



# Konkurransen i boligutviklermarkedet



KONKURRANSE  
TILSYNET  
The Competition Authority

# Innhold

|          |                                                                               |           |
|----------|-------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1</b> | <b>Innledning .....</b>                                                       | <b>5</b>  |
| 1.1      | Informasjonsinnhenting og avgrensning.....                                    | 8         |
| 1.2      | Oppbyggingen av rapporten .....                                               | 8         |
| <b>2</b> | <b>Nærmere om boligutviklermarkedet.....</b>                                  | <b>9</b>  |
| 2.1      | Aktører og faser i et boligutviklingsprosjekt.....                            | 11        |
| 2.2      | Planleggingsfasen.....                                                        | 13        |
| 2.3      | Regulerings- og byggesaksprosess .....                                        | 16        |
| 2.4      | Oppføring og salg av nye boliger.....                                         | 18        |
| <b>3</b> | <b>Konkurransen i boligutviklermarkedet .....</b>                             | <b>20</b> |
| 3.1      | Markedskonsentrasjon .....                                                    | 21        |
| 3.2      | Aktørenes ekspansjonsmuligheter .....                                         | 23        |
| 3.2.1    | Tomtetilgang .....                                                            | 23        |
| 3.2.2    | Regulering og reguleringsmyndighet – reguleringsprosesser .....               | 25        |
| 3.2.3    | Kommunens tilrettelegging for boligbygging.....                               | 27        |
| 3.2.4    | Oppføring og salg .....                                                       | 29        |
| 3.3      | Vurdering av konkurransen i boligutviklermarkedet.....                        | 31        |
| <b>4</b> | <b>Konkurransefremmende tiltak – forhold som kan fremme konkurranse .....</b> | <b>34</b> |
| 4.1      | Flere arealer og tomter bør reguleres til boligformål .....                   | 35        |
| 4.2      | Reguleringsprosessene må bli mer effektive og forutsigbare .....              | 37        |
| 4.3      | Aktivitetsnivået og virkemidlene må tilpasses markedsforholdene .....         | 40        |
| 4.4      | Bedre samarbeid mellom kommuner .....                                         | 43        |
| 4.5      | Konkurransehensyn må vektlegges ved utforming av regelverk.....               | 43        |
| 4.6      | Økt kompetanse hos boligutviklerne .....                                      | 45        |
| <b>5</b> | <b>Avsluttende kommentarer .....</b>                                          | <b>46</b> |
| <b>6</b> | <b>Referanser og kilder.....</b>                                              | <b>47</b> |



## Sammendrag av hovedfunnene i rapporten

Boligprisene i Norge øker og stiger raskere enn byggekostnadene. Den sterke befolkningsøkningen og boligprisveksten har ikke ført til en tilsvarende økning i boligbyggingen. Samtidig har produktivitetsutviklingen i byggenæringen vært svak over lengre tid.

I denne rapporten vil Konkurransetilsynet undersøke om det finnes konkurranseutfordringer i det norske boligutviklermarkedet som kan bidra til å forklare den sterke prisveksten i Norge. Verdikjeden for boligutvikling omfatter prosessen fra kjøp av tomt til salg av ny bolig til forbrukere.

Undersøkelsen tar for seg både konkurransen mellom aktørene i dette markedet og identifiserer forhold knyttet til regulering som kan virke hemmende for konkurransen.

Videre har formålet med rapporten vært å foreslå tiltak som kan bidra til å styrke konkurransen i markedet. Økt konkurranse vil potensielt kunne gi betydelige samfunnsmessige gevinster, i form av lavere priser og et økt og mer variert tilbud av boliger av god kvalitet.

Undersøkelsen som er gjennomført baserer seg på informasjon som er innhentet fra boligutviklere i de fem byregionene Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Sandnes. I tillegg er det hentet inn informasjon fra de respektive kommunene, samt Kristiansand kommune.

**Indikasjoner på at konkurransen i boligutviklermarkedet er begrenset**

Konkurransetilsynet har vurdert ulike forhold som er av sentral betydning for konkurransen i boligutviklermarkedet, herunder antall aktører som er til stede, størrelsen på disse og mulighetene aktørene har til å disiplinere sine konkurrenter. Det er også vurdert om den offentlige reguleringen av boligutviklermarkedet, herunder myndighetsutøvelsen i kommunene, kan være til hinder for effektiv konkurranse.

I vurderingen av konkurransesituasjonen i markedet har Konkurransetilsynet undersøkt i hvilken grad det finnes hindringer som begrenser aktørenes muligheter til å ekspandere sin virksomhet i markedet. Undersøkelsene tilsier at tilgangen på tomter er en hovedutfordring i sentrale bystrøk. Konkurransetilsynet har derfor hentet inn informasjon om blant annet omsetning og eierskap til tomter. Tilsynets beregninger viser at markedet er konsentrert i alle de fem byregionene som er undersøkt, dersom det tas utgangspunkt i eierskap til tomter.

Konkurransetilsynets undersøkelse tilsier at tilgangen på regulerte tomter til boligformål er mangelfull i flere av de aktuelle byregionene, og at manglende tilgang til tomter og finansieringsutfordringer i forbindelse med kjøp av tomtegrunn fremstår som et vesentlig hinder for aktørenes muligheter til å ekspandere i markedet. I dag har de største aktørene i boligutviklermarkedet tomtebanker som sikrer forutsigbar drift gjennom jevn tilførsel av tomter, mens mindre aktører må gjøre betydelige investeringer over lengre tid for å kunne komme i posisjon der de har tilstrekkelig fleksibilitet til å endre tilbudet basert på endringer i markedet. Konkurransetilsynet er derfor bekymret for at boligutviklingen i sentrale strøk begrenses ved at flere av de største bykommunene regulerer for få tomter til boligformål.

Videre fremgår det av undersøkelsen at reguleringsprosessene i kommunen synes å være tidkrevende og flere aktører opplever disse som ineffektive og lite forutsigbare. Dette gjør det vanskelig å planlegge fremdriften i enkeltprosjekter, og setter krav til at aktørene har mulighet til å binde kapital over tid som igjen påvirker lønnsomheten i et prosjekt. Et eksempel på usikkerheten er at et flertall av aktørene i tilsynets undersøkelse opplever at kommunens praksis med hensyn til rekkefølgekrav knyttet til investeringer i infrastruktur varierer, også innad i samme kommune. Etter Konkurransetilsynets oppfatning begrenser slike prosesser aktørenes muligheter til å ekspandere i markedet.

Særlig gjelder dette for mindre aktører som har mer begrensede muligheter til å bære den økonomiske risikoen en lang og usikker reguleringsprosess medfører, da disse ofte vil være mer avhengige av fremdriften i enkeltprosjekter.

Når det gjelder kommunens rolle som tilrettelegger har kommunene tatt i bruk ulike virkemidler for å legge til rette for boligbygging. Eksempler på tilrettelegging er avsetningen av arealer for boligformål, forskuttering av infrastruktur, og transformasjon av områder regulert til andre formål. Etter tilsynets oppfatning vil manglende tilrettelegging for boligbygging kunne være et hinder for boligutvikleres ekspansjonsmuligheter. Kommuner som er aktive og tilpasser sin tilrettelegging utfra forholdene i kommunen, vil på den annen side kunne bidra til å øke mulighetene for ekspansjon i boligutviklermarkedet.

Basert på funnene i Konkurransetilsynets undersøkelsen er det flere forhold som samlet sett indikerer at konkurransen i boligutviklermarkedet er begrenset i flere av byregionene som er undersøkt. Det er høye og stadig økende boligpriser, og for lav tilbudsrespons. Tilsynets beregninger viser at markedet er konsentrert i de fleste byregionene, særlig hvis det tas utgangspunkt i aktørenes eierskap til tomter. Samtidig viser tilsynets undersøkelser at det er flere hindringer som begrenser

aktørenes muligheter for ekspansjon, og at noen av hindringene er særlig utfordrende for mindre aktører.

Konkurransetilsynets undersøkelser viser at det vil være positivt for konkurransen dersom det i økt grad legges til rette for små og mellomstore aktører i boligutviklermarkedet. Slike aktører vil kunne utvide sin virksomhet og utfordre større aktører, dersom konkurransevilkårene ellers er like. Markedet synes å være konsentrert i de fleste byregionene som er undersøkt, og det er videre fare for at konsentrasjonen fremover vil øke ytterligere gjennom organisk vekst og strategiske oppkjøp av tomter.

Konkurransetilsynet har på denne bakgrunn vurdert flere ulike tiltak som kan bidra til å fremme konkurransen og gi en mer effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser i boligutviklermarkedet.

### **Konkurransefremmende tiltak**

Konkurransetilsynet vil i det følgende presentere noen sentrale tiltak som kan bidra til å styrke konkurransen i boligutviklermarkedet. Økt konkurranse vil kunne gi betydelige samfunnsmessige gevinster, i form av økt boligbygging, lavere priser og mer variert tilbud av boliger av god kvalitet.

#### Flere arealer og tomter bør reguleres til boligformål

Samspillet mellom det offentlige og private i relasjon til boligbygging kommer til uttrykk gjennom kommunenes plikt til å regulere tomter til boligformål. Konkurransetilsynets undersøkelse viser at tilgangen på regulerte tomter er begrenset. For å sikre god konkurranse i markedet er det derfor viktig at det reguleres flere arealer til boligformål.

#### Reguleringsprosesser må bli mer effektive og forutsigbare

Manglende forutsigbarhet i reguleringsprosessene, både med hensyn til tid og utfall, begrenser aktørenes ekspansjonsmuligheter og skaper konkurranseutfordringer i markedet.

Innsigelsesordningen fremstår som den største utfordringen for en raskere og mer forutsigbar prosess, særlig knyttet til regulering av tomter gjennom private planforslag. For å sikre en mer effektiv innsigelsesordning må innsigelsene i større grad koordineres. Videre bør det etter tilsynets oppfatning etableres tydelige kriterier for hva som utgjør nasjonale eller vesentlige regionale interesser innen de ulike sektorfagfeltene, slik at bruken av innsigelser kan begrenses og bli mer forutsigbar. Innsigelsesordningen slik den fungerer i dag gir liten grad av forutsigbarhet for forslagsstillere generelt.

En effektiv og forutsigbar reguleringsprosess vil øke fleksibiliteten for alle aktørene i markedet. Dersom konkurransen ikke er velfungerende og dette skyldes begrenset tilgang på uregulerte og regulerte tomter, vil dette isolert sett bidra til at store aktører med tomtebanker enklere kan tilpasse produksjonen til etterspørselen. Det er derfor viktig at endringer i reguleringsprosessen kombineres med andre kommunale tiltak for å sikre en god konkurranse mellom boligutviklerne.

Aktivitetsnivået og virkemidler må tilpasses markedsforholdene

Etter Konkurransetilsynets oppfatning vil det trolig ikke være nok at kommunene kun fokuserer på mer effektive og forutsigbare reguleringsprosesser for å sikre mer boligbygging. Når markedsforholdene tilsier at det er behov for det, må kommunene ta en mer aktiv tilretteleggerrolle. Formålet med kommunens tilretteleggerrolle bør være å legge til rette for en mest mulig effektiv konkurranse i markedet, og på den måten sikre økt boligbygging.

Kommunens rolle og engasjement med hensyn til fremskaffelse av boliger har endret seg fra å være den aktive pådriver og bidragsyter til fremskaffelse av ferdigregulerte tomter, til å bli mer passiv i forhold til de private markedsaktørene. Selv om kommunene i stor grad har trukket seg tilbake fra tomteforsyningen og detaljplanleggingen, er de på mange måter fortsatt en sentral premissleverandør for et velfungerende marked. Dersom markedet selv ikke er i stand til å løse eksisterende utfordringer, vil en aktiv og tilpasset tilrettelegging fra kommunens side kunne bidra på en positiv måte i markedet.

Sannsynligheten for at det vil være et behov for at kommunen er en aktiv pådriver for boligbyggingen, øker med konsentrasjonen i markedet. Fra et konkurranseperspektiv er det også viktig at kommunene er bevisste de implikasjoner som grad av offentlig involvering vil ha for konkurransen i markedet. Kommunens virkemidler som reguleringsmyndighet omfatter blant annet forskuttering av nødvendig teknisk infrastruktur på vegne av boligutviklere i nye boligområder, koordinering mellom grunneiere i et utbyggingsområde og sørge for at tilstrekkelige arealer reguleres til boligformål.

Hvilke virkemidler som kan og bør tas i bruk i den enkelte kommune, vil variere ettersom den enkelte kommune har ulike utfordringer. For eksempel kan det være ulike virkemidler som er hensiktsmessige for å legge til rette for boligbygging i kommuner med en fortettningsstrategi, sammenlignet med kommuner som ønsker arealmessig vekst gjennom boligbygging i nye områder.



## 1 Innledning

Om lag 83 prosent av den norske befolkningen eier sin egen bolig. Tilsvarende tall for Sverige og Danmark er henholdsvis 70 og 63 prosent.<sup>1</sup> I 2013 ble det omsatt boligeiendommer for 265 milliarder kroner i Norge.<sup>2</sup> Dette utgjorde omtrent ni prosent av bruttonasjonalprodukt. Boligmarkedet spiller derfor en sentral rolle i norsk økonomi.

Boligprisene har tredoblet seg i Norge i perioden 1992 til 2013.<sup>3</sup> Når det observeres at prisene øker betydelig i en periode, kan det stilles spørsmål ved om det bygges nok boliger, og i tilfelle hva som eventuelt er årsaken til at det bygges for lite.<sup>4</sup>

Det er flere forhold som kan påvirke boligprisene. Befolkningsvekst<sup>5</sup>, skattefordeler ved investering i eiendom, bankenes utlånspraksis og en psykologisk drevet boligboble<sup>6</sup> er av enkelte fremsatt som mulige forklaringer på økt etterspørsel og dermed økte boligpriser.

<sup>1</sup> Kilde: Eurostat/EU-SILC, tabellen "Distribution of population by tenure status, type of household and income group" (2013).

<sup>2</sup> Kilde: Statistisk Sentralbyrå (heretter SSB). Omsetningstallet skiller ikke mellom omsetning knyttet til nye og brukte boliger.

<sup>3</sup> Norsk Institutt for by- og regionforskning (heretter NIBR) rapport 2014:8 s. 28-32 – *Boligbygging i storbyene – virkemidler og handlingsrom*. Prisene femdoblet seg nominelt i den samme perioden, ifølge tall fra SSB.

<sup>4</sup> Boligbyggingen de siste 20 årene har vært på mellom 16 000 og 31 000 fullførte nye boliger per år. Prognosesenteret har antydnet at det er et betydelig produksjonsunderskudd av boliger og at det totalt sett ikke bygges nok til å dekke etterslepet og den økte etterspørselen i årene som kommer. Se også Dagens Næringsliv (nettversjon) hhv. 17. september 2014 *Dette får to konsekvenser for boligmarkedet* og 14. oktober 2014 *Sterkere nyboligmarked*.

<sup>5</sup> Frem mot 2025 vil befolkningstallet øke med om lag 50 000 årlig og dermed passere seks millioner i 2031. Kilde: SSBs publikasjon Økonomiske analyser 4/2014 s. 30 *Befolkningsframskrivinger 2014-2100 Hovedresultater*.

<sup>6</sup> Innlegg av Ole Røgeberg, seniorforsker ved Frischsenteret, publisert i Dagens Næringsliv (nettversjon) 15. januar 2012 *Vi har trolig en boligboble* og Erling R. Larsen, professor i samfunnsøkonomi, på Handelshøyskolen BI sine nettsider 13. august 2012 *Psykologi løfter boligprisene*.

I tillegg har flere aktører vist til at kostnadene ved å bygge nye boliger har økt de siste årene.<sup>7</sup> Tall fra Statistisk Sentralbyrå (heretter SSB) indikerer imidlertid at selv om byggekostnadene har økt, har økningen vært betydelig mindre enn økningen i boligprisene siden 1992.<sup>8</sup>

Videre har det fra forskningsmiljøer vært vist til at produktivitetsutviklingen i boligbyggenæringen har vært svakere enn i andre bransjer.<sup>9</sup> I Stortingsmelding nr. 28 (2011-2012) *Gode bygg for eit bedre samfunn*, fremgår det at boligbyggenæringen i Norge har hatt et fall i produktiviteten siden midten av 1990-tallet. I meldingen blir det trukket frem at markedet viser tegn på å være preget av fravær av teknologiske forbedringer, lite fokus på produktivitet, utstrakt bruk av utenlandske arbeidere og bedrifter, liten internasjonal konkurranse, og omfattende offentlige krav og regelverk.

En undersøkelse foretatt av OECD i 21 land viser i hvilken grad det bygges flere boliger når boligprisene øker (heretter kalt tilbudsrespons<sup>10</sup>).<sup>11</sup> Undersøkelsen viser at tilbudsresponsen i Norge er moderat og på nivå med land som Irland og Spania, mens Danmark og Sverige er blant landene med høy tilbudsrespons.<sup>12</sup>

Til tross for dette har både svenske og danske konkurransemyndigheter avdekket konkurranseutfordringer i bolig- og byggebransjen.<sup>13</sup> For eksempel har Konkurrentverket utarbeidet en rapport om konkurransen i Sverige.<sup>14</sup> I beskrivelsen av det svenske boligmarkedet konkluderes det blant annet med at det bygges for få boliger, noe som har resultert i høye boligpriser. Konkurrentverket peker særlig på ineffektive reguleringsprosesser som en utfordring for velfungerende konkurranse i det svenske markedet.<sup>15</sup> Tiltakene i rapporten går i hovedsak ut på å effektivisere plan- og reguleringsprosessene i kommunene, for eksempel gjennom begrensninger i det offentliges mulighet til å gripe inn mot private planforslag av hensyn til nasjonale interesser.<sup>16</sup>

<sup>7</sup> Se blant annet rapport fra AS Bygganalyse (2013) *Kostnadsvurdering av boligblokk med kjeller* s. 22 med et forsiktig anslag for merkostnader ved overgang til ny byggeteknisk forskrift i juli 2010.

<sup>8</sup> Kilde: SSBs byggekostnadsindeks. Byggekostnadsindeksen har i referanseperioden økt med 98 %. Til sammenligning har konsumprisindeksen kun økt med 51 % i samme periode. Det kan være ytterligere kostnader forbundet med boligbygging som ikke er medtatt i SSB tallene som gjør at avviket mellom boligpriser og byggekostnader må modereres noe.

<sup>9</sup> NIBR-rapport 2008:34 s. 31 *Vekstsmertor og boligmarkedet*.

<sup>10</sup> Med tilbudsrespons menes hvilke muligheter tilbydere av boliger har til å respondere, samt hvordan og hvor raskt de faktisk responderer på prisendringer i boligmarkedet. Tilbudsrespons har i økonomisk teori stor innvirkning på boligprisene og hvor raskt boligmarkedet kan tilpasse seg endringer, se for eksempel Nordahl i Kart og Plan nr. 2012/2 (s. 114-129) vol. 72 *Mikroperspektiv på boligbyggingens tilbudsrespons* og NIBR-rapport 2011:31 s. 17 *Boligbyggingens prisrespons. For mange hensyn eller for lite tilrettelegging?*

<sup>11</sup> Caldera Sanchez/Johansson (OECD-rapport nr. 837, 2011, s. 21-22) *The Price Responsiveness of Housing Supply in OECD Countries* og Andrews/Caldera Sanchez/Johansson (OECD-rapport nr. 836, 2011, s. 29-30) *Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries*. Se mer om dette i NIBR-rapport nr. 2011:31 s. 26-35 *Boligbyggingens prisrespons. For mange hensyn eller for lite tilrettelegging?* og Nordahl i Kart og Plan nr. 2012/2 s. 118-122 *Mikroperspektiv på boligbyggingens tilbudsrespons*.

<sup>12</sup> Ibid. Se også Andrews/Caldera Sanchez/Johansson (OECD-rapport nr. 836, 2011, s. 29-30) *Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries*.

<sup>13</sup> Disse funnene ble tatt opp på Nordisk møte mellom konkurransemyndighetene høsten 2013 på Grønland, se årsrapport for Konkurrentsetilsynet 2013 s. 12.

<sup>14</sup> Konkurrentverkets rapport 2013:10 *Konkurrenten i Sverige*. Se også Konkurrentverkets rapport 2009:4 s. 64-67 *Åtgärder for bättre konkurrent* og tilsvarende delrapport 2008:5 s. 40-42 *Åtgärder for bättre konkurrent* om tiltak for å effektivisere kommunale plan- og bygningprosesser.

<sup>15</sup> Konkurrentverkets rapport 2013:10 s. 8 *Konkurrenten i Sverige*.

<sup>16</sup> Ibid, s. 9.

Ifølge Norsk institutt for by- og regionforskning (heretter NIBR) var det, på 1980- og delvis ut på 1990-tallet, en relativt klar sammenheng mellom utviklingen i boligpriser og boligbyggingen i Norge.<sup>17</sup> Boligbyggingen økte når prisene økte, og omvendt. I perioden 1992-2013 tyder imidlertid den sterke prisveksten på at denne sammenhengen har avtatt og at boligbyggingen har vært lavere enn etterspørselsveksten.

I denne rapporten vil Konkurransetilsynet undersøke om det finnes konkurranseutfordringer i det norske boligutviklermarkedet som kan bidra til å forklare den sterke prisveksten i Norge.

Markedet for boligutvikling er preget av omfattende reguleringer, med plan- og bygningsloven<sup>18</sup> som den mest sentrale. Som følge av lovens system med offentlige regulerings- og godkjenningsordninger, fremstår kommunen som en sentral premissleverandør for når, hvor og hvordan nye boliger skal bygges. Konkurransetilsynet har av den grunn også valgt å se nærmere på rammevilkårene, herunder statlige og kommunale virkemidler, som kan påvirke konkurransen i markedet og boligbyggingen.

**Boligutviklere kan defineres som**

*"virksomheten til private, kommersielle aktører som erverver areal egnet for boligbygging, regulerer disse for den type boliger som de ser etterspørres i markedet, skaffer kreditt i det private kredittmarkedet, oppfører boligene og avhender disse uten restriksjoner i pris eller målgruppe"* (Nordahl, 2012).

På bakgrunn av funnene i denne rapporten er det foreslått flere tiltak som kan styrke konkurransen i boligutviklermarkedet. En styrking av konkurransen kan gi betydelige samfunnsmessige gevinster i form av lavere priser og et økt og mer variert tilbud av boliger av god kvalitet.



<sup>17</sup> NIBR-rapport 2014:8 s. 29 *Boligbygging i storbyene – virkemidler og handlingsrom*.

<sup>18</sup> Lov nr. 71 av 27. juni 2008 om planlegging og byggesaksbehandling (heretter plbl.) er den mest sentrale offentlige reguleringen av boligutviklermarkedet.

## 1.1 Informasjonsinnhenting og avgrensning

Tilsynet har gjennomført en omfattende informasjonsinnhenting blant markedsaktører, kommuner og interesseorganisasjoner.

På bakgrunn av Konkurransetilsynets innledende undersøkelser var det indikasjoner på at nybyggingsproblematikken og behovet for nye boliger er mest prekært i de største byregionene i Norge. Ifølge SSB forventes det at den største befolkningsveksten frem mot år 2040 skjer i og rundt Oslo og på Sør- og Vestlandet. Oslo, Akershus, Hordaland og Rogaland er forventet å være de mest folkerike fylkene også i fremtiden. På denne bakgrunn har Konkurransetilsynet undersøkt seks av de ti største byregionene; Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Sandnes og Kristiansand.<sup>19</sup> Valget av disse kommunene er begrunnet i et ønske om å vise ulikheter i utfordringer ulike kommuner står overfor, samt vise hvilke virkemidler den enkelte kommune har tatt i bruk for å legge til rette for boligbygging.

### Aktørene

Konkurransetilsynet sendte spørsmålsbrev til om lag 60 aktører i boligutviklermarkedet.

Blant aktørene som har svart på Konkurransetilsynets undersøkelse har 25 prosent en årsomsetning på over 500 MNOK, 15 prosent over 1 milliard kroner, mens 5 prosent har en omsetning over 3 milliarder kroner.

Over 80 prosent av foretakene har færre enn 100 ansatte, mens om lag 18 prosent har mindre enn fem eller ingen ansatte.

Om lag 25 prosent av boligutviklerne er landsdekkende eller representert i flere landsdeler (for eksempel Selvaag, Profier, NCC, OBOS og Skanska), mens 37 prosent er regionale (for eksempel Kruse-Smith, Vestbo og BOB). De resterende er lokale aktører.

Konkurransetilsynets undersøkelse og rapport fokuserer på markedet for utvikling av nye boliger. Prisen på nye boliger og antallet som bygges påvirkes av markedet for brukte boliger, men av hensyn til rapportens omfang har Konkurransetilsynet valgt å ikke se nærmere på dette forholdet.

## 1.2 Oppbyggingen av rapporten

Konkurransetilsynet vil i kapittel 2 gi en kort beskrivelse av verdikjeden i boligutviklermarkedet. I kapittel 3 gjennomgås og vurderes konkurransen i markedet, mens det i kapittel 4 er foreslått tiltak som tilsynet mener kan bidra til å styrke konkurransen. Kapittel 5 er Konkurransetilsynets avsluttende merknader.

<sup>19</sup> Basert på tall fra SSB, utgjorde eiendomsomsetningen i Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Kristiansand og Sandnes til sammen 108,3 milliarder kroner eller 40 prosent av totalomsetningen i Norge. Se fotnote 2 ovenfor.



## 2 Nærmere om boligutviklermarkedet

*I dette kapittelet vil Konkurransetilsynet gi en kort beskrivelse av aktørene i boligutviklermarkedet og de ulike fasene i en boligutviklingsprosess. I beskrivelsen av de ulike fasene vil tilsynet fokusere på de forhold som er av sentral betydning for konkurransen i markedet.*

Boligmarkedet har stor betydning for velstandsutviklingen i samfunnet. Det er derfor viktig at konkurransen i markedet fungerer.

Ifølge Prognosesenterets beregninger er det behov for minst 38-40 000 nye boliger årlig i Norge for å imøtekomme befolkningsveksten, uavhengig av rehabiliteringer i bruktboligmarkedet.<sup>20</sup> I nasjonalbudsjettet for 2015 er det anslått at det ville igangsettes totalt 29 000 boliger i 2014 og 30 500 boliger i 2015,<sup>21</sup> noe som er betydelig lavere enn behovsprognosen til Prognosesenteret. Siden år 2000 har det blitt satt i gang bygging av mellom 19 000 og 33 000 nye boliger årlig, med et toppnivå i 2006 (33 314) og et bunnivå i 2009 (19 748).<sup>22</sup> Antall igangsatte boliger i de seks kommunene i tilsynets undersøkelse utgjorde om lag 30 prosent av det samlede antall igangsatte boliger i Norge i 2013 (30 450).

<sup>20</sup> Kilde: Uttalelse fra partner Bjørn Erik Øye i Prognosesenteret, artikkel publisert 18. august 2008 i Teknisk Ukeblad (nettversjon) *Trenger 60 000 nye boliger i året*. Se også uttalelse fra Per Jæger i (adm. dir. i Boligprodusentenes Landsforening) i intervju publisert 14. august 2013 på NRK (nettversjon) *Det bygges for få leiligheter*.

<sup>21</sup> St. meld. 1 (2014-2015) s. 27 *Melding til Stortinget - Nasjonalbudsjettet*.

<sup>22</sup> St. meld. 17 (2012-2013) s. 31-32 *Byggje-bu-leve*.

Som et ledd i arealplanlegging og samfunnsutvikling etter plan- og bygningsloven, estimerer kommunene boligbehovet på lang eller mellomlang sikt. Tabellen under viser at det i flere kommuner er igangsatt færre boliger i 2013 enn det estimerte årlige behov. I Oslo er misforholdet mellom estimert boligbehov og antall igangsatte boliger størst. Selv om antall igangsatte boliger i 2013 tilsynelatende dekker kommunens estimerte boligbehov i Bergen og Trondheim, er det indikasjoner i kommunesvarene på at det også i disse kommunene bygges for lite boliger over tid.<sup>23</sup> Tabellen under viser derfor også gjennomsnittlig antall igangsatte boliger for perioden 2009-2013.

**Tabell 1 - Estimert boligbehov og antall igangsatte boliger.<sup>24</sup>**

|                          | Oslo    | Bergen  | Trondheim | Stavanger | Sandnes | Kristiansand |
|--------------------------|---------|---------|-----------|-----------|---------|--------------|
| Estimert boligbehov 2013 | 6 250   | 1 500   | 1 700     | 1 250     | 700     | 800          |
| Igangsatte boliger 2013  | 3 484   | 1 585   | 2 220     | 1 028     | 668     | 572          |
| (Gjennomsnitt 2009-2013) | (2 758) | (1 099) | (1 068)   | (676)     | (373)   | (488)        |



<sup>23</sup> Kilde: Svar fra Bergen og Trondheim kommune.

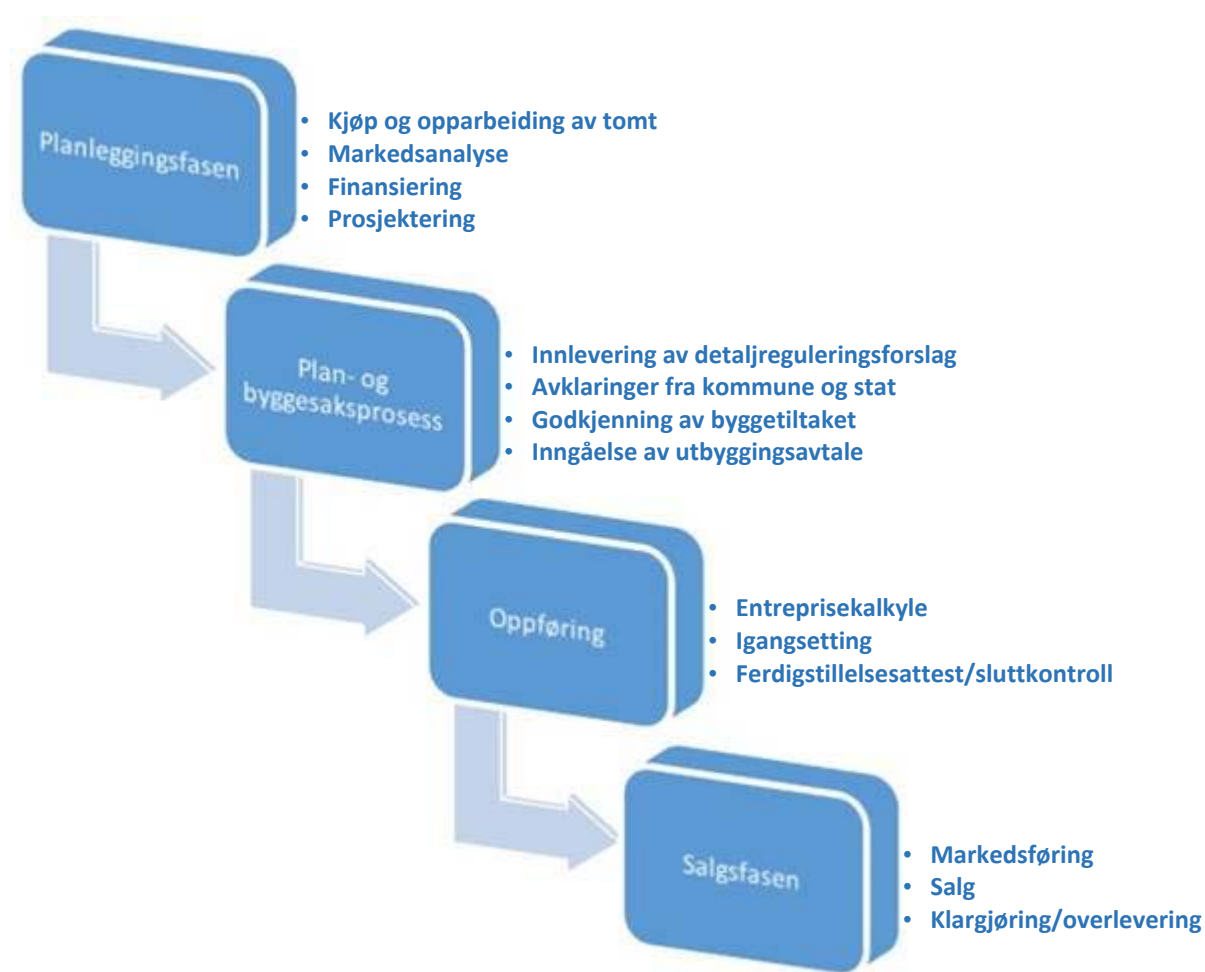
<sup>24</sup> Kilder: Oslo kommune oppgir et totalbehov for 100 000 nye boliger innen år 2030. Bergen kommune oppgir et totalbehov på 33 000-40 000 nye boliger de neste 30 årene eller i gjennomsnitt mellom 1 100-1 400 nye boliger per år i perioden. I den vedtatte kommuneplanen er imidlertid måltallet satt til 1 500 nye boliger per år. Trondheim kommune oppgir et totalbehov på 17 000 nye boliger innen år 2024. Tallet for Stavanger fremgår av kommuneplanen for Stavanger kommune 2014-2029, samt referat fra møte mellom Konkurransetilsynet og Stavanger kommune 19. juni 2014. I Sandnes kommunes kommuneplan 2011-2025 er det oppgitt et måltall på 700 nye boliger per år, men et totalbehov på 3 000 nye boliger i planperioden eller 214 boliger per år (samfunnsdelen s. 13 og 64). Tallet for Kristiansand er hentet fra kommuneplan for Kristiansand kommune 2011-2022 s. 11 og *Kristiansands utfordringsbilde 2013 – utviklingstrekk, utfordringer og muligheter* s. 46.

## 2.1 Aktører og faser i et boligutviklingsprosjekt

Det er om lag 5 000 foretak som er involvert i utvikling av byggeprosjekter. I perioden 2005-2010 ble det opprettet nær 6 000 nye foretak med virksomhet innen utvikling og salg av egen eiendom. I den samme perioden ble det lagt ned 3 000 slike foretak.<sup>25</sup> Det store antallet nye foretak skyldes blant annet at flere aktører oppretter prosjektspesifikke utbyggings- eller utviklingsselskaper. I noen tilfeller etableres det private utviklingsselskaper i regi av, eller sammen med, kommunale tomteselskap.

Et boligutviklingsprosjekt består av flere faser og perioden fra kjøp av tomt til salg av ferdige boliger kan strekke seg over mange år. En forenklet oversikt<sup>26</sup> over de ulike fasene i et boligutviklingsprosjekt er vist nedenfor i figur 1.

**Figur 1 - Fasene i et boligutviklingsprosjekt**



<sup>25</sup> St. meld. 17 (2012-2013) s. 33-34 *Byggje – bu – leve*.

<sup>26</sup> Oversikten er ikke nødvendigvis kronologisk riktig eller beskrivende for alle boligutviklingsprosjekter, figuren er kun ment som illustrasjon av verdikjeden for boligutvikling. For eksempel vil salg kunne foregå i hele perioden fra byggetiltaket er godkjent.

Utvikling av boliger krever involvering av relativt mange og ulike profesjoner.<sup>27</sup> Aktører som ofte er involvert i en boligutviklingsprosess, utover boligutviklerne, er blant andre grunneiere, innleide konsulenter (arkitekter, ingeniører, geologer) og underleverandører av utførende tjenester.<sup>28</sup> Boligutvikling skjer derfor i et samspill mellom de ulike profesjonene. Ifølge arkitektenes bransjeorganisasjoner er totalentreprisen den mest fremtredende entreprisformen ved boligutvikling, men det benyttes underleverandører i større grad i dag enn tidligere.<sup>29</sup> I en totalentreprise har gjerne totalentreprenøren spesialkompetanse på eiendomsutvikling og ansvaret for fremdriften og koordineringen av alle tjenesteytere i prosessen frem til nøkkelferdig bolig.<sup>30</sup>

Noen boligutviklere er selv tilstede i alle fasene ved utvikling av nye boliger (heretter benevnt vertikalt integrerte boligutviklere), mens andre leier inn ulike tjenester fra andre foretak i markedet. Uavhengig av organiseringsform er boligutviklere selv ansvarlige overfor boligkjøper og må forholde seg til den økonomiske risikoen som er forbundet med boligutvikling.

Boligutvikling som økonomisk virksomhet er ofte organisert gjennom en konsernstruktur med bruk av prosjektspesifikke datterselskaper eller gjennom et boligbyggelag (samvirkeforetak).<sup>31</sup> Mange av de største boligutviklerne har også egen entreprenørvirksomhet innad i konsernet eller som en del av sin kjernevirksomhet. Boligbyggelagenes primære formål er å sikre medlemmenes boligbehov, blant annet gjennom organisering av boliganskaffelser. Det finnes over 50 organiserte boligbyggelag i Norge, med til sammen over 900 000 individuelle medlemmer.<sup>32</sup>

Boligutvikling er en omfattende prosess. Som det fremgår av figur 1 ovenfor starter et boligutviklingsprosjekt ofte med en planleggingsfase, herunder anskaffelse av tomt og finansiering. Videre gjennomføres prosjektering og klargjøring av tomten for bygging. Som et ledd i klargjøringen må det innhentes nødvendige tillatelser fra kommunen før byggingen kan starte. Dette omfatter ikke nødvendigvis bare en tillatelse til å sette i gang selve byggingen, men i enkelte tilfeller kreves det også at tomten blir regulert til boligformål. Når tomten er ferdig regulert og alle tillatelser er på plass, kan selve byggingen starte, før ferdigstillelse og endelig salg og overdragelse av boligen til forbruker.

Konkurransetilsynet vil i det følgende gi en noe mer detaljert beskrivelse av de ulike fasene som fremgår av figur 1, med fokus på sentrale forhold som påvirker konkurransen.

<sup>27</sup> St. meld. 17 (2012-2013) s. 19-20 *Byggje-bu-leve*.

<sup>28</sup> I tillegg kommer låne- og finansieringsinstitusjoner.

<sup>29</sup> Kilde: Opplysninger fra Arkitektbedriftene i Norge og Norske arkitekters landsforbund i møte med Konkurransetilsynet 12. juni 2013.

<sup>30</sup> Se for eksempel Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) *Veileder: Totalentreprise BAE* (april 2014).

<sup>31</sup> For eksempel har Selvaag Gruppen AS 11 datterselskaper. To av disse datterselskapene, Selvaag Bolig og Selvaag Eiendom, har hhv. 22 og 29 datterselskaper.

<sup>32</sup> Kilde: Norske Boligbyggelags nettsider.

## 2.2 Planleggingsfasen

Tomtegrunn er en vesentlig innsatsfaktor ved boligbygging. Manglende tomtegrunn vil derfor kunne virke begrensende på boligbyggingen, og dette kan føre til økte boligpriser.

Tomtemarkedet består av både regulerte og uregulerte tomter. Eiere av tomtene kan være private grunneiere, tomteinvestorer<sup>33</sup>, andre profesjonelle aktører eller kommuner. Boligutviklere kan være aktivt inne i tomtemarkedet gjennom å kjøpe opp tomter for mulig senere bruk, eller i forbindelse med konkrete utbyggingsplaner.

Det er flere forhold som må vurderes ved et tomtekjøp. Ofte vil det være mye usikkerhet og risiko knyttet til et kjøp. Dette kan være av byggeteknisk, markedsmessig eller regulatorisk art. Eksempler på dette er om det er teknisk mulig å bygge på tomten, om markedet er villig til å betale det som kreves for at avkastningskravet skal oppnås og om kommunen vil tillate at det bygges på tomten med det prosjekterte antall boenheter. Boligutviklere må også gjøre vurderinger knyttet til infrastruktur. Dersom det mangler infrastruktur i form av gode transportløsninger, eller sosial infrastruktur som skoler og barnehager, vil dette kunne medføre store kostnader, eller forsinke et planlagt boligprosjekt.

### Det offentlige rolle i boligforsyningen

Tradisjonelt er rollefordelingen mellom stat, kommuner og private i relasjon til boligforsyningen formulert slik (St.meld. nr. 23 (2003-2004) s. 85):

*"Staten fastsetter de boligpolitiske mål og juridiske rammevilkår, tilbyr økonomisk bistand til spesielle formål og bidrar med tiltak for å heve kompetansen. Kommunen planlegger og tilrettelegger for bygging og utbedringer av boliger og boligområder, og har ansvaret for at også vanskeligstilte har et boligtilbud. Private eier, bygger og forvalter boligmassen".*

Kommunene er ved lov tillagt myndighet til å vurdere planbehovet selv, herunder boligbehovet, og kan derfor påvirke rammebetingelsene for boligmarkedet gjennom sin myndighetsutøvelse. Store deler av beslutningsmyndigheten både i plan- og byggesaker er desentralisert til den enkelte kommune, selv om staten fortsatt har formelle muligheter til å påvirke kommunal myndighetsutøvelse.

I praksis er stat og kommune sjelden eller aldri byggherre i det generelle boligmarkedet, men samlet sett er det offentlige en stor og viktig eiendomsforvalter.

Samspillet mellom det offentlige og private i relasjon til boligbygging viser seg ved at kommunene skal regulere tomter til boligformål og har blant annet anledning til å forskuttere nødvendig teknisk infrastruktur (offentlig transport, vann, avløp, etc.) på vegne av boligutviklere i nye boligområder. Det er ikke anledning for kommunene å pålegge boligutviklere å bekoste sosial infrastruktur, for eksempel skoler, sykehus og barnehager, som vilkår for å få regulert en tomt eller innvilge en byggetillatelse. Se nærmere omtale av det offentlige rolle i NOU 2005:12 *Mer effektiv bygningslovgivning II* (kapittel 10 på s. 138 flg. og kapittel 21-22 på s. 356 flg. og 389 flg.).

<sup>33</sup> Tomteinvestorer er i denne sammenheng personer eller profesjonelle aktører som kjøper opp tomter med en tanke om senere å kunne selge disse med fortjeneste.

I Konkurransetilsynets undersøkelse angis beliggenhet og pris som de mest sentrale faktorene ved kjøp av tomtegrunn. Andre forhold som påvirker aktørenes vurdering ved tomtekjøp er reguleringsstatus, utnyttingsgrad, nærhet til offentlig kommunikasjon og utbygd infrastruktur, samt omfanget av såkalte rekkefølgekrav<sup>34</sup>.

De fleste aktørene i Konkurransetilsynets undersøkelse kjøper både regulerte og uregulerte tomter. Ved kjøp av en uregulert tomt vil reguleringsutfallet være usikkert, og et kjøp vil derfor innebære en større finansiell risiko. Dette gjør at det ofte inngås såkalte opsjonsavtaler<sup>35</sup> eller tilsvarende betingede avtaler.<sup>36</sup>

Opsjonsavtaler brukes både ved kjøp av uregulerte tomter og tomter regulert til andre formål enn bolig. En slik avtale gir boligutvikleren en forkjøpsrett, og kjøp av tomten vil da være betinget av at tomten blir regulert til boligformål. Boligutvikleren må normalt betale en årlig sum eller premie til grunneieren, for å kunne ha opsjonen til tomten frem til den eventuelt blir regulert.<sup>37</sup> De fleste boligutviklerne benytter seg av slike opsjonsavtaler.

#### Kommunenes historiske rolle i boligforsyningen

Den kommunale modellen for boligbygging i etterkrigsårene, med sterk vekst som følge av etableringen av velferdssamfunnet, ble etter hvert relativt ensartet. Kommunene stod både for tomteerverv og klargjøring av byggegrunn. Dette innebar både planmessig regulering og anlegg av teknisk infrastruktur (NIBR-notat 2012:114 *Boligbygging med sosial profil. Muligheter og begrensninger i den kommunale utbyggingspolitikken* s. 13 og 15). Som ledd i denne modellen ble det i stor grad etablert egne kommunale tomteselskap. Disse ble stiftet som et kommunalt foretak med egen ledelse og var gjerne utskilt fra den administrative forvaltningen.

På slutten av 1980-tallet og utover 1990-tallet ble kommunens rolle i tomteforsyningen gradvis redusert fra å være en aktiv pådriver i totemarkedet, til å bli en mer passiv tilrettelegger av tomte- og flatearealer (NOVA rapport nr. 1/2008 *Fra totalreguleringsambisjoner til markedsstyring* s. 23-24). De private aktørene overtok gradvis mer av kommunenes rolle i relasjon til tomteutvikling, og fikk etter hvert også en mer fremtredende rolle i arealplanleggingsarbeidet (formelt på vegne av kommunen).

Bankkrisen i perioden 1987 til 1991, og finanskrisen mellom 2007 og 2010, er to mulige årsaker til at flere kommuner nå har trukket seg helt eller delvis ut av totemarkedet. Mangelen på investeringskapital og økt risiko, kan ha påvirket kommunens økonomiske prioriteringer.

Kommunens historiske rolle har derfor radikalt endret karakter i de største kommunene. Den "kommunale modellen" for boligutvikling i dag er mer innrettet mot de boligsosiale oppgavene for økonomisk vanskeligstilte. Det vises til NIBR/SINTEF/Byggforsk/NOVA samarbeidsrapport (2007) *Markedsbasert utbyggingspolitikk* s. 37 og NIBR notat 2012:114 *Boligbygging med sosial profil. Muligheter og begrensninger i den kommunale utbyggingspolitikken* s. 15.

<sup>34</sup> Rekkefølgebestemmelser eller rekkefølgekrav i reguleringsplanen brukes av kommunen for å styre ulike tiltak innenfor et planområde. Formålet med slike bestemmelser er å sikre en fornuftig rekkefølge for opparbeiding av infrastruktur (som for eksempel skole, barnehage, grøntarealer, gang- og sykkelvei). Kommunene har også anledning til å fastsette rekkefølgekrav som forutsetter at tiltak utenfor et planområde er gjennomført før igangsetting eller gjennomføring av den aktuelle planen.

<sup>35</sup> En opsjonsavtale eller avtale om betinget kjøp inngås fortrinnsvis der tomtegrunnen ikke er regulert for boligformål, og innebærer at reguleringsutfallet er avgjørende for gjennomføring av kjøpet. Se mer om avtaler om kjøp av utbyggingstomter i artikkelen Oftedal/Jahnsen, *Avtaler om kjøp av utbyggingstomter*.

<sup>36</sup> Se ECON-rapport 2005-55 *Prising og transaksjoner av boligtomter* s. 33-35 om andre typiske avtaler for tomtetransaksjoner.

<sup>37</sup> Ifølge en artikkel i Nationen (papirversjon, s. 8-9) 9. desember 2014 *Roper varsku om omstridde jordavtaler* er opsjonsavtaler svært utbredt i Sandnes på såkalte LNF-områder og har en verdi på opptil en million kroner i årsinntekt for grunneiere i jordbruksnæringen.

Nær samtlige aktører i Konkurransetilsynets undersøkelse angir videre at en tomtebank<sup>38</sup> er nødvendig for en forutsigbar og/eller kontinuerlig drift. I tillegg oppgis det at en tomtebank gir aktørene nødvendig grad av fleksibilitet i markedet. Ettersom etterspørselen i ulike områder endrer seg, vil en stor tomtebank gjøre det lettere å bygge der folk til enhver tid vil bo.

Flere av aktørene i undersøkelsen peker på at det generelt er knapphet på tomter i sentrale bystrøk. Undersøkelser på området antyder videre at boligutvikleres tomtebanker har økt sammenlignet med tidligere år. Nordahl (2012) viser for eksempel til at det synes som om det har vært en økning fra mellom tre og fem års boligproduksjon, til ti års produksjon i Oslo-området.<sup>39</sup>

Tomteanskaffelse og eiendomsutvikling skjer i dag nærmest utelukkende av private aktører,<sup>40</sup> men enkelte kommuner er selv aktive i tomtemarkedet gjennom egne tomteselskap. Av kommunene i Konkurransetilsynets undersøkelse er det kun Sandnes og Bergen som i dag har egne tomteselskap som både driver med kjøp og/eller salg av tomter. I Bergen kommune er det imidlertid vedtatt å nedskalere tomteselskapets virksomhet.<sup>41</sup> Oslo, Trondheim, Stavanger og Kristiansand har per i dag ikke et eget kommunalt tomteselskap i tradisjonell forstand.<sup>42</sup> Kristiansand er likevel aktiv i tomtemarkedet og kjøper tomtegrunn egnet for boligformål.<sup>43</sup>

Kommunens rolle i tomtemarkedet skjer i dag primært gjennom deres reguleringsmyndighet knyttet til tomter, men likevel slik at kommunens strategiske innretting av arealpolitikken potensielt har stor betydning for boligutviklerne.

---

<sup>38</sup> En tomtebank brukes her som en betegnelse på den samlede tomteportefølje en aktør besitter, enten gjennom eierskap eller ved at aktøren har en eksklusiv rett til å kjøpe tomten gjennom en opsjonsavtale. Det fremgår imidlertid ikke av aktørsvarene hvor de uregulerte tomtene som kjøpes ligger, men det kan utledes at både beliggenhet til offentlig kommunikasjon og generell attraktivitet er gjennomgående parametere for beslutninger om tomtekjøp.

<sup>39</sup> Nordahl (2012, s. 9) *Boligbyggingens to jokere: byggegrunn og regulering*, NIBR-rapport 2011:31 s. 52 *Boligbyggingens prisrespons: for mange hensyn eller for lite tilrettelegging?* og Meel (2009, s. 78-95) *Verdi og risikovurdering av utviklingseiendom om bruk av forhåndskalkyler i verdifastsettelsen*.

<sup>40</sup> Se Nordahl (2012, s. 93-94) *Boligforsyning som eiendomsutvikling i Boligmarked og boligpolitikk*.

<sup>41</sup> Jf. bystyresak 315/13, behandlet i Bergen bystyre 30. oktober 2013. Se også bystyresak 273/12, behandlet i bystyret 22. oktober 2012.

<sup>42</sup> Bydelsutvalget for Grünerløkka ga i høringsuttalelse (BU-sak 49/14) av mai 2014 til den nye kommuneplanen i Oslo kommune (sak 2013/05239) anbefaling om etablering av kommunale tomteselskap i Oslo. I Stavanger kommune ble det på bystyremøte 2015 vedtatt å opprette et tomteutviklings- eller utbyggingsselskap, se artikkel i Rogalandsavisen 30. oktober 2014 *Oppretter eget tomteselskap: Kommunen tar boligstyring*. Stavanger kommune opplyser også at kommunen tidligere har ervervet tomtearealer og utviklet disse til boligformål i egenregi, men gikk bort fra denne virksomheten ved endringer i konsesjonsloven som ga kommuner forkjøpsrett til LNF-områder.

<sup>43</sup> Se for eksempel uttalelse på Kristiansand kommunes hjemmeside publisert 12. september 2013 om eiendomsomsetning.

## 2.3 Regulerings- og byggesaksprosess

Kommunene er en sentral premissleverandør for når, hvor og hvordan nye boliger skal bygges. De senere årene har også private eiendoms- og boligutviklerforetak fått en mer fremtredende rolle for boligbyggingen i Norge. Som følge av at det er de private aktørene som hovedsakelig foreslår og gjennomfører byggetiltak, vil de ha stor påvirkningsmulighet på bomiljø og samfunnsutviklingen.

Etter plan- og bygningsloven er kommunens ansvar for boligbyggingen i utgangspunktet begrenset til å "*legge til rette for utvikling og samordnet oppgaveløsning i kommunen*", særlig gjennom forvaltning av arealene i kommunen.<sup>44</sup> Dette innebærer blant annet arealplanlegging og fremskaffelse av teknisk og sosial infrastruktur. I tillegg skal kommunene forestå byggesaksbehandlingen.

Kommunene har dermed det overordnede ansvaret for planleggingen av arealbruken i hele kommunen, men også private aktører kan fremme forslag til konkret bruk av arealer (heretter private planforslag).

Når det gjelder kommunens rolle og planstrategier varierer disse fra kommune til kommune. Kommunens rolle har også endret seg gjennom de siste tiårene. Boligbyggingen i de store byregionene har dreid fra feltutbygginger til fortetting<sup>45</sup> og transformasjon. I tillegg til miljøhensyn og ønske om en bærekraftig utvikling, skyldes dette delvis økende grad av sentralisert bosetting. Sammen med nasjonale planretningslinjer,<sup>46</sup> hvor det gis uttrykk for et klart ønske om fortetting, synes dette å ha påvirket kommunens rolle og strategier. Kommunene har i dag en mer tilbaketrukket rolle i byggingen av nye boliger enn tidligere, og har overlatt dette i større grad til private aktører i markedet.<sup>47</sup> Det praktiske planarbeidet forbundet med boligbygging utføres derfor i dag hovedsakelig av private og profesjonelle boligutviklere.<sup>48</sup>



<sup>44</sup> Jf. plbl. § 3-3. Bestemmelsen presiserer at kommunal planlegging også har som formål å gi grunnlag for gjennomføring av regional, statlig og privat virksomhet i kommunen.

<sup>45</sup> En fortettingsstrategi innebærer en prioritering av bygging innenfor den eksisterende byggesone som fører til en høyere eller mer effektiv arealutnyttelse; se NOU 2003:24 *Mer effektiv bygningslovgivning*, kapittel 5.6. Fortettingsstrategien har vært aktuell siden midten av 1990-tallet, se NIBR rapport 2007:12 s. 21-23 *For tett? Fortetting, planprosess og bokvalitet i nye boligprosjekter*.

<sup>46</sup> *Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging*, fastsatt ved kgl. res. av 26. september 2014, jf. plbl. § 6-2.

<sup>47</sup> Se Nordahl (2012, s. 2) *Boligbyggingens to jokere: byggegrunn og regulering*.

<sup>48</sup> Ibid, s. 2-3 og 8.

I tabellen under fremgår antall planforslag som ble fremmet i perioden 2011 til 2013 i de seks kommunene i Konkurransetilsynets undersøkelse.

**Tabell 2 - Antall planforslag 2011-2013** <sup>49</sup>

|                         | Oslo | Bergen | Trondheim | Stavanger | Kristiansand | Sandnes | Totalt |
|-------------------------|------|--------|-----------|-----------|--------------|---------|--------|
| <b>Antall planer</b>    | 188  | 97     | 73        | 76        | 68           | 54      | 556    |
| <b>Andel offentlige</b> | 13 % | 35 %   | 5 %       | 53 %      | 16 %         | 13 %    | 22 %   |
| <b>Andel private</b>    | 87 % | 65 %   | 95 %      | 47 %      | 84 %         | 87 %    | 78 %   |

Det er ikke fastsatt frister for når et privat planforslag skal være ferdigbehandlet. Kommunen har som hovedregel kun en frist på tolv uker før det skal besluttet om forslaget skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn.<sup>50</sup> Den påfølgende saksbehandlingsprosessen er ikke tidsbegrenset på samme måte.

Konkurransetilsynet har bedt aktørene angi den totale tidsbruken i reguleringsprosessene i de ti siste byggeprosjektene. Det er kun i enkelttilfeller at aktørene har angitt at prosessen tar mindre enn ett år. Det mest vanlige er at slike planforslag tar mer enn to år.<sup>51</sup> Undersøkelsen viser også at kommunenes egne planforslag tar i gjennomsnitt i underkant av ett år å ferdigbehandle.

Kommunene overlater i økende grad også bygging av infrastruktur i og rundt et boligprosjekt til private aktører. I praksis gjøres dette ved at kommunen vedtar rekkefølgekrav<sup>52</sup> i kommuneplanens arealdel eller at det inntas konkrete krav i en detaljreguleringsplan. Disse bestemmelsene skal sikre rekkefølgen på utbyggingen og stiller normalt krav om at det etableres samfunnstjenester som for eksempel energiforsyning, transport- og veinett, teknisk infrastruktur og grøntområder før tomtene tas i bruk. Rekkefølgebestemmelser i kommuneplanen eller i en detaljreguleringsplan kan blant annet sikre at boligutviklere, og dermed beboerne, bidrar til finansiering av nødvendig infrastruktur.

<sup>49</sup> Kilder: Informasjonen er hentet inn fra de ulike kommunene. I tallene Konkurransetilsynet har mottatt er det ikke foretatt en fordeling av planforslagene med henholdsvis boligformål og andre formål, men offentlige planforslag gjelder gjennomgående andre formål enn bolig. Enkelte av planforslagene kan derfor relatere seg til ønske om regulering til for eksempel næringsformål. Videre er det ikke tatt med tall som er rapportert inn over planforslag som av ulike årsaker ikke er lagt ut på offentlig høring. Dette kan for eksempel skyldes at planforslaget er trukket tidlig i prosessen. Sandnes kommune har presisert at tallene som er rapportert er for vedtatte planforslag.

<sup>50</sup> Etter plbl. § 12-11 er det kun krav om at behandlingstiden for private reguleringsplanforslag frem til vedtak om offentlig ettersyn og høring skal skje snarest og senest innen tolv uker etter mottak av forslaget.

<sup>51</sup> Svarene har variert fra seks måneder til 27 år i ekstremtilfellene. Kun tre landsdekkende aktører, én regional aktører og to lokale aktører i utvalget har oppgitt at saksbehandlingsprosessen tar mindre enn ett år i enkelttilfeller. Stavanger kommune skiller seg imidlertid ut her, da de de private planforslagene i gjennomsnitt over de siste fem årene har tatt under ett år å ferdigbehandle.

<sup>52</sup> Jf. plbl § 11-9. Rekkefølgebestemmelser eller rekkefølgekrav i reguleringsplanen brukes av kommunen for å styre ulike tiltak innenfor et planområde. Formålet med slike bestemmelser er å sikre en fornuftig rekkefølge for opparbeiding av infrastruktur (som for eksempel skole, barnehage, grøntarealer, gang- og sykkelvei, mv). Kommunene har også anledning til å fastsette rekkefølgekrav som forutsetter at tiltak utenfor et planområde er gjennomført før igangsetting eller gjennomføring av den aktuelle planen.

Når det gjelder rekkefølgekravene har mer enn 75 prosent av aktørene opplevd at kommunen pålegger investeringskostnader gjennom rekkefølgetiltak. I gjennomsnitt utgjør disse mellom tre og fem prosent av de totale kostnadene. Rekkefølgekravene skal blant annet sikre etablering av teknisk infrastruktur, for eksempel avkjørsel fra hovedvei, rundkjøringer, parkeringsanlegg, sykkelvei og gangbroer. Et flertall av aktørene i undersøkelsen opplyser at kommunens praksis med hensyn til slike rekkefølgekrav varierer, også innad i samme kommune. Videre er det flere som har inntrykk av at enkelte aktører prioriteres av kommunen og dermed får sine planer raskere gjennom reguleringsprosessen. Slike aktører vinner på å få prosjektet ut i markedet til "rett" tid, mens andre mister oppgangen i markedet på grunn av rekkefølgekrav som medfører forsinkelser.

For å sikre at rekkefølgekravene blir oppfylt er det vanlig at kommunen inngår utbyggingsavtaler<sup>53</sup> med boligutviklerne. Utbyggingsavtaler brukes gjerne der boligutviklere står ovenfor rekkefølgekrav om infrastruktur som samlet utgjør store kostnader for den enkelte boligutvikler. I tilfeller hvor hver enkelt boligutvikler ikke alene har mulighet til å finansiere og realisere all infrastruktur som rekkefølgekravene omfatter, kan kommunen inngå slike utbyggingsavtaler.<sup>54</sup> Dette gjøres blant annet for å skape økt forutsigbarhet med hensyn til kostnadsfordelingen av infrastrukturanlegg mellom boligutviklere og kommunen, samtidig som det kan bidra til å oppnå en koordinering og kostnadsfordeling mellom flere boligutviklere. Eksempelvis har Bergen kommune opplyst at de har etablert en egen etat for utbyggingsavtaler som bistår i koordineringen og organiseringen av områdeutvikling der kostnadsfordeling og fastsetting av etapper for gjennomføring er viktige tema.<sup>55</sup> Alle kommunene i Konkurransetilsynets undersøkelse benytter seg av utbyggingsavtaler.

## 2.4 Oppføring og salg av nye boliger

Oppføringen av boliger må skje i samsvar med de lovgitte krav som stilles til nye bygg, og tiltakshaver er selv ansvarlig for at kravene som stilles blir oppfylt. Kravene til nye boliger fremgår hovedsakelig av byggteknisk forskrift (TEK 10), veiledning til forskriften og tekniske standarder. Disse kravene til den tekniske kvaliteten på nye boliger revideres jevnlig og blir stadig strengere.

Forskriften inneholder blant annet bestemmelser om krav til tilgjengelighet<sup>56</sup> og energieffektivitet. Når det gjelder kravene til tilgjengelighet ble det for eksempel i 2010 innført krav om heis i boligbygg med tre etasjer eller mer. Forskriften stiller videre krav til utformingen av leiligheter og boliger, slik at disse også egner seg for mennesker med redusert fremkommelighet. Tilgjengelighetskravene gjelder imidlertid ikke alle nye boliger. Kravene gjelder kun boliger med hovedfunksjoner på inngangsplanet (stue, kjøkken, soverom, bad og toalett) og da kun for rommene på inngangsplanet, samt for boliger der det er krav om heis.<sup>57</sup>

<sup>53</sup> Utbyggingsavtaler er definert i plbl. § 17-1. Stortinget vedtok lovreguleringen av slike avtaler i april 2005. Kommunal- og regionaldepartementet (mai 2006) har publisert veileder for slike avtaler mellom kommune og utbygger.

<sup>54</sup> Kilde: Bergen kommunes etat for utbyggingsavtaler (nettsider) og svar fra Bergen kommune 25. juni 2014 på Konkurransetilsynets spørsmålsbrev 10. april 2014. Bergen kommune viser videre til at utbyggingsavtalene hittil utelukkende eller i det vesentlige har omhandlet boligutvikleres oppfyllelse av rekkefølgekravene.

<sup>55</sup> Svar fra Bergen kommune 25. juni 2014.

<sup>56</sup> Se Kommunal- og moderniseringsdepartementets rundskriv H-1/10 Iverksetting av ny byggesaksdel i plan- og bygningsloven. Se også Direktoratet for byggkvalitet sin veiledning (HO-2/2011) til plan- og bygningsloven kapittel 12 *Planløsning og bygningsdeler i byggverk*. For en redegjørelse av tilsvarende krav om universell utforming som følger av diskriminerings- og likestillingsloven, se Rundskriv fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartement *Universell utforming i diskriminerings- og likestillingsloven*.

<sup>57</sup> Jf. TEK 10 § 12-2 (1) om kravet til tilgjengelig boenhet, samt § 12-3 om krav til heis i byggverk.

Forskriftens krav til energieffektive hus gjelder typisk varmeisolasjon, terskelverdier for varmetap og tetthet i bygningskroppen. I tillegg er det innført forbud mot å installere oljefyrt oppvarming eller oljekjel.

Boligutviklere må, i tillegg til det som er nevnt ovenfor, også forholde seg til en rekke andre ulike lover og forskrifter i hele prosessen, det vil si fra regulering av en tomt til boligen står ferdig bygget.<sup>58</sup> Som eksempel på øvrige formelle krav kan det særlig nevnes garantikravene i bustadoppføringslova.<sup>59</sup> Bestemmelsens formål er å sikre oppfyllelse av avtalen om kjøp av bolig og dekning av kjøpers tap ved byggefeil, og entreprenøren må i den forbindelse stille en økonomisk garanti. Ved salg av boliger er det i dag krav om at garantistillelsen skal gjelde i fem år og dekke inntil ti prosent av vederlaget.<sup>60</sup> Prosentsatsen og lengden på garantitiden ble økt fra og med 1. juli 2011. Med hensyn til salg av nye boliger skjer dette både i forkant av byggeprosessen og etter at de er oppført. Forhåndssalg skjer gjerne både som følge av utbyggers egne vurderinger eller som en følge av at låne- eller finansieringsinstitusjoner stiller krav om en andel solgte boliger i et prosjekt, før finansiering gis.<sup>61</sup>

---

<sup>58</sup> I tillegg finnes det i dag totalt 4 500 standarder knyttet til bygg- og anleggsbransjen. Standardene omfatter blant annet regler og retningslinjer for prosjektering, utføring, produktdokumentasjon og kvalitetsnormer.

<sup>59</sup> Lov nr. 43 av 13. juni 1997 om avtaler med forbruker om oppføring av ny bustad m.m. (bustadoppføringslova) § 12.

<sup>60</sup> Reklamasjonsperioden i bustadoppføringslova § 12 er fem år, slik at boligutviklere også må ta hensyn til potensielle reklamasjonsutgifter i en tilsvarende tidsperiode som det stilles sikkerhet mot en eventuell konkurs.

<sup>61</sup> I praksis er det ikke uvanlig at andelen som forhåndssalget utgjør 50-60 prosent av det totale antall boliger som planlegges. Se uttalelse fra Roger Bjørnstad (sjeføkonom i Prognosesenteret) i artikkel publisert på NRK (nettsider) 24. oktober 2013 *Salget av nye boliger stuper* og tilsvarende uttalelse fra Olav T. Løvstad (leder i DnB Eiendom & Entreprenør) i artikkel publisert på E24 (nettversjon) 21. november 2013 *Øker risikoen for låntaker*. I NIBR-rapport 2012:31 s. 100 *Nye boliger i storbyene. Hvem kjøper og hva slags bokvaliteter tilbys?* fremgår det at det ofte er krav om opp mot 70 prosent forhåndsolgte enheter før byggelånet innvilges.



### 3 Konkurransen i boligutviklermarkedet

*I dette kapittelet vurderer Konkurransetilsynet hvordan konkurransen fungerer i boligutviklermarkedet. Rammebetingelsene i markedet har gått fra å være hovedsakelig offentlig styrt til å bli mer markedsbasert. God konkurranse i markedet vil dermed i enda større grad enn tidligere være et premiss for å sikre tilstrekkelig boligbygging, lavere priser og et variert tilbud av boliger av god kvalitet. Samtidig har det offentlige en sentral rolle som tilrettelegger av tomter og som reguleringsmyndighet.*

Konkurransetilsynet har vurdert flere forhold som er av sentral betydning for graden av konkurranse i boligutviklermarkedet. Sentrale forhold er antall aktører som er til stede, størrelsen på disse og hvilke muligheter de ulike aktørene har til å respondere, herunder om det finnes hindringer i markedet som begrenser muligheten for ekspansjon. Det er også vurdert om den offentlige reguleringen av boligutviklermarkedet, herunder myndighetsutøvelsen, kan være til hinder for effektiv konkurranse.

I vurderingen av konkurransesituasjonen i boligutviklermarkedet tar Konkurransetilsynet utgangspunkt i aktørenes markedsandeler. Disse brukes til å beregne konsentrasjonen i markedet. Konkurransetilsynet legger til grunn at et konsentrert marked normalt vil være en nødvendig, men ikke tilstrekkelig, betingelse for å fastslå at konkurransen er begrenset. Beskrivelsen av konsentrasjonen i et marked er derfor kun et utgangspunkt for vurderingen av konkurransesituasjonen i markedet.

Konkurransetilsynet vil videre vurdere aktørenes fleksibilitet og mulighet til å respondere på endringer i markedsforholdene, det vil si hvilke muligheter aktørene har til å endre sin boligproduksjon på kort sikt. I denne vurderingen er det blant annet sentralt å se på det offentlige rolle gjennom tilrettelegging og regulering, og hvilke markedsmessige forhold som legger begrensninger på hvor hardt selskapene kan konkurrere. Det er videre vurdert om det er forhold som begrenser de mindre aktørenes muligheter til å konkurrere i større grad enn store aktører.

Boligutviklermarkedet er preget av et omfattende og til dels komplisert juridisk rammeverk. Offentlige reguleringer kan være egnet til å påvirke konkurransen i et marked, og i noen tilfeller kan slike reguleringer også virke hemmende på konkurransen.

Reguleringer kan påvirke konkurransen på flere måter. Det kan for eksempel finnes regelverk som bidrar til å begrense antall eller bredden av tilbydere. Eksempler på dette kan være reguleringer som skaper økte kostnader for etablering eller ekspansjon, eller bidrar til å vanskeliggjøre fri flyt av varer og tjenester på tvers av geografiske områder.

En regulering kan også ha en negativ effekt på konkurransen dersom den begrenser valgmulighetene for forbrukere. Et eksempel på dette er urimelig høye kvalitetskrav for boliger som bidrar til å utestenge kundegrupper fra markedet.<sup>62</sup> Videre kan det være forhold ved myndighetsutøvelsen som påvirker konkurransen. Et eksempel på dette er usikkerhet knyttet til både tid og utfall i kommunale reguleringsprosesser som kan gjøre det vanskelig for aktører å planlegge fremtidige boligprosjekter.

I tillegg til begrensninger som følger av reguleringer og myndighetsutøvelse, kan også begrensninger i ressurstilgangen ha en negativ effekt på konkurransen. Dette kan for eksempel være tilfelle dersom et fåtalls bedrifter har skaffet seg kontroll over en råvare, arbeidskraft eller et tomteareal som er nødvendig for å operere i markedet. Dersom slike problemer oppstår og markedet blir svært konsentrert kan det være behov for regulering.

Med dette som bakgrunn vil Konkurransetilsynet i det følgende vurdere konkurransen i boligutviklermarkedet. Vurderingen tar utgangspunkt i byregionene Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Sandnes. I tillegg benyttes enkelte eksempler fra Kristiansand.

### 3.1 Markedskonsentrasjon

Informasjonen som Konkurransetilsynet har hentet inn fra aktørene i denne undersøkelsen, viser at mangel på ferdigregulerte og byggeklare tomter er en av de viktigste faktorene som begrenser boligutvikleres mulighet til å øke tilbudet av boliger når boligprisene øker. Flere av aktørene har pekt på at det generelt er knapphet på tomter i sentrale strøk. Dette gjelder særlig tomter regulert til boligformål.

Basert på denne informasjonen har Konkurransetilsynet vurdert at aktørenes tomtereserver gir et godt uttrykk for konkurransen i boligutviklermarkedet i fremtiden, herunder aktørenes mulighet til å respondere på endringer i markedet. Tilsynet har derfor hentet inn informasjon om tomteareal og antall boligenheter som den enkelte boligutvikler forventer å kunne bygge på dette arealet. Sistnevnte vil i det følgende betegnes som potensielle boligenheter.

Konkurransetilsynet har i tillegg hentet inn tall for blant annet årlig omsetning, salgsverdi av ferdigstilte boligenheter, antall ferdigstilte boligenheter og antall solgte boligenheter. Dette for å kunne kontrollere om det er en mulig sammenheng mellom tomtereservene og den enkelte aktørs andel av omsetningen i markedet.

Beregningen av markedsandeler i totemarkedet tar utgangspunkt i aktørenes estimerte tall for antall potensielle boligenheter medio 2014. Konkurransetilsynet har kun informasjon om tomter som

---

<sup>62</sup> Se blant annet OECD *Competition assessment toolkit (Volume 1: principles) (Volume 2: Guidance)*. Dette dokumentet gir en generell metodologi for identifisering og vurdering av unødvendige eller uforholdsmessige offentlige reguleringer.

er eid av boligutviklere.<sup>63</sup> Tallene tar ikke hensyn til beliggenheten på tomtene eller hvor i utviklingsprosessen tomtene er. Likevel mener tilsynet at disse tallene gir en god indikasjon på de forhold som har betydning for beregningen av konsentrasjonen i dette markedet.

Med utgangspunkt i disse tallene viser Konkurransetilsynets beregninger at tomtemarkedet er konsentrert i alle de fem byregionene som er undersøkt. Tabellen under gir en oversikt over den samlede markedsandelen til de tre største aktørene i de ulike byregionene.

**Tabell 3 - Samlet markedsandel beregnet med utgangspunkt i potensielle boligenheter for de tre største aktørene i de ulike byregionene.**

| SAMLET MARKEDSANDEL |            |
|---------------------|------------|
| <b>Oslo</b>         | 79 prosent |
| <b>Sandnes</b>      | 74 prosent |
| <b>Trondheim</b>    | 74 prosent |
| <b>Stavanger</b>    | 65 prosent |
| <b>Bergen</b>       | 57 prosent |

Tabellen viser at konsentrasjonen i de ulike byregionene er høyest i Oslo, Trondheim og Sandnes, mens den er lavest i Bergen.

De innhentede tallene viser videre at det er stor variasjon i boligbyggelagenes posisjon i de ulike byregionene. Mens boligbyggelagenes andel av de potensielle boligenhetene er godt over 50 prosent i Bergen og over 40 prosent i Trondheim, er andelen under 40 prosent i Sandnes og rundt 30 prosent i Oslo. I Stavanger synes boligbyggelagenes andel å være beskjedent.

Konkurransetilsynet har også vurdert markedsandeler basert på gjennomsnittlig omsetning fra salg av nye boligenheter i perioden 2009-2013, men som følge av noen mangler i dette tallmaterialet er det noe usikkerhet knyttet til beregningen av markedsandeler og konsentrasjon. Det synes imidlertid klart at markedsandelen til de tre største aktørene stort sett er lavere målt i omsetning enn målt i potensielle boligenheter som vist i tabellen over. I Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger ligger markedsandelen til de tre største aktørene mellom 40 og 60 prosent målt i omsetning, mens den i Sandnes er noe høyere.

En sammenligning av bakgrunnstallene tyder på at aktører med en stor tomtebank også har en gjennomgående stor del av omsetningen i markedet. Unntaket er også her Sandnes, som skiller seg ut ved at de største aktørene, målt i potensielle boligenheter, synes å ha en betydelig mindre andel av omsetningen.

<sup>63</sup> Konkurransetilsynet har bedt boligutviklerne i de undersøkte byregionene om å oppgi de største aktørene.

Konkurransetilsynet har hentet inn informasjon fra disse, samt en rekke mindre aktører. Tomter eid av andre enn boligutviklerne er ikke inkludert i utvalget. Det antas at det kun er tomter eid av boligutviklere som kan realiseres i løpet av relativt kort tid. Samlet sett anser tilsynet at datagrunnlaget gir et godt bilde av markedsandelene i markedet.

### 3.2 Aktørenes ekspansjonsmuligheter

Det er, som nevnt ovenfor, flere forhold enn markedskonsentrasjonen som er relevante i vurderingen av graden av konkurranseintensitet i et marked, og dermed for aktørenes muligheter til å utøve markedsrett. Hvilke muligheter konkurrentene har til å respondere, herunder om det finnes hindringer i markedet som begrenser mulighetene for ekspansjon, vil være særlig sentralt i boligutviklermarkedet.

Ekspansjonsmulighetene til en bedrift påvirkes av en rekke forhold. Offentlige reguleringer, oppstartskostnader, finansieringsbehov og tilgang på innsatsfaktorer er eksempler på forhold som er av betydning. I boligutviklermarkedet påvirkes også ekspansjonsmulighetene av aktørenes evne til å påta seg risiko. Risikobildet i boligutviklermarkedet er mangeartet og kommer til uttrykk i ulike former i hele utviklingsfasen. Dette gjelder blant annet risiko knyttet til markedet, reguleringsforhold, finansielle forhold og forhold i produksjons- og salgsfasen.<sup>64</sup> Stor usikkerhet i prosjektene som følge av at inntektene knyttet til boligsalg kommer lenge etter at tomteinvesteringen er foretatt, mens fortløpende utgifter til entreprenør og andre tjenesteytere bidrar også til større utfordringer for nye og mindre aktører.



Dersom markedet er konsentrert og konkurrentenes ekspansjonsmuligheter er begrensede, vil store etablerte aktører med tilgang på attraktive tomter i mindre grad måtte ta hensyn til andre aktører i sin prissettings- og produksjonsstrategi. I markeder med hard konkurranse vil slike aktører på den annen side være mer forsiktige med å øke prisene sine, fordi dette kan gi konkurrentene mulighet til å vokse og kapre markedsandeler.

Konkurransetilsynet vil i det følgende redegjøre nærmere for hvilke forhold som vurderes å være av konkurransemessig betydning for aktørenes muligheter til å ekspandere sin virksomhet i boligutviklermarkedet.

#### 3.2.1 Tomte tilgang

Innspillene som Konkurransetilsynet har mottatt fra aktørene i bransjen tyder på at en av de viktigste faktorene for velfungerende konkurranse i boligutviklermarkedet er at aktørene til enhver tid har god tilgang på tomter. God tilgang på tomter gir både fleksibilitet på kort sikt og mulighet til å planlegge langsiktig. Som nevnt ovenfor har nær samtlige aktørene i Konkurransetilsynets undersøkelse opplyst at de har tomtebanker.<sup>65</sup>

<sup>64</sup> Se NIBR-rapport 2011:31 s. 45-50 *Boligbyggingens prisrespons. For mange hensyn eller for lite tilrettelegging?* og Nordahl (2012, s. 3-6) *Boligbyggingens to jokere: byggegrunn og regulering* som beskriver risikobildet i boligutviklermarkedet mer i detalj. Forfatterne skiller primært mellom fire hovedtyper risiko: generell markedsrisiko, reguleringsrisiko, finansieringsrisiko og produksjonsrisiko.

<sup>65</sup> Over 60 prosent av tomtene består av regulerte tomter. Av disse er det gitt byggetillatelse på en tredjedel.

Tomter er en knapp ressurs i sentrale bystrøk. Knapphet på tomter regulert til boligformål og økt etterspørsel etter boliger i sentrale bystrøk vil føre til at tomtegrunn blir mer verdt.<sup>66</sup> Dersom tomteeiere har en forventning om høyere pris i en senere periode vil incentivet til å få regulert tomten til boligformål i denne perioden bli redusert. Tilsvarende vil det for en boligutvikler være reduserte incentiver til å starte bygging på en ferdigregulert tomt. En slik tilpasning kan være en naturlig markedstilpasning, men dersom det er konkurransebegrensninger i markedet og en aktør med markedsrett kan påvirke fremtidig pris, kan dette føre til at fordelingen av tilbudet av nye boliger i de ulike periodene ikke blir optimal.

Flere aktører i Konkurransetilsynets undersøkelse har påpekt at tilgangen på attraktive tomter er begrenset, og at de største aktørene har sikret seg eierskap til de beste tomtene eller opsjonsavtaler som sikrer tomtetilgang frem i tid.<sup>67</sup> En aktør uttaler i den forbindelse at de store aktørene "støvsuger" markedet for tomter.

Det forhold at de fleste aktørene i undersøkelsen påpeker at tomtebanker er nødvendig for å sikre en kontinuerlig og forutsigbar drift, indikerer at tilgang på tomter gjennom en tomtebank kan være en viktig motvekt til uforutsigbare og lange reguleringsprosesser. Aktørene kan da ha tomter på ulike stadier i utviklingsprosessen og dermed spre risikoen på flere prosjekter. Investeringsrisikoen reduseres ved at aktørene har flere parallelle prosjekter som potensielt kan generere store inntekter, selv om ett eller noen prosjekter blir forsinket i reguleringsprosessen. En utbygger med en stor reserve av tomter har i tillegg en konkurransefordel, fordi denne kan tilby erstatningstomter og inngå bytteavtaler.<sup>68</sup>

Den finansielle konsekvensen og risikoen forbundet med å eie en tomt er ulik for regulerte og uregulerte tomter, noe som igjen påvirker avkastningskravet for boligutviklerne. Ved kjøp av en uregulert tomt vil reguleringsutfallet være usikkert og dette innebærer en større finansiell risiko.<sup>69</sup> På den annen side vil kjøp av en uregulert tomt gi aktøren mulighet til å hente ut mest mulig av den verdiskapningen som ligger i reguleringsprosessen. En uregulert tomt gir videre muligheten til å påvirke utformingen av, og utnyttelsesgraden for tomten. Dersom tomten er ferdig regulert vil dette påvirke prisen på tomten i stor grad.<sup>70</sup>

Finansiell styrke er sentralt for å få på plass finansiering til både kjøp av tomter og for muligheten til å kunne drive flere boligprosjekter parallelt. Det vil i tillegg være kapitalkrevende å ha en betydelig tomtebank over tid, uten at det faktisk iverksettes bygging. Det vil også ta tid før en investering i tomt gir avkastning ettersom inntekten først realiseres når boligene er solgt.

Konkurransetilsynets vurderinger tilsier at manglende tilgang på tomter og finansieringsutfordringer i forbindelse med anskaffelse av tomtegrunn, er et vesentlig hinder for ekspansjon i markedet. Særlig gjelder dette mindre aktører uten eller med mindre tomtebank og med begrenset kapitaltilgang, ettersom disse vanskelig kan finansiere nye tomtekjøp.

<sup>66</sup> Jacobsen m.fl. i artikkel publisert i Penger og Kreditt 4/2006 s. 231 *Boliginvesteringer og boligpriser*.

<sup>67</sup> Et overveiende flertall av aktørene i Konkurransetilsynet undersøkelsen svarer at tilgangen på tomter er eller kan være hindring for etablering av eller videre utvidelse virksomhet i boligutviklermarkedet i dag.

<sup>68</sup> Se Nordahl (2012, s. 9) *Boligbyggingens to jokere: byggegrunn og regulering*.

<sup>69</sup> Se mer om prising av boligtomter i ECON-rapport 2005-55 *Prising og transaksjoner av boligtomter* s. 18-25.

<sup>70</sup> NOU 2002:2 kapittel 3.3.1 *Boligmarkedene og boligpolitikken*.

### 3.2.2 Regulering og reguleringsmyndighet – reguleringsprosesser

Hensynet til sunn konkurranse og effektiv bruk av samfunnets ressurser krever at det offentlige regelverket utformes på en måte som sikrer like konkurranseforhold, legger til rette for økt konkurranse, øker insentivene til investering og innovasjon, samt øker gjennomsiktigheten i markedet og valgmulighetene for forbrukerne.<sup>71</sup>

I planfasen er de offentlige reguleringene i boligutviklermarkedet generelt innrettet mot å regulere forholdet mellom stat og kommune i arealpolitikken, og samtidig ivareta samfunnsmessige hensyn. Det problematiske i en konkurransemessig sammenheng er om slike offentlige reguleringer eller måten det håndheves på, i praksis er til hinder for eller vanskeliggjør en samfunnsmessig optimal ressursutnyttelse.<sup>72</sup>

Kommunene har ansvaret for den overordnede arealplanleggingen og bestemmer derfor i stor grad på hvilke tomter det skal bygges boliger. Kommunene kan utøve stor grad av skjønn når de skal vurdere private planforslag og konkrete rekkefølgekrav. Den største utfordringen for boligutviklere i relasjon til regulering og omregulering av tomter er tidsaspektet og forutsigbarheten i reguleringsprosessene. Flere aktører mener at prosessen frem mot en ferdigregulert tomt tar lang tid, og at dette i seg selv er et problem for boligbyggingen. Det er i den forbindelse vist til at det særlig tar for lang tid å få frem byggeklare tomteområder i de områdene folk faktisk ønsker å bo, noe som både kan forsinke igangsettingen og gjøre at enkelte prosjekter skrinlegges.

Tidsaspektet fra et reguleringsplanforslag er fremmet til boligen er innflyttingsklar er ikke mulig å tidfeste generelt. Det er i liten grad fastsatt lovpålagte tidsfrister for kommunenes saksbehandling av planforslag.<sup>73</sup>

Dersom det kommer inn merknader til planforslaget fra offentlige instanser (varsel om innsigelse), naboer (varsel om naboprotekt) eller andre, tas disse i utgangspunktet med i den videre saksbehandling. Et alternativ for forslagstilleren er å gjøre endringer i planforslaget som ivaretar innspillene. Det endelige planforslaget oversendes til politisk komitébehandling i kommunen, sammen med et fagnotat fra den administrative saksbehandlingen. By- eller kommunestyret vedtar så det endelige planforslaget etter innstilling fra underliggende politiske komité. Det endelige planvedtaket kan påklages.<sup>74</sup>

Svarene i tilsynets undersøkelse har som nevnt ovenfor vist at den totale tidsbruken i reguleringsprosessen for private planforslag normalt er mer enn to år.



<sup>71</sup> Jf. Ot.prp. nr. 6 (2003-2004) kapittel 3.5.4 og 5.3.4 A) *Om lov om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger (konkurranseloven)* s. 25-26, 32 og 50-51 og Konkurransetilsynets høringssvar til NOU 2011:4 s. 27 *Mat, makt og avmakt – om styrkeforholdene i verdikjeden for mat*. Se også notat av konkurransedirektør Christine B. Meyer av 14. mai 2014 *Konkurranse og regulering*, publisert på Produktivitetskomisjonens hjemmesider.

<sup>72</sup> Jf. Ot.prp. nr. 6 (2003-2004) s. 29-31 og 50-51 A) *Om lov om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger (konkurranseloven)*. For mer generell informasjon om vurderinger av konkurransebegrensninger som følge av offentlige reguleringer, se Konkurransetilsynets skriftserie nr. 1/2005 *På like vilkår? – En analyse av konkurranse mellom offentlige og private foretak* og nr. 3/2005 *Frie yrker – friere konkurranse?*

<sup>73</sup> Jf. kapittel 3.3 og fotnote 48 ovenfor.

<sup>74</sup> Jf. plbl. § 12-12 tredje ledd.

Aktørene har gitt ulike forklaringer på hva den lange tidsbruken skyldes, men en felles oppfatning er at forsinkelsene skyldes en kombinasjon av flere faktorer. Den årsaken som flest aktører har pekt på er innsigelser, eller varsel om innsigelser, mot planforslaget fra en offentlig myndighetsinstans eller fagetat.

Blant de øvrige årsakene til forsinkelser i plan- og reguleringsprosessene oppgir aktørene blant annet pålegg om kostnadskrevenne rekkefølgetiltak, krav om tekniske utredninger på et sent tidspunkt i prosessen, arkeologiske utgravinger, manglende kapasitet eller kompetanse hos utbygger, en komplisert koordinering mellom grunneiere, samt manglende kompetanse, kapasitet og nødvendige avklaringer fra kommunene.

Kommunene selv antar at forsinkelsene i stor grad skyldes innsigelser (knyttet til blant annet kulturminner, kulturmangfold, jordvern, støy og samferdsel). Videre har kommunene og Kommunenes Sentralforbund vist til mangelfull kommunal saksbehandlingskapasitet, kapasitetsutfordringer, mangel på fagmiljø innad i kommunen, mangelfullt innhold i innlevert privat planforslag, uoverensstemmelser mellom planforslaget og overordnet kommunalt plangrunnlag og vedtatte rammebetingelser (for eksempel at utbygger ønsker større utnyttelsesgrad enn tillatt), endring av arealbruksformål, samt behov for å komme til enighet om rekkefølgekrav.

Selv om flere aktører har vist til at tidsbruken isolert sett er en utfordring, anser aktørene likevel manglende forutsigbarhet i reguleringsprosessen som et større hinder for ekspansjon for deres virksomhet. Manglende forutsigbarhet knytter seg for det første til usikkerhet om reguleringsutfallet. Desentralisering av planmyndigheten til kommunene kan også medføre ulik tolkning og praktisering av mer formelle lovbestemmelser på tvers av kommunegrensene.<sup>75</sup>

Videre kan manglende forutsigbarhet knyttet til tidsbruken underveis og endelig vedtakstidspunkt i reguleringsprosessen, skape usikkerhet. Dette øker særlig den økonomiske risikoen i et boligprosjekt, og er derfor en utfordring for å skape lønnsomhet. Enkelte aktører har bedre tilgang på kapital og vil derfor være bedre i stand til å bære den økte risikoen som følger av en lengre prosjektperiode.

Mer generelt har flere aktører vist til at det er en stor fordel å kjenne til de enkelte saksbehandlere i kommunene, både for å vite hva disse krever, men også for å kunne kontakte de for innspill underveis i prosessen. Slik kjennskap vil kunne bidra til økt forutsigbarhet, både med hensyn til tid og utfall. Dette er angitt som en årsak til at små aktører ikke ønsker å ekspandere til kommuner der de ikke kjenner til kommunens saksbehandlere og dermed kommunens praksis.

Selv om flere av aktørene stadig trekker frem manglende effektivitet og forutsigbarhet i reguleringsprosessene som en hindring for nybygging, har kommunene overfor Konkurransetilsynet opplyst at de opplever tilfeller der boligutviklere ikke starter byggingen selv om de sitter på ferdig regulerte tomter. Det er usikkert hva som er årsaken til at en rekke slike boligprosjekter ikke har blitt realisert. Stavanger kommune har gjort enkelte undersøkelser blant aktørene for å forsøke å avdekke hva dette skyldes. I den forbindelse ble det blant annet pekt på tunge rekkefølgetiltak knyttet til utbyggingen, mange grunneiere med ulike mål og fremdriftsplaner og eksisterende virksomheter som er uforenlige med nye planer.

Utbyggingsavtaler brukes som nevnt av kommunene som et koordineringsverktøy, samtidig som de skal sikre oppfyllelse av rekkefølgekravene.

---

<sup>75</sup> Konkurrentverkets rapport 2013:10 s. 59 *Konkurrenten i Sverige 2013*.

Enkelte aktører i Konkurransetilsynets undersøkelse har imidlertid påpekt at utbyggingsavtaler sjelden blir inngått før endelig sluttbehandling og godkjenning av reguleringsplanene. På dette tidspunktet kan innhold, og ikke minst kostnadene som utbygger er forpliktet til å bære, ha endret seg vesentlig. Med andre ord vil manglende eller treg fremdrift og økt kompleksitet i reguleringssakene, kunne hindre aktørene i å få planer frem i det tempoet de ønsker. Dette fører til at de kommer senere i gang og at det blir vesentlig dyrere enn planlagt.

De fleste aktørene i undersøkelsen har bekreftet at de har blitt pålagt investeringskostnader for utbygging av infrastruktur og/eller rekkefølgekrav, og at dette kan ha hatt uheldige virkninger for fremdriften i prosjektene eller for konkurransen i markedet mer generelt.<sup>76</sup> De gir videre uttrykk for at slike pålegg fordeles ulikt mellom boligutviklere i samme område og at dette har, eller kan ha, uheldige virkninger ved at enkelte boligprosjekter blir utkonkurrert, forsinket eller aldri realisert.<sup>77</sup>

Konkurransetilsynet legger til grunn at det generelt er stor usikkerhet og til dels liten forutsigbarhet knyttet både til utfallet og tidsaspektet i plansaker. Dette gjør det vanskelig å planlegge fremdrift i enkeltprosjekter, krever at aktørene har mulighet til å binde kapital over tid og påvirker lønnsomheten i prosjektene. Etter tilsynets oppfatning kan derfor regelverket og myndighetsutøvelsen i tilknytning til reguleringsprosessen anses som en relativt stor hindring for aktørenes mulighet til å ekspandere i markedet.

Noen av hindringene synes å være særlig utfordrende for mindre aktører i markedet. Høye kostnader forbundet med rekkefølgekrav sent i utviklingsprosessen skaper utfordringer knyttet til planlegging av fremdrift og kalkulering av lønnsomheten i et prosjekt. Mindre aktører vil sannsynligvis være mest sårbare for dette, ettersom disse ofte vil være avhengig av fremdriften i enkeltprosjekter og dermed ha mindre mulighet til å ha flere løpende prosjekter på grunn av den finansielle usikkerheten. Et annet eksempel er ulik praktisering av regelverket på tvers av kommunegrensene, hvilket medfører at aktører vegrer seg mot å ekspandere sin virksomhet til andre kommuner. Store aktører med et stort administrativt apparat, vil enklere kunne ta på seg den ressursmessig byrden som ligger i dette.

### 3.2.3 Kommunens tilrettelegging for boligbygging

Kommunen er den mest sentrale myndighetsaktøren i markedet, og kommunen har en rekke virkemidler å ta i bruk som tilrettelegger for boligbygging. Hvilke virkemidler som faktisk tas i bruk i den enkelte kommune varierer ettersom den enkelte kommune har ulike utfordringer.<sup>78</sup> For eksempel kan det være andre virkemidler som er hensiktsmessige for å legge til rette for boligbygging i kommuner med en fortettingsstrategi, sammenlignet med en kommune som ønsker arealmessig vekst gjennom boligbygging i nye områder. Manglende bruk av tilgjengelige virkemidler og handlingsrom vil på den annen side kunne forsterke forhold i markedet som kan hindre aktører i å ekspandere.

Boligbyggingsmønsteret i de store byregionene har de siste årene beveget seg gradvis fra feltutbygginger til fortetting og transformasjon. Dette skyldes i første rekke en urbaniseringstrend gjennom folks ønske om å bo sentralt, men er også et resultat av miljøhensyn og ønske om en

<sup>76</sup> Kun tre aktører svarer avkreftende på spørsmålet.

<sup>77</sup> Se også rapport fra undersøkelse utført av Asplan Viak (for Oslo kommune) av 9. oktober 2013 *Kartlegging av planprosesser i Oslo-regionen*.

<sup>78</sup> NIBR-rapport 2014:13 s. 141-146 *Kommunenes tilrettelegging for boligbygging* og NIBR-rapport 2014:8 s. 36, 44-45, 74 og 82-87 *Boligbygging i storbyene – virkemidler og handlingsrom*.

bærekraftig utvikling, samt omstrukturering og utflytting av industriarbeidsplasser. I forbindelse med utflytting av industri fra bykjernen har det åpnet seg muligheter til å bruke disse tomtene til boliger fremfor næring.<sup>79</sup>

I en del utbyggingsