktur er fellesgoder – noe som krever kollektive investeringer.

Urbanisering og produktivitet gjennom agglomerasjonseffekter

En grunnleggende antakelse i byøkonomisk teori er at tetthet og bystørrelse fører til høyere produktivitet. Dette forklares gjennom **agglomerasjonseffekter**, som oppstår når bedrifter og mennesker samlokaliseres og deler infrastruktur, kunnskap, tjenester og arbeidskraft. Teoretisk er dette begrunnet i såkalte Marshall-Arrow-Romer-type eksternaliteter²¹, der kunnskapsspredning og spesialisering gir gevinster utover det enkeltenheter kunne oppnå isolert.

Empirisk støttes dette av en rekke internasjonale studier. En ny studie fra OECD (2025) viser at en dobling av bystørrelse typisk gir en produktivitetsgevinst på 2–5 %, hovedsakelig gjennom tettere koblinger mellom arbeidsmarked, kunnskapsdeling og infrastruktur. I tillegg finner de at nærliggende byregioner også kan dra nytte av vekst i større byer gjennom såkalte «positive naboeffekter», som styrker regional verdiskaping.

Imidlertid er ikke agglomerasjonsgevinster garantert. Forskning av Mendez, Atienza og Modrego (2023)²² viser at slike effekter i høy grad avhenger av den økonomiske og institusjonelle konteksten.

Overført til konteksten Grønlikaia tilsier dette at forutsetningene for gevinst ligger i kvaliteten på utviklingen: samlokalisering av produktive aktører, investering i tilretteleggende infrastruktur og en urban form som støtter interaksjon og mobilitet. Ikke all byutvikling gir agglomerasjonsgevinster – men rett utformet kan utvikling gi reelle og varige løft i verdiskaping.

Bykvaliteter og attraktivitet for produktivt næringsliv

En annen viktig teoretisk innfallsvinkel er hvordan byer tiltrekker seg verdiskapende næringsliv. Her viser teorien til en kombinasjon av stedsspesifikke faktorer – arbeidsmarkedets kvalitet, infrastruktur, institusjonelle forhold og markedsadgang – som i samspill avgjør hvor selskaper etablerer seg.

Verdensbankens analyse omfatter de 750 mest konkurransedyktige byene i verden. Disse byene oppnådde en gjennomsnittlig vekst i BNP per innbygger på 13,5 prosent årlig, mot 4,7 prosent i resten av byene. Tilsvarende var jobbveksten 9,2 prosent årlig, sammenlignet med 1,9 prosent for de øvrige byene. Felles for de fremgangsrike byene var et tydelig næringsfokus og en aktiv, koordinert innsats fra offentlig sektor innen utdanning, infrastruktur og reguleringer.

En kvalitativ studie av Snieska og Zykiene (2015)²³ finner at investorer legger størst vekt på tilgang til kompetent arbeidskraft, lave etableringskostnader, og god fysisk og digital infrastruktur. Også nærhet til markeder og støttefunksjoner som bank, juridiske tjenester og rådgivning er viktig.

Nyere empirisk forskning viser at offentlig transportinfrastruktur er særlig viktig for å tiltrekke investeringer. En studie av Bono, David og Desbordes (2022)²⁴ fant at byer som utvidet sine metro- eller T-banenett opplevde en vesentlig økning i nye utenlandske investeringsprosjekter. Dette indikerer at infrastruktur fungerer både som en produktivitetsdriver og et signal om fremtidsrettet bypolitikk.

Disse innsiktene peker på at utviklingen av Grønlikaia kan bidra til å gjøre Oslo mer attraktiv for kunnskapsintensiv næring, særlig dersom utbyggingen legger til rette for koblinger mellom havn, arbeidsplasser, kollektivknutepunkt og høykvalitets bolig- og kontorarealer. Investering i offentlig rom, infrastruktur og urbane tjenester vil være avgjørende for å realisere dette potensialet.

21. Henri L. F. de Groot, Jacques Poot & Martijn J. Smit (2010). «Agglomeration, innovation and regional development: theoretical perspectives and meta analysis.» Tinbergen Institute Discussion Paper. Denne artikkelen samler og vurderer litteratur som baserer seg på Marshall–Arrow–Romer (MAR) eksternaliteter (spesialisering), Jacobs eksternaliteter (diversitet) og Porter eksternaliteter (konkurranse) som forklaringsmekanismer for produktivitetsgevinster knyttet til bytetthet og bystørrelse

22. Méndez, P., Atienza, M. & Modrego, F. (2023). «Urbanization and productivity at a global level: new empirical evidence for the services sector.» Regional Science Policy & Practice, 15(9), 1981–1997. Studien viser at urbanisering øker produktiviteten i tjenestesektoren i utviklede land, mens effekten i utviklingsland ofte uteblir, blant annet på grunn av svak utdanning, stor uformell sektor og manglende infrastruktur. Verdensbankens metastudie av 70 studier (Grover m.fl. 2021) finner imidlertid at forskjellen i agglomerasjonseffekter mellom landgrupper er liten og ikke signifikant. Samtidig kan svakt utbygget infrastruktur og trengsel i byer redusere gevinsten av urban tetthet.

23. Snieska, V. & Zykiene, I. (2015): City attractiveness for investment: characteristics and underlying factors. In Procedia – Social and Behavioral Sciences, 213, 48–54. Studien bygger på systematisk litteraturgjennomgang og survey med næringslivsledere i litauiske byer, og identifiserer hovedfaktorer som påvirker investeringsattraktivitet.

24. Bono, P.-H., David, Q., Desbordes, R. & Py, L. (2022). Metro infrastructure and metropolitan attractiveness. Regional Science and Urban Economics, 93, 103757. Studien viser at byer som utvidet sitt metrosystem i perioden 2003–2014 mottok 67 % flere grønne FDI prosjekter enn byer uten slik satsing – et tydelig signal om at transit-infrastruktur fungerer som katalysator for utenlandske investeringer og indikerer fremtidsrettet og produktivtrettet bypolitikk.

Turisme som drivkraft og risikofaktor i byutvikling

Turisme utgjør en betydelig og voksende del av byers økonomi globalt. Før pandemien utgjorde reiseliv og turisme nesten 10 % av verdens BNP og sysselsetting, og World Travel Tourism Organization (WTTC, 2022²⁵) estimerer at bybasert turisme kan gi opptil 8 % av byenes jobber innen 2032.

Teorien bak turismens rolle i byøkonomien vektlegger dens etterspørselsdrevne natur: turisme kan gi et løft i investeringer og sysselsetting gjennom forbruk innen servering, overnatting og opplevelser. Case-studier fra Hongkong viser at økt turisttrafikk gir tydelig vekstimpuls på kort sikt, men at effekten gradvis flater ut når kapasitetstaket nås – en dynamikk som følger den såkalte Butler-modellen for turistdestinasjoners livssyklus.

Enkelte byer har erfart at overavhengighet av turisme kan føre til økonomisk ubalanse og fortrengning av andre næringer. Dette minner om «ressursforbannelsen» kjent fra råvareøkonomier. Studier fra Kina peker på at satsing på turisme kan gå på bekostning av investeringer i utdanning og industriell oppgradering. I tillegg har økt turisme i mange byer presset boligmarkedet og belastet offentlig infrastruktur.

Internasjonale organisasjoner som OECD og Verdensbanken anbefaler at byer bruker turisme som en integrert del av en bredere strategi, der inntektene reinvesteres i lokal infrastruktur, kulturtilbud og nye næringer.

25. World Travel & Tourism Council (WTTC, 2022): Global Cities Economic Impact Report.

Konkurransen mellom byregioner, ikke et nasjonalt nullsumspill

En vanlig innvending mot prosjekter som Grønlikaia er at de bare flytter aktivitet innenlands – fra andre norske byer eller bydeler. Men denne logikken overser at Oslo også konkurrerer med **nordiske og europeiske storbyer** som København, Stockholm, Helsinki, Hamburg og Amsterdam.

Dette vises tydelig i flere analyser fra OECD (2020)²⁶ og EU-kommisjonen (2019²⁷):

- **Høykompetente arbeidstakere**, særlig innen teknologi, finans, helse, forskning og kreative næringer, velger arbeids- og bosted på tvers av landegrenser. De tiltrekkes av byer som tilbyr urbane kvaliteter, tilgjengelighet, kultur, grøntområder, boligvalg og moderne infrastruktur.
- **Internasjonale bedrifter**, investeringer og FoU-miljøer vurderer byregioners totale attraktivitet når de velger lokasjon. Dette inkluderer utdanningstilbud, talentbase, flyforbindelser, næringsklynger og bymiljø.

Grønlikaia gir Oslo et av få gjenværende utviklingsområder i sentrumsnære omgivelser der man kan etablere **attraktive kontor- og kunnskapsklynger** med høy bokvalitet og tilgjengelighet. Slike områder er mangelvare i de fleste storbyer, og representerer en strategisk ressurs for å øke Oslos konkurranseevne.

I denne sammenhengen blir spørsmålet ikke om Grønlikaia flytter aktivitet fra Bryn eller Bergen, men om Oslo klarer å tiltrekke seg arbeidskraft, gründere og bedrifter som ellers ville valgt **København, Berlin eller Helsinki**. Lykkes man med dette, skapes det ikke bare lokal verdiskaping – det styrker **Norges samlede økonomiske base og innovasjonsevne**.

Som World Bank (2015)²⁸ skriver: «In an interconnected economy, competitive cities drive national growth.» Grønlikaia gir Oslo den typen bymessig kvalitet og kritisk masse som slike konkurransedyktige byer trenger.

26. OECD (2020). Competitive Cities: A Policy Note.
27. EU-kommisjonen (2019). Urban Agenda for the EU – Partnership on Jobs and Skills in the Local Economy.
28. World Bank (2015): Competitive Cities for Jobs and Growth.

Internasjonale case – erfaringer med byomforming i havneområder

Dette kapittelet presenterer nasjonale og internasjonale eksempler som belyser hvilke virkninger større byutviklingsprosjekter i havneområder har hatt på næringsliv, boligbygging, turisme og sosial bærekraft. Casene inkluderer både vellykkede prosjekter og prosjekter der manglende skala eller koordinering har gitt mer begrensede effekter. Informasjonen bygger på dokumenterte erfaringer fra forskningsrapporter, offentlige utredninger og evalueringer fra blant annet OECD, EU, nasjonale planmyndigheter og byutviklingsinstitutter.

HafenCity, Hamburg

HafenCity i Hamburg er et av Europas største urbane transformasjonsprosjekter i tidligere havneområder. Utbyggingen dekker 15,7 hektar langs Elbe-elven, rett ved det historiske lagerdistriktet Speicherstadt, og har gitt Hamburg en helt ny bydel ved vannkanten.²⁹ Området er utviklet med en miks av boliger, arbeidsplasser, utdanning, kultur, fritid og turisme. Prosjektet ble initiert tidlig på 2000-tallet (første byggetrinn startet rundt 2001) og ventes ferdigstilt i midten av 2020-årene.

HafenCity har så langt resultert i omkring 4 000 nye boliger og 15 000 arbeidsplasser i de ferdigstilte delområdene³⁰. Totalt planlegges det opp mot 8 000 boliger for ca. 16 000 beboere, og opptil 45 000 arbeidsplasser når bydelen er fullført³¹.



Foto: iStock Editorial / Getty Images Plus / saiko3p

Økonomiske analyser viser en netto positiv effekt for Hamburg. Utviklingen har tilført byen betydelige private investeringer (over €10 mrd.), arbeidsplasser og skatteinntekter³². HafenCity anses internasjonalt som et foregangseksempel på bærekraftig byfornyelse, der høye miljøstandarder kombineres med levende byliv og nærhet til sentrum.

29. hafencity.com

30. hafencity.com/hafencity.com

31. knowledge-hub.circle-economy.com

32. urbanland.uli.orgurbanland.uli.org

Sosial bærekraft har vært en uttalt ambisjon, men implementeringen har vært mer utfordrende. Ifølge en masterstudie ved CBS (2019) ble andelen subsidierte boliger først introdusert etter press, og området er fortsatt dominert av høyinntektsgrupper. Medvirkning har i stor grad vært top-down og begrenset i den tidlige fasen.

De offentlige byrommene, selv om de er av høy kvalitet, kan oppleves som ekskluderende

for lavinntektsgrupper og marginaliserte. Det er også påpekt at kulturelt og sosialt mangfold er begrenset, og at området i praksis primært tiltrekker «urbane eliter» og kreative næringer.

Utbyggingen viser at den type effekter som vi beregner i neste kapittel tidligere er oppnådd i Hamburg. Caset viser også at utbygging av både bolig- og næringsareal i samme område kan øke attraktiviteten for lokalisering.

Nordhavn, København

Nordhavn i København er et annet stor-skala havneprosjekt, utviklet som ledd i Københavns mål om å bli Europas første CO₂-nøytrale hovedstad³³. Området omfatter rundt 200 hektar tidligere industri- og havneareal nord i byen. Planen legger opp til at ca. 40 000 boliger og 40 000 arbeidsplasser når Nordhavn er fullt utbygget omkring 2060. Prosjektet profileres som en «5-minutters by», der alle daglige gjøremål – bolig, arbeid, skole og fritid – skal ligge innen gang- eller sykkelavstand.

Ifølge en analyse fra World Energy Forum (WEF), står bærekraft sentralt i Nordhavn³⁴. Bydelen integrerer fornybar energi, energieffektive bygg, gang- og sykkelveier og kollektivtransport fra starten av³⁵.

Ifølge en artikkel fra The Guardian fra 2016 gav utbyggingen tidlige resultater³⁶. Det vises til at Nordhavn har trukket til seg



Foto: iStock / Getty Images Plus / olli0815

internasjonale selskaper innen cleantech og bærekraft, og at attraktive boligmiljøer har gjort området populært blant både barnefamilier og unge profesjonelle. Artikkelen viser også at etterspørselen etter boliger og kontorplasser i Nordhavn har vært høy, uten at man har registrert vesentlig fortrengning av virksomhet eller beboere fra andre bydeler – bydelen absorberer altså stor grad ny vekst i København.

33. weforum.org

34. Energy efficiency can lead the world towards its climate targets | World Economic Forum

35. Det er blant annet etablert smarte energinett (EnergyLab Nordhavn) som kobler sammen strøm, varme, elbiler og lagring for å minimere utslipp (ibid). To nye metro-stasjoner åpnet i 2020, og en «super-sykkelvei» knytter bydelen til sentrum. Grønne områder, kanaler og havnebad er integrert for å sikre bokvalitet i det ellers tett utbygde miljøet.

36. The transformation of Nordhavn, Copenhagen – PORTUS

King’s Cross, London

Ifølge kunnskapssenteret «Centre for Cities» startet transformasjonen av King’s Cross-området i London startet tidlig på 2000-tallet. Ambisjonen var gjenbruk av et tidligere nedslitt jernbane- og industriområde på ca. 27 hektar rett nord for King’s Cross og St. Pancras.

Ifølge en artikkel i The Guardian fra 2023, har utbyggingen resultert i en ny bydel med ca. 1 700 boliger (hvorav over 40 % er prisregulerte/«affordable») og rundt 4,25 millioner ft² (ca. 395 000 m²) kontorlokaler, tilsvarende kapasitet til 30 000 arbeidsplasser.³⁷ Området rommer også akademiske institusjoner (University of the Arts London/ Central Saint Martins), kulturtilbud, serveringssteder og velutformede byrom. Ifølge Centre for Cities (2022)³⁸ bidro utbyggingen til at store globale aktører som Google, Meta (Facebook), Universal Music og andre har etablert seg i King’s Cross, ved siden av oppstartsbedrifter og offentlige institusjoner.³⁹

Ifølge samme artikkel har King’s Cross-prosjektet gitt betydelige gevinster både økonomisk og sosialt. Antall virksomheter i området doblet seg fra 2010 til 2021, og antall jobber økte fra rundt 8 000 før utbyggingen til 27 000 i 2019.^{40, 41}

Ifølge artikkelen var en viktig suksessfaktor bruken av langsiktig, tålmodig kapital og helhetlig styring. Grunneierne (inkludert



Foto: iStock Editorial / Getty Images Plus / Abdul Shakoor

myndigheter gjennom jernbaneselskapet LCR) valgte én hovedutvikler og en trinnvis masterplan, med høye kvalitetskrav og fleksibilitet til å tilpasse seg markedet. Denne tilnærmingen – samt god beboermedvirkning – ga rom for å investere i offentlige rom og bevare kulturarv selv om disse elementene ikke ga umiddelbar profitt.

King’s Cross viser verdien av å kombinere boliger, arbeidsplasser, utdanning/kultur og offentlige rom i umiddelbar nærhet til et stort kollektivknutepunkt. Resultatet er økt økonomisk aktivitet, flere jobber og høyere attraktivitet for både bedrifter og beboere, og dokumenterer at den type effekter vi beregner i neste kapittel er oppnådd i andre byer.

37. 'Nervous of its own boldness': the (almost) radical rebirth of King's Cross | Architecture | The Guardian

38. Learning from King's Cross Regeneration | Centre for Cities

39. I analysen er det samtidig ikke foretatt en analyse av addisjonell effekt, altså hvor mye av effektene som hadde kommet selv uten utbygging. Analysen har samtidig en, om enn noe overfladisk, statistisk analyse som sammenligner effekt før og etter for selve området, og med øvrige deler av London.

40. I dette resonnementet legger Centre for Cities noe mer vekt på addisjonalitet og viser at deler av effekten er en overflytting fra andre deler av London.

41. Eiendomsverdiene steg som følge av utbyggingen. Kontorleiene i King’s Cross gikk fra å ligge 48 % under snittet for sentrale London i 2010 til 19 % over snittet i 2022. Beboertallet i området har også økt markant (over 12 000 innen 2020, mot 7 900 ti år tidligere), og livskvaliteten anses forbedret med nye parker, torg og prisvinnende arkitektur.

Västra Hamnen, Malmö

Västra Hamnen i Malmö (Western Harbour) er et tidligere industri- og verftsområde som i 2001 ble etablert som et byutviklingsprosjekt. Området dekker ca. 175 hektar og er i dag en bydel med boliger, arbeidsplasser og rekreasjon ved vannkanten.

Ifølge en artikkel fra National Geographic fra 2012⁴² hadde utviklingen i Västra Hamnen hatt et miljøfokus, med en visjon om en bydel drevet av 100 % fornybar energi og med kretsløpsbasert avfallshåndtering⁴³. Samtidig er bydelen planlagt med en blandet funksjon, der det finnes kunnskapsintensive arbeidsplasser, skoler og universitet (Malmö Universitet har campus i nærheten), nærbutikk, restauranter og kulturtilbud. Tilbudet er også integrert med boliger og parker.⁴⁴

Prosjektet fikk støtte fra EU-kommisjonen, og ifølge Sveriges rapportering til EU om effektene, bidro utbyggingen til at bydelen nå huser rundt 4 000 innbyggere og omtrent 10 000 arbeidsplasser⁴⁵. Västra Hamnen profilerer nå Malmö internasjonalt som en grønn foregangsby – byen fikk blant annet hederlig omtale i Lee Kuan Yew World City Prize 2012 for sin holistiske bærekraftsatsing sammen med København⁴⁶.

Västra Hamnen viser at ikoniske bygg og miljøløsninger (som Turning Torso og fornybare energisystemer) bidrar til å markedsføre byen internasjonalt, samtidig som de

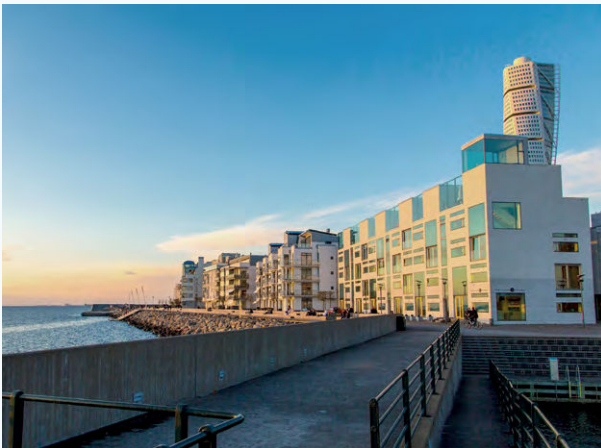


Foto: iStock / Getty Images Plus / AlexKane

skaper stolthet og tilhørighet lokalt. I følge Swedentips bidro integrering av skoler, arbeidsplasser og hverdagsliv i planleggingen til reell sosial bærekraft og økonomisk vitalitet. En bydel der folk kan bo, jobbe og leve hele livet (barnehager, utdanning, butikker og kultur) blir mer levende og robust over tid. Analysen dokumenterer at en planmessig utbygging av sentrumsnære arealer kan utløse betydelig næringsaktivitet, slik ambisjonene er for Grønlikaia.

42. Europe's 'First Carbon-Neutral Neighborhood': Western Harbour | National Geographic

43. Området har energiproduserende bygninger (solcelleanlegg, etc.), et innovativt system for sesonglagring av varme i jordakvifer (for oppvarming og kjøling) samt et design som fremmer «nullutslippsmobilitet» (sykkelveier, gangakser og begrenset bilbruk).

44. Västra Hamnen, the Western Harbour in Malmö – Swedentips.se

45. Västra Hamnen area – Bo01 – waterfront regeneration in Malmö | Baltic Urban Lab

46. Europe's 'First Carbon-Neutral Neighborhood': Western Harbour | National Geographic. Prosjektet fremheves også av aktører som OECD og FN (UN-Habitat) som et forbilde for klimasmart transformasjon av havneområder, der miljømessig innovasjon går hånd i hånd med sosial attraktivitet.

Norra Älvstranden, Göteborg

Norra Älvstranden i Göteborg er et av Sveriges største byutviklingsprosjekter i nyere tid. Området, langs nordbredden av Göta älv, ble utbygget fra 1990-tallet og fremover etter nedleggelsen av byens verfts-industri. Norra Älvstranden omfatter mer enn 250 hektar tidligere industri- og havne-land, og inkluderer i dag nye boligområder, næringsklynger og utdanningsinstitusjoner. Blant annet ligger Lindholmen Science Park her (en IT- og teknologipark med tilknytning til Chalmers tekniska högskola) samt universitetsfakulteter og FoU-bedrifter. Ambisjonen var å skape en blandet og levende bydel som skulle knytte Hisingen-området tettere til Göteborgs sentrum på andre siden av elven.

Til tross for de høye målsettingene har Norra Älvstranden delvis slitt med å oppnå det pulserende bylivet man ønsket. Flere evalu-eringer⁴⁷ peker på svakheter i planprosessen og resultatet. Utbyggingen skjedde stykkevis og delt, med ulike utbyggere i separate del-prosjekter uten en fullt ut koordinert helhets-plan. I følge Enskog (2013)⁴⁸ førte det til en fragmentert bystruktur der de nye om-rådene ikke henger godt nok sammen hver-ken med hverandre eller med resten av byen. Mellom delområdene mangler det delvis sosial infrastruktur og levende møteplasser, noe som gjør at bydelsfølelsen uteblir⁴⁹. I en oppsummering om forskningen innen by- og transportutvikling fra 2013, konkluderes det



Foto: iStock / Getty Images Plus / undefined

med at mangel på en samordnet strategi og tydelige programgrep for hele området har svekket attraktiviteten på lengre sikt. Selv gode enkeltprosjekter mister verdi når de ikke kobles sammen av et vibrerende byliv og nødvendig sosial infrastruktur (for eksempel skoler, idrett og kulturtilbud).

Norra Älvstranden illustrerer farene ved en utbygging som blir for etappestyrt og underdimensjonert på fellesløsninger.

47. Joseph Rowntree Foundation, Case Study (2006/2008). Bo Öhrström (2004): Urban Processes and Global Competition: Enabling Factors for Urban Regeneration og Göteborgs internrevisjon (2020). Älvstranden Utveckling Årsredovisning 2020.
48. (DOC) The social effects of large-scale urban redevelopment: An analysis of new-build development in Norra Älvstranden, Gothenburg.
49. I tillegg er kollektivtilbudet og forbindelsene over elven ansett som utilstrekkelige – mange av boligområdene er avhengig av båtpendel eller omvei via broer, og internt i bydelen er avstandene store uten tilfredsstillende tverrforbindelser.

Docklands, Melbourne

Docklands i Melbourne ble lansert på slutten av 1990-tallet som et flaggskipprosjekt for å utvide Melbourne sentrum vestover. Området dekker rundt 190 hektar (langs Yarra River ved Victoria Harbour) og skulle omformes fra gamle havnelagre og jernbanearealer til en hypermoderne bydel med høyhus, næringsliv, boliger og marina. Masterplanen la opp til ca. 20 000 innbyggere og 20 000 arbeidsplasser når Docklands var ferdigbygd, og prosjektet tiltrakk seg tidlig noen av Australias største eiendomsutviklere.

Til tross for massiv investering (over 14,6 milliarder australske dollar i privat kapital per 2025) og mange prestisjebygg, har Docklands i ettertid blitt mye kritisert for manglende byliv og svak identitet, ifølge analyseselskapet Atlas Economics (2025).⁵⁰ Innbyggerne opplever at bydelen savner det vibrerende gatelivet som kjennetegner Melbourne sentrum for øvrig. Et ofte påpekt problem er dårlige fysiske forbindelser mellom Docklands og det eksisterende sentrum. I tillegg trekkes det frem at utbyggingen fikk en for ensidig program-mering, med overvekt av kontorarealer og kjøpesentre og for lite boliger, kultur- og fritidstilbud. Resultatet er at Docklands har yrende liv på dagtid når kontorene er fulle, men etter arbeidstid og i helger fremstår området relativt øde, med begrenset uteliv og få åpne møteplasser i Docklands sammenlignet med resten av byen.⁵¹



Foto: iStock Editorial / Getty Images Plus / ben-bryant

kobles fysisk, funksjonelt og sosialt til resten av byen. Videre bør utviklingen skje i dialog med brukerne (beboere, lokale aktører) for å fange opp behov for f.eks. skoler, idrett og møteplasser i tide. Uten dette risikerer man et «ferdig utbygd» område som likevel krever kostbare utbedringer i etterkant for å oppnå ønsket byliv. Docklands-caset viser utfordringer som kan medfølge dersom antall boliger på Grønlikaia begrenses for mye og forhindrer en hensiktsmessig balanse mellom bolig- og næringsbygg.

50. Atlas Economics
51. Melbourne by og delstatsmyndighetene har i etterkant gjennomført en større evaluering (2017) av Docklands-prosjektet. Evalueringen konkluderte med at Docklands har bidratt til økonomisk vekst i regionen (blant annet huser området nå over 78 000 arbeidsplasser og 17 700 beboere, noe som overgår opprinnelige mål), men at den urbane transformasjonen ikke innfridde forventningene.

Oppsummering

Prosjekter som HafenCity (Hamburg) og King's Cross (London) demonstrerer at integrasjon av boliger, næring, kultur og rekreasjon i riktig blanding, kombinert med nærhet til viktige kollektivknutepunkt, gir både økonomisk vekst og sosial bærekraft. En blandet bydel ved et transportnav blir attraktivt for både beboere, pendlere og besøkende, som i sin tur skaper liv og trygghet i området. I Nordhavn (København) og Västra Hamnen (Malmö) ser vi hvordan tverrfaglig styring, politisk forankring og en tydelig grønn strategi fra start til slutt mulig- gjør reelle miljøgevinster og bred tilflytting. Disse prosjektene ble gjennomført over lang tid med stabile rammer (for eksempel gjennom offentlig-private utviklingsselskap), noe som ga forutsigbarhet til investorer og rom for kvalitet.

En helhetlig plan, som følges opp kontinuerlig, forhindrer suboptimalisering i utbyggings- prosjektene og sikrer at viktige fellesfunk- sjoner kommer på plass. Erfaringene fra Norra Älvstranden (Göteborg) illustrerer at selv ambisiøse planer kan mislykkes der- som utbyggingen deles opp og mangler en samlet visjon og styring. Uten en helhetlig plan kan viktige elementer falle mellom stolene – for eksempel at ingen aktør tar ansvar for tverrgående infrastruktur eller byrom. Ensidighet og underprogrammering kan gjøre at områdefunksjoner og åpne rom ikke er hensiktsmessig utformet og at bylivet uteblir selv i prestisjeprosjekter som Docklands (Melbourne). Et signalprosjekt kan slå feil hvis det blir for stort, for begren- set eller for lite tilpasset menneskelig bruk. Overvekt av kontorer og fravær av nabolags- liv gjorde at Docklands lenge manglet iden- titet og liv. Caset viser viktigheten av å plan- legge for et tilstrekkelig antall boliger, varierte

boligtyper, lokale møteplasser, kulturtilbud og en eventuell trinnvis utbygging i takt med markedets etterspørsel, heller enn å låse seg til et konsept som er for fokusert på deler av behovet eller tar bort elementer som er med på å faktisk utløse de tiltenkte gevinstene ved utbyggingen.

Ikke bare er det viktig med et tilstrekkelig antall boliger, **vellykkede byutviklings- prosjekter har også en bærekraftig størrelse på næringsareal i det aktuelle området**. Næringsetablering bidrar til lokal etterspørsel og fottrafikk, som kan utløse gode urbane kvaliteter på bygulvet dersom volumet er tilstrekkelig. Erfaringer fra HafenCity (Hamburg) viser at utbygging av bolig- og næringsareal i samme område kan gjøre området til en mer attraktiv lokasjon for privatpersoner og virksomheter. Nordhavn (København) har en helhetlig plan som både prioriterer bolig og arbeidsplasser i arealet, samtidig som transport til og fra området skal forhindre at det blir en avsidesliggende bydel ved å være en «5-minutters by». Nordhavn har ikke fortrent eksisterende næringsgrunnlag, men vist at etterspørselen overgikk det gamle tilbudet.

De ulike byutviklingsprosjektene viser at vellykkede satsinger har oppnådd en god balanse mellom boliger, arbeidsplasser, næringsareal, grønne fritidsområder og tilknytning til øvrige byområder og kollektiv- transport. Dersom byområdet skal være livlig, må bygningsmassen være tilpasset dette formålet og tilgjengelig for ulike deler av befolkningen. Dette inntrykket stemmer overens med andre undersøkelser og forskning. Multifunksjonalitet gir økonomisk og sosialt liv til byområder ved å legge til rette for nye forbindelser mellom mennesker og

tjenester.⁵² Korte avstander til nødvendige tilbud og tjenester og grønne områder har vært en sentral del av moderne byplanleg- ging, og fungerer best i sentrumsområder.⁵³ Anerkjente byforskere som Jane Jacobs⁵⁴ og Alain Bertaud⁵⁵ har begge påpekt at en kombinasjon av kontorplasser, næringsareal og boliger av ulik størrelse gir byrommet frihet for mennesker til å utfolde seg, skape virksomhet og utvikle et kulturtilbud. Ved å konsentrere flere byfunksjoner sammen, vil større virksomheter, beboerne og øvrig fottrafikk kunne gi næringsgrunnlag for små og mellomstore bedrifter.

Sammenlignet med andre europeiske byer, har Bjørvika i stor grad også lykkes med å skape et mangfoldig og livlig byområde. Store selskap har flyttet inn i kontorlokaler i «Barcode», kulturinstitusjoner som Operahuset, Deichmans bibliotek og Munchmuseet har åpnet dørene, innbyggere har skapt nye hjem og Oslos befolkning og turister bruker serveringstilbud og bade- muligheter. **Områdeplanene legger til rette for å utvide og bygge videre på det som har fungert i Bjørvika så langt, men det krever at Grønlikaia utformes på en måte som er attraktiv for etablering av nye bedrifter og serveringsvirksomheter og skape et større tilbud for beboerne.** Beboere i Gamle Oslo har tilgang til færre bedrifter, butikker og serveringsvirksomheter lokalt enn i Oslo generelt.⁵⁶ Dette kan tyde på at det er en underdekning av næringstilbud på bygulvet i forhold til omfanget av arbeidspendlere, besøkende og beboere i bydel Gamle Oslo.

52. BCG (2025). Reviving the City Center: From Office Buildings to Knowledge Campus.
53. Akrami, M., Sliwa, M. W. og Rynning, M. K. (2024). Walk further and access more! Exploring the 15-minute city concept in Oslo, Norway. Journal of Urban Mobility, 5 (2024).
54. Jacobs, J. (1961/1992). The Death and Life of Great American Cities. Random House, Vintage Books Edition.
55. Bertaud, A. (2018). Order without Design: How Markets Shape Cities. The MIT Press.
56. Oslo kommune. Statistikkbanken.

Utbyggingen vil legge grunnlag for betydelig verdiskaping, sysselsetting og kommunale skatteinntekter

Analysene i dette kapittelet bygger på beregninger gjort med Menons ringvirkningsmodell, ITEM. Modellen benytter tall fra Statistisk sentralbyrås kryssløpsmatrise, som viser hvordan ulike næringer samhandler gjennom kjøp og salg av varer og tjenester. Ved å legge inn kostnadene knyttet til utbyggingen av Grønlikaia som en økonomisk impuls i relevante næringskategorier, kan vi beregne de samlede virkningene på verdiskaping, sysselsetting og skatteinntekter.

Modellen tar hensyn til både direkte og indirekte effekter: det vil si både aktiviteten som skjer i selve utbyggingen, og ringvirkningene dette skaper i resten av økonomien, for eksempel hos underleverandører og tjenesteytere. I tillegg fordeles effektene geografisk, basert på sannsynlige handelsstrømmer mellom kommuner.

Det understrekes at vi i analysen ikke har tatt med konsumeffekter. Dette er effekter som følge av at arbeidstakere bruker lønnen sin til å kjøpe varer og tjenester⁵⁷. Om vi hadde tatt med denne effekten, hadde effektene vært om lag 20 prosent høyere enn vist i figurer og tekst i det påfølgende.

Resultatene som presenteres under viser hvordan disse ringvirkningene utvikler seg i tre ulike scenarier: områdeplanbasert utbygging, delvis redusert utbygging og betydelig redusert utbygging. Scenario 3 «betydelig redusert utbygging» er beskrevet i vedlegg til rapporten.

57. Bakgrunnen for at vi ikke har tatt med konsumeffektene er en antakelse om at også fremtidig arbeidsliv vil preges av omstillingsdyktighet og lav arbeidsledighet. Dersom personer ikke sysselsettes som følge av utbygging av Grønlikaia, er det grunn til å anta at denne arbeidskraften vil finne alternativer som gir dem inntekt. Videre har Norge et velferdsmessig sikkerhetsnett. Ved midlertidig ledighet, vil følgelig personer ha konsum – om enn noe lavere – også i tilfeller uten utbygging av Grønlikaia

Scenario 1

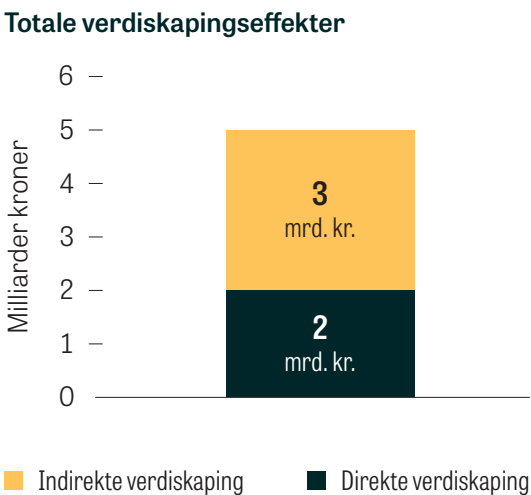
Områdeplanbasert utbyggingsgrad

Ved en «områdeplanbasert utbygging» av Grønlikaia, med et totalt bygningsareal på 200 000 m² som følger gjeldende område-reguleringer, anslås de samlede verdiskapingseffektene å beløpe seg til nærmere fem milliarder kroner gjennom utbyggingsperioden. Dette inkluderer både direkte og indirekte økonomiske ringvirkninger knyttet til gjennomføringen av utbyggingsprosjektet. De direkte verdiskapingseffektene, som hovedsakelig stammer fra bygge- og anleggsarbeid, planlegging og administrasjon, utgjør om lag 2 milliarder kroner. I tillegg kommer indirekte effekter på rundt 3 milliarder kroner, som følger av økt aktivitet i underleverandørkjeder, støttefunksjoner og relaterte næringer.

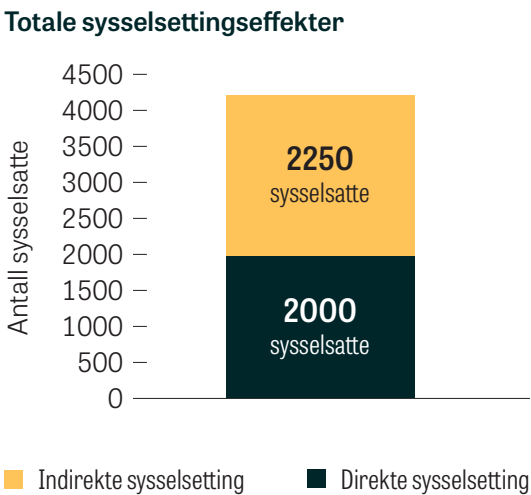
Den samlede sysselsettingseffekten av en områdeplanbasert utbyggingsgrad på Grønlikaia er beregnet til å tilsvare om lag 4 200 sysselsatte gjennom utbyggingsperioden. Av dette utgjør de direkte effektene omtrent 2 000 sysselsatte, mens de indirekte sysselsettingseffektene er estimert til 2 250 sysselsatte.

De resultater som er vist over er såkalte bruttoeffekter. Norsk nærings- og arbeidsliv er kjennetegnet ved høy omstillingsdyktighet. Det innebærer at selv uten utbygging vil ikke denne arbeidskraften gå ledig – de vil finne alternativer som gir inntekt, enten dette er i Oslo eller i andre norsk byer. Samtidig kan utbyggingen bidra til å opprettholde sysselsetting i bygg og anleggsnæringen, særlig i tilfeller med lavere aktivitetsnivå. Netto virkning på sysselsettingsnivået er derfor usikker.

Figur 4 Direkte og indirekte verdiskapingseffekter av områdeplanbasert utbyggingsgrad.



Figur 5 Direkte og indirekte sysselsettingseffekter av områdeplanbasert utbyggingsgrad.



Områdeplanbasert utbyggingsgrad av Grønlikaia kan videre bidra med økte skatteinntekter til Oslo kommune på om lag 200 millioner kroner årlig, som følge av økt bosetning i Oslo. Skatteprovenyet er et estimat på de økte skatteinntektene til Oslo kommune fra nye beboere som følge av utbyggingen på Grønlikaia⁵⁸.

BETYDELIG POTENSIELL VERDISKAPING

Arealene som gjøres tilgjengelig gjennom utbyggingen vil trolig være blant de mest attraktive i landet. Erfaringer fra lignende utbygging i Bjørvika og på Aker Brygge viser at arealene huser bedrifter med svært høy verdiskaping per ansatt. Litteraturen om utbygging av attraktive byarealer viser også at utbygging bidrar til å tiltrekke aktivitet som ellers ville ha valgt å lokalisere seg i andre land, se eksempelvis case om København.

For å beregne effekten i form av verdiskaping i arealene, har vi tatt utgangspunkt i gjennomsnittlig verdiskaping per ansatt i Bjørvika og på Aker Brygge. Data fra Menons regnskapsdatabase viser en gjennomsnittlig verdiskaping per ansatt i disse områdene på om lag 4,9 millioner kroner per ansatt i 2023, mot et gjennomsnitt i norsk næringsliv på om lag 1,2 millioner.

For å ikke overdrive effektene, har vi valgt å legge oss på et vesentlig lavere nivå for beregnet verdiskaping per ansatt ved Grønlikaia. En større del av arealet vil trolig brukes av serveringsvirksomheter, som har en lavere verdiskaping per ansatt. Vi legger til grunn en fremtidig verdiskaping per sysselsatt ved Grønlikaias næringslokaler



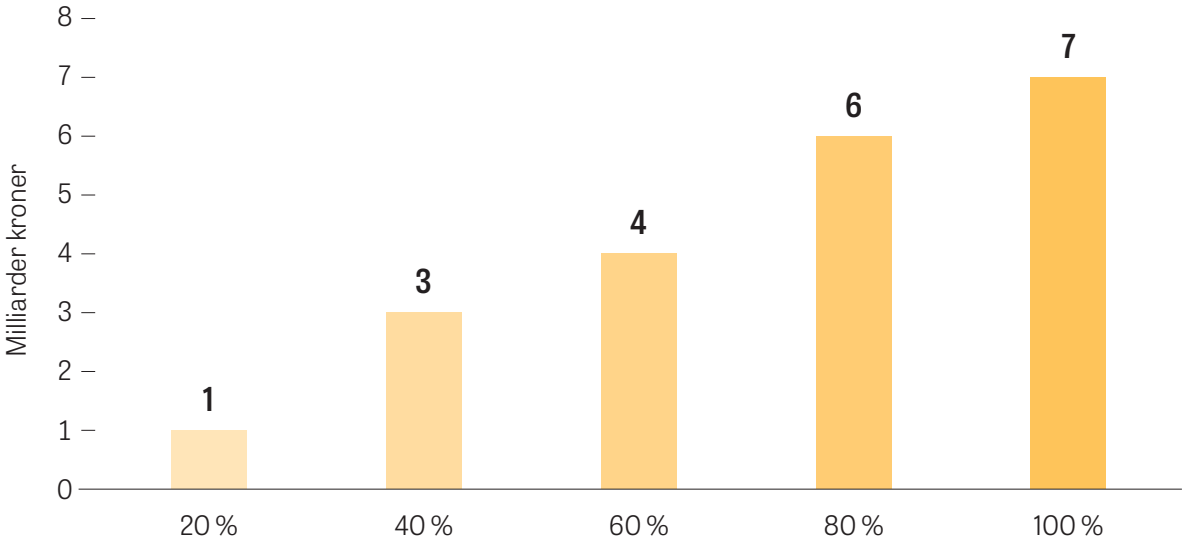
på 3 millioner, et anslag som er høyere enn gjennomsnittet i norsk næringsliv og betydelig lavere enn gjennomsnittet for lignende arealer på Bjørvika og Aker Brygge.

Dette gir en samlet årlig verdiskapings-effekt på 7,2 milliarder kroner.⁵⁹ Om vi legger til grunn en verdiskaping per sysselsatt nærmere snittet i norsk næringsliv, vil verdiskapingen naturlig nok være lavere.

Det er usikkert hvor stor andel av verdiskapingen som vil komme av at bedrifter flytter til Grønlikaia fra andre deler av Oslo og hvor mye som vil bestå av ny aktivitet som tiltrekkes området. I figuren på neste side beskriver vi usikkerheten rundt verdiskapingseffektene fra næringsarealet og kontorlokaler ved Grønlikaia ved å vise forskjellige grader av addisjonalitet for anslaget.

Jo mer man lykkes i å få bedrifter som ellers ikke ville ha etablert seg i Oslo gjennom utbyggingen på Grønlikaia, jo større vil den addisjonelle effekten være.

Figur 6 Addisjonalitet av verdiskaping for Oslo.



Verdiskapingspotensial fra turisme på Grønlikaia

I følge Menon regnskapsdatabase hadde reiselivsnæringen i Bjørvika og «Barcode» en samlet omsetning på over 8 milliarder, og total verdiskaping på 1,9 milliarder i 2023. Totalt er det om lag 2200 sysselsatte i næringen i disse områdene.

Grønlikaia utgjør 18 prosent av det samlede området i Bjørvika og Barcode. Dersom vi antar at verdiskapingen er proporsjonal i området, tilsvarer Grønlikaias potensial for verdiskaping fra reiseliv i underkant av 350 millioner kroner. Det er planlagt over 60 000 kvadratmeter næringsareal på Grønlikaia og det forventes 3 000 arbeidsplasser i den områdeplanbaserte utbyggingen.

Grønlikaia utgjør en utvidelse av Bjørvika, som vil gi nye promenader med bebyggelse og nærings- og kulturtilbud. Grønlikaia kan bidra med rundt 410 sysselsatte innen reiselivsvirksomhet, dersom sysselsettings-effektene blir tilsvarende som for Bjørvika og «Barcode». Det er samtidig usikkert hvor mye av dette som vil være addisjonell effekt ved at flere reiser til Oslo og hvor mye av dette som vil være effekt som følge av at reiselivsbedrifter i Oslo lokaliserer seg på Grønlikaia istedenfor der de nå er lokalisert.

Ettersom en betydelig del av reiselivomsetningen er omsetning fra at egne innbyggere selv bruker restauranter og serveringssteder, er det grunn til å anta en viss addisjonell effekt.

58. Potensiell framtidig inntektsskatt fra nye beboere på Grønlikaia vil tilfalle Oslo kommune dersom de velger å bosette seg i Oslo, men vil tilfalle omkringliggende kommuner dersom de bosetter seg andre steder som følge av at Grønlikaia ikke blir bygget ut. Dette blir beskrevet nærmere på side 9 under «Definisjoner og Antakelser».

59. Beregningen tar utgangspunkt i verdiskaping per sysselsatt i områdene Bjørvika, Barcode og Aker Brygge, men er vektet noe ned for å reflektere den lavere verdiskapingen per sysselsatt fra reiselivsvirksomhet i området.

Scenario 2

Delvis redusert utbyggingsgrad

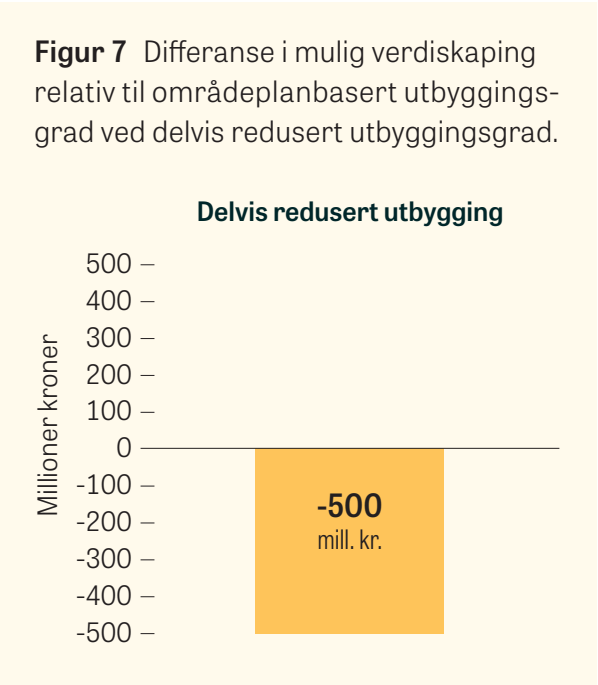
En eventuell reduksjon i det totale utbyggingsarealet på Grønlikaia vil naturlig nok medføre lavere ringvirkninger. Dette gjelder både gevinster fra verdiskaping, sysselsetting og skatteinntekter til Oslo kommune. For å illustrere følgene av en nedskalert utbygging, har vi analysert et scenario med delvis redusert utbygging, der kommunen velger å redusere utbyggingsarealet med 20 000 kvadratmeter (omtrent 10 prosent) for å imøtekomme PBEs forslag om lavere volum eller høyder.

Dersom utbyggingen av Grønlikaia reduseres med 10 prosent, eller 20 000 kvadratmeter, anslås de samlede verdiskapingseffektene å falle med i underkant av totalt 500 millioner kroner gjennom utbyggingsperioden. En slik reduksjon kan også medføre at Oslo kommune må betale om lag 100 millioner kroner i infrastrukturbidrag som ellers betales av utbyggere.⁶⁰ I figur 7 viser vi effekt i form av differanse i verdiskaping.

Delvis redusert utbygging vil også nedjustere sysselsettingseffektene fra prosjektet på Grønlikaia. I et scenario med en delvis redusert utbyggingsgrad, kan den samlede sysselsettingseffekten nedjusteres med om lag 400 sysselsatte gjennom utbyggingsperioden.

Også de kommunale skatteinntektene påvirkes av en delvis redusert utbygging. Ved en delvis nedskalering av prosjektet på 20 000 m² kan skatteinntektene til Oslo kommune reduseres med anslagsvis 20 millioner kroner hvert år.

I figur 9 viser vi differanse i skatteinntekter relativt til områdebasert utbygging. Som det kommer frem av figuren, vil en delvis redusert utbygging bidra til at skatteinntektene blir lavere enn de ville ha vært med områdeplanbasert utbyggingsgrad.



ERFARING FRA ANDRE BYER VISER AT GEVINSTER ER AVHENGIG AV UTBYGGINGSSTØRRELSEN

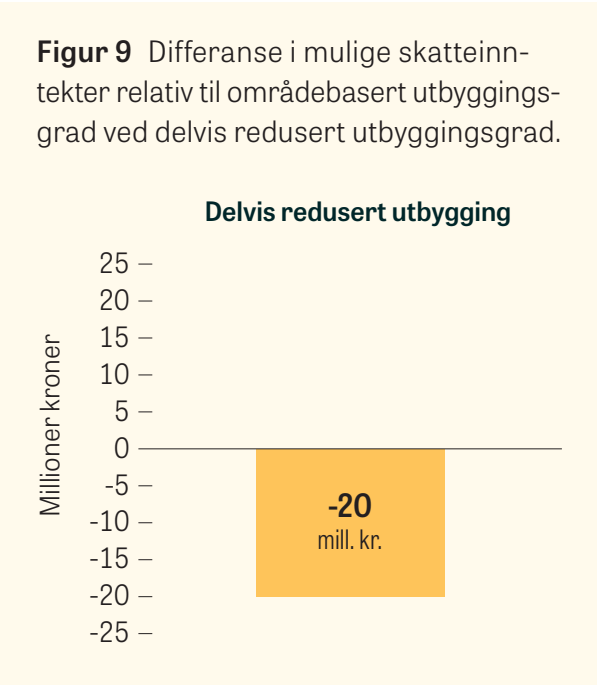
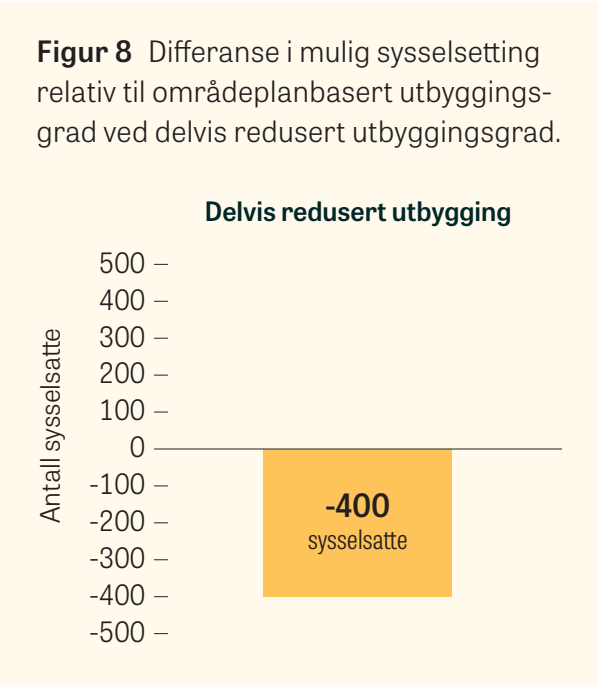
Erfaringer fra store byutviklingsprosjekter som King's Cross i London og HafenCity i Hamburg viser tydelig at et visst volum og mangfold i utbyggingen er nødvendig for å realisere betydelige økonomiske gevinster. I King's Cross bidro et tilstrekkelig antall boliger og næringsarealer til å tiltrekke globale aktører som Google og Universal Music, samtidig som det skapte en balanse mellom beboere, arbeidsplasser og besøkende. Et mindre prosjekt ville trolig ikke gitt rom for samme dynamikk.

Casene illustrerer også at utbygginger som er for små eller fragmenterte – slik som i Norra Älvstranden i Göteborg – i mindre grad klarer å bygge opp attraktive og økonomisk bærekraftige bydeler. Der ble potensialet svekket av mangel på koordinering

og helhetlig styring, noe som resulterte i lavere verdiskaping og et mindre attraktivt bymiljø.

Erfaringene fra Melbourne Docklands viser på sin side at det ikke bare handler om størrelsen på arealet, men om å ha tilstrekkelig volum på antallet boenheter til å sikre en balansert blanding av funksjoner og byliv. For lav utnyttelse eller ensidig programmering kan gi et «ferdig utbygd» område som likevel mangler liv, identitet og avkastning på investert kapital – både offentlig og privat.

Basert på disse lærdommene, vil et nedskalert utbyggingsomfang på Grønlikaia kunne få negative konsekvenser som strekker seg langt utover direkte tap i verdiskaping og sysselsetting. Det kan også svekke muligheten for å oppnå en integrert og levende bydel som skaper langsiktig økonomisk og sosial bærekraft for Oslo.



60. Sammen med Bjørvikaplanen, ble det fremforhandlet en utbyggingsavtale som skulle sikre finansiering og opparbeidelse av de omfattende infrastrukturtiltakene som byutviklingen etter Bjørvikaplanen forutsatte. Denne fastslår at Oslo kommune må finansiere infrastrukturbidrag i intervallet 820–800 000 kvadratmeter for Bjørvika..

Utbygging kan legge grunnlag for velferdsproduksjon

Ved full utbygging av Grønlikaia anslås det at Oslo kommune totalt vil motta om lag 200 millioner kroner i årlige økte skatteinntekter. Gitt at utbyggingen bidrar til å tiltrekke personer som samlet sett bidrar med høyere skatteinntekter enn deres samlede behov for kommunale tjenester koster, vil utbyggingen bidra til netto gevinst for kommunen. Denne gevinsten kan gi kommunen økt økonomisk handlingsrom, og kan brukes til å finansiere bedre offentlige tjenester og velferdstilbud for innbyggerne.

I tabellen nedenfor sammenligner vi potensielle fremtidige økte inntekter fra utbyggingen av Grønlikaia med faktiske driftsutgifter i bydel Gamle Oslo for 2024.⁶¹ Gevinstene fra

Grønlikaia vil tilfalle Oslo kommune, men vi tar utgangspunkt i en situasjon der effektene kommer bydel Gamle Oslo til gode.

Eksempelvis utgjør totalt beregnede skatteinntekter fra nye innbyggere nesten 7,5 prosent av netto driftsutgifter i Gamle Oslo i 2024, eller mer enn de totale utgiftene til aktivitetstilbud, helsestasjon og skolehelse-tjeneste, eller omkring en fjerdedel av bydelens totale utgifter til barnehager samme år. Skatteproveny fra Grønlikaia tilsvarer også 26 prosent av eiendomsskatt fra boliger og fritidsboliger i Oslo kommune.⁶²

For å illustrere betydningen av dette skattebidraget, sammenligner vi det med

Tabell 1 Oversikt over ulike netto driftsutgifter i Gamle Oslo, samt andel av netto driftsutgifter som potensielt kan dekkes av økt skatteproveny fra Grønlikaia.

	Utgift per post for Gamle Oslo i 2024 (millioner kroner)	Andel av utgift dekket av økt skatteproveny fra Grønlikaia
Bydelenes utgifter i alt	2 733	7 %
Administrasjon og fellestjenester	135	150 %
Aktivitetstilbud, helsestasjon og skolehelsetjeneste	184	110 %
Barnehager	831	24 %
Barnevern	238	85 %
Helse og omsorg	828	24 %
Kvalifiseringsprogram	63	322 %
Sosiale tjenester	195	104 %
Økonomisk sosialhjelp	261	78 %

Kilde: Oslo Kommune

61. Utbyggingen vil bidra til fremtidige skatteinntekter og bør derfor sammenlignes med fremtidige utgifter. Vi legger for sammenligningen til grunn at lønnsnivå utvikles likt med kommunale utgifter. Som følge av aldring av befolkningen, kan imidlertid utgiftene øke mer enn inntektene.

62. SSB Tabell 12843: Eiendomsskatt, etter region, statistikkvariabel og år.

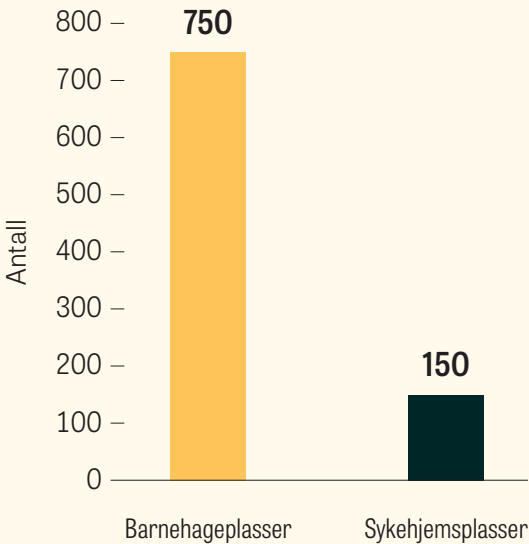
finansieringsbehov for viktige kommunale oppvekst- og velferdstjenester, i form av sykehjem og barnehage. Basert på bydel Gamle Oslos utgifter i 2024, kan potensielle fremtidige økte skatteinntekter finansiere rundt 150 sykehjemsplasser eller nesten 750 barnehageplasser. Beregningen legger til grunn gjennomsnittlige årlige kostnader for sykehjems- og barnehageplasser som oppgitt i Oslo kommunes 2024-budsjett.⁶³ Vi gjør oppmerksom på at beregningen forutsetter at de potensielle fremtidige økte skatteinntektene i sin helhet brukes enten til sykehjemsplasser eller barnehageplasser.⁶⁴

Videre har vi sett på hvordan en reduksjon i de kommunale skatteinntektene som følge

av redusert utbygging potensielt kan påvirke disse sentrale velferdstjenestene. I figur 10 og 11 har vi eksemplifisert hva en delvis og en betydelig redusert utbyggingsgrad betyr i form av redusert antall sykehjems- og barnehageplasser.

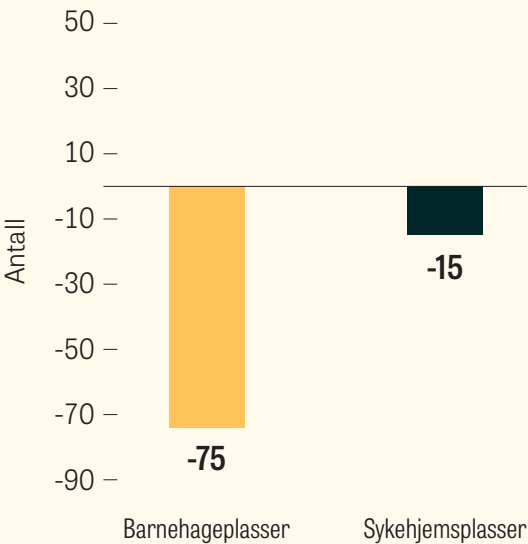
Det følger av figuren at en delvis reduksjon i utbyggingsgrad kan sammenlignes med en reduksjon på 15 sykehjemsplasser eller 75 barnehageplasser. En reduksjon på 75 barnehageplasser tilsvarer et kutt på to-tredjedeler av tilbudet ved Malerhaugen og Normannsløkka barnehager, som ble opprettet i henholdsvis 2023 og 2024 for å redusere underdekning av barnehageplasser i bydel Gamle Oslo.

Figur 10 Antall barnehage- og sykehjemsplasser som potensielt kan dekkes av økt skatteproveny fra Grønlikaia.



Kilde: Oslo Kommune

Figur 11 Færre barnehage- og sykehjemsplasser ved redusert utbyggingsgrad av Grønlikaia.



Kilder: Oslo Kommune og Menon Economics

63. Kostnadene for en sykehjemsplass er om lag 1 250 000 kroner mens prisen på en barnehageplass i gjennomsnitt er om lag 350 000 kroner.

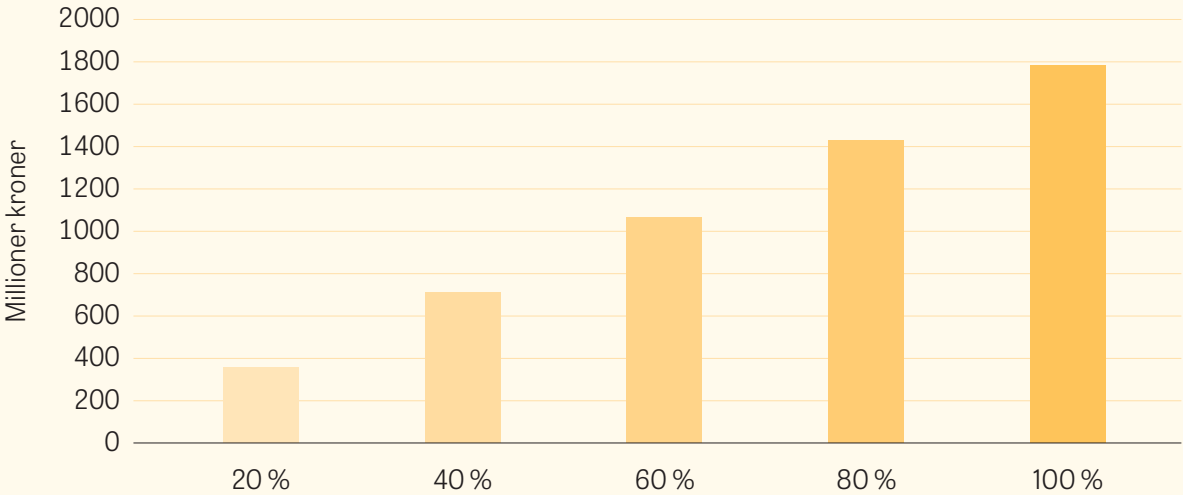
64. Denne forutsetningen er urealistisk, ettersom utgiftene også vil gå til administrasjon, investeringer m.v. Det er imidlertid en illustrasjon av betydningen av inntektene i velferdsproduksjon som er godt kjent for befolkningen.

Vedlegg

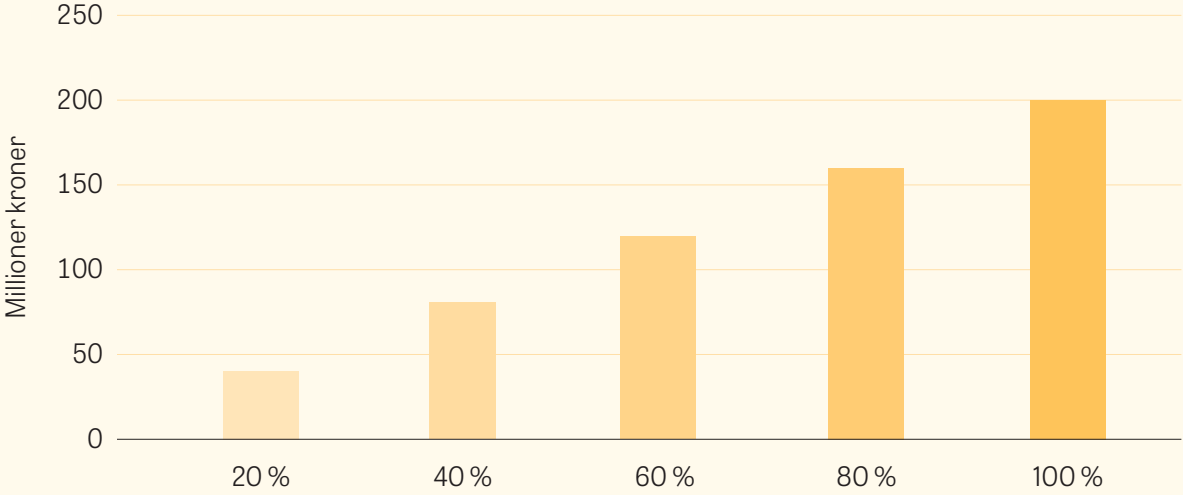
Addisjonalitetseffekter fra utbygging av Grønlikaia

I figur V-1 til V-4 under viser vi addisjonalitetseffekter for inntektsutvikling, kommunale skatteinntekter, ansatte i Oslo kommune og verdiskaping fra utbygging av Grønlikaia. Addisjonalitetseffekter omtaler effekter som utløses fra en eventuell utbygging av Grønlikaia og som ellers ikke vil forekomme.

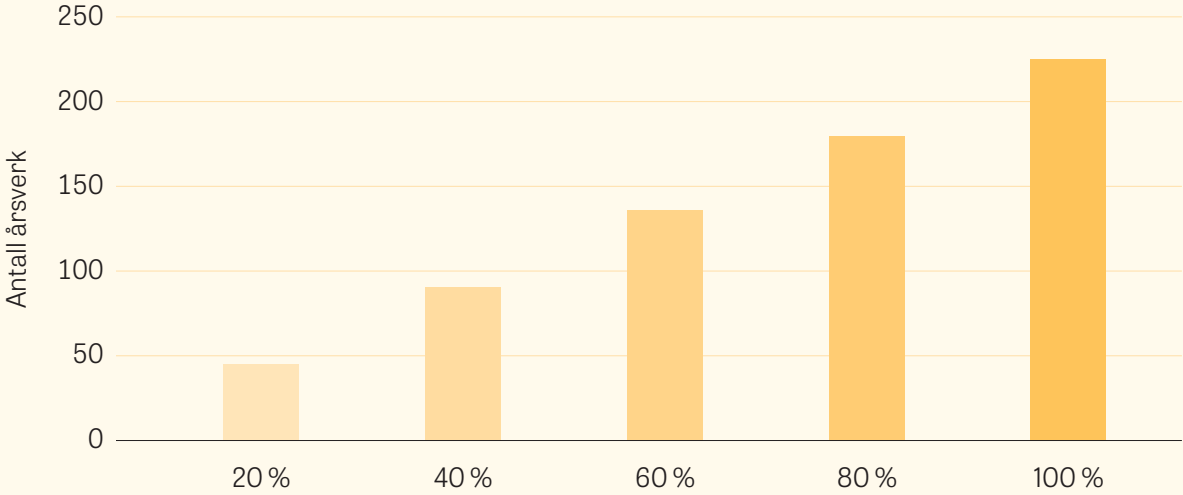
Figur V-1 Addisjonalitet av inntektsutvikling.



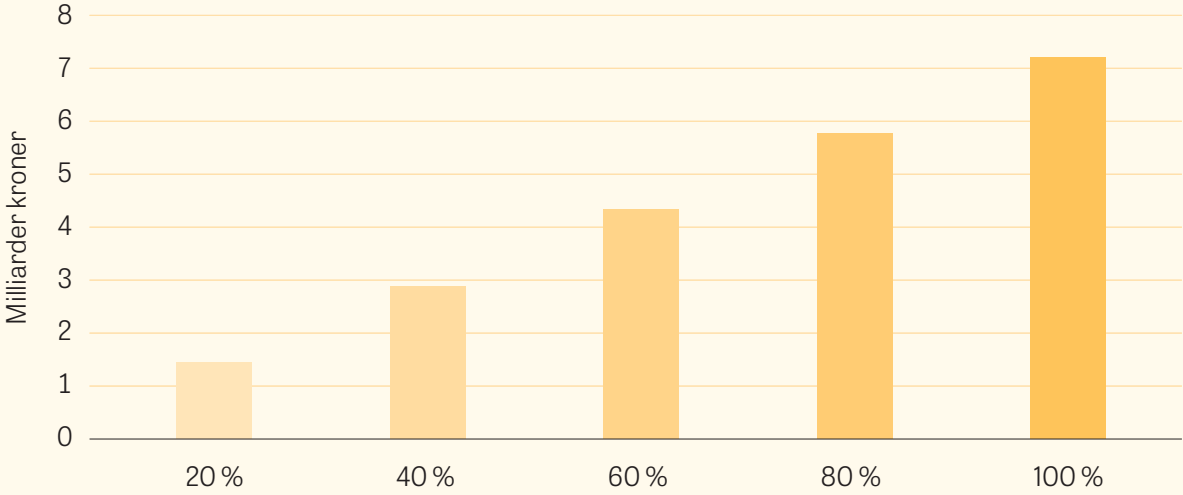
Figur V-2 Økning i kommunale skatteinntekter som følge av utbygging av Grønlikaia etter addisjonalitetsgrader.



Figur V-3 Potensiell økning i antall årsverk i Oslo kommune som følge av utbygging av Grønlikaia etter addisjonalitetsgrader.



Figur V-4 Addisjonalitet av verdiskaping for Oslo.



Scenario 3

Betydelig redusert utbygging av Grønlikaia

En betydelig reduksjon i det totale utbyggingsarealet på Grønlikaia vil naturlig nok medføre enda lavere ringvirkninger. Dette gjelder både verdiskaping, sysselsetting og skatteinntekter til Oslo kommune. Betydelig redusert utbygging, der utenlandsterminalen flyttes til Kongshavn og sjøareal ikke kan bygges på grunn av fravær av skipsstøtvoll, eller som resultat av at en regulering som tar utgangspunkt i et alternativt planforslag fra PBE som kraftig avviker fra den gjeldende område-reguleringen, vil bygningsarealet tilgjengelig for utbygging av Grønlikaia reduseres med minst 50 000 kvadratmeter (omtrent 25 prosent).

Dersom utbyggingen av Grønlikaia reduseres betydelig, med minst 50 000 kvadratmeter eller rundt 25 prosent, kan verdiskaping for Oslo kommune fra prosjektet falle drastisk, tilsvarende over 1,2 milliarder kroner gjennom utbyggingsperioden.

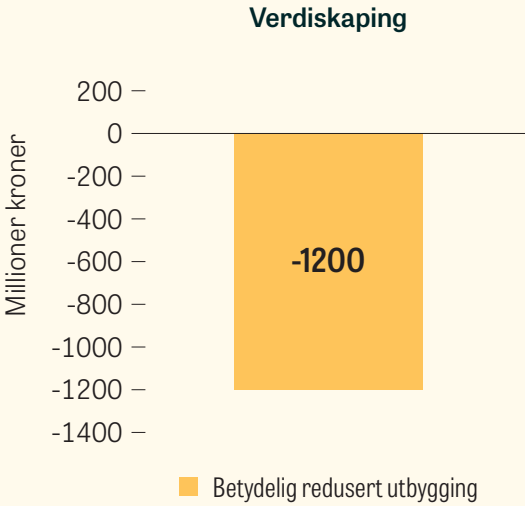
Betydelig redusert utbygging kan videre redusere sysselsettingseffektene fra prosjektet på Grønlikaia med rundt 1 050 sysselsatte gjennom utbyggingsperioden. Også de kommunale skatteinntektene påvirkes av en betydelig redusert utbygging. Ved en betydelig nedskalering av prosjektet faller

skatteinntektene til Oslo kommune med om lag 50 millioner kroner årlig.

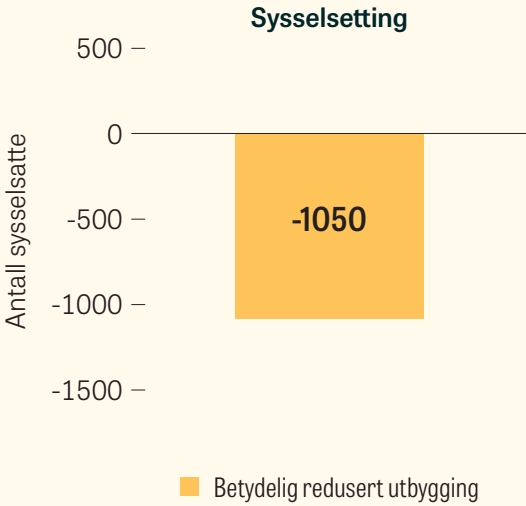
Videre har vi sett på hvordan en betydelig reduksjon i de kommunale skatteinntektene som følge av redusert utbygging potensielt kan påvirke disse sentrale velferdstjenestene.

I figur V-8 har vi eksemplifisert hva en betydelig redusert utbyggingsgrad betyr i form av redusert antall barnehage- og sykehjemsplasser. Det følger av figuren at en betydelig reduksjon i utbyggingsgrad kan sammenlignes med en reduksjon på 35 sykehjemsplasser eller rundt 180 barnehageplasser.

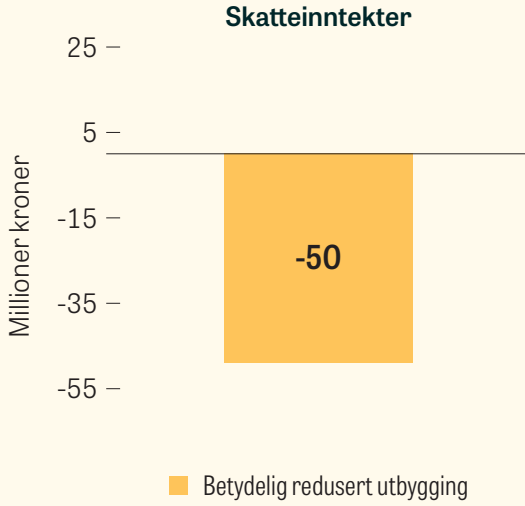
Figur V-5 Differanse i mulig verdiskaping relativ til områdebasert utbyggingsgrad ved betydelig redusert utbyggingsgrad.



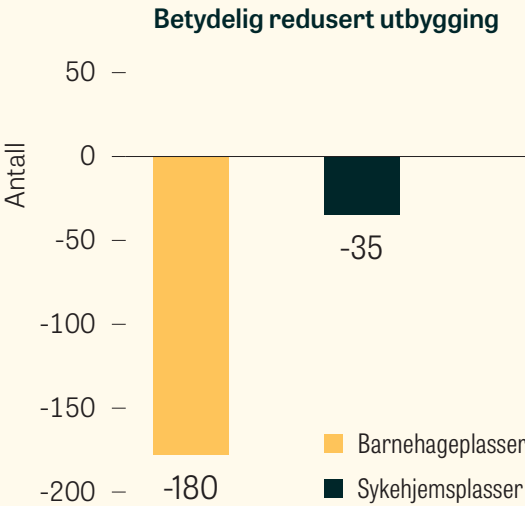
Figur V-6 Differanse i mulig sysselsetting relativ til områdebasert utbyggingsgrad ved betydelig redusert utbyggingsgrad.



Figur V-7 Differanse i mulige skatteinntekter relativ til områdebasert utbyggingsgrad ved betydelig redusert utbyggingsgrad.



Figur V-8 Beregning av reduksjon i skatteproveny som følge av betydelig redusert utbyggingsgrad i form av redusert antall barnehage- og sykehjemsplasser.



Kilder: Oslo kommune og Menon Economics



Menon Economics

Sørkedalsveien 10 B, 0369 Oslo

+47 909 90 102

post@menon.no

menon.no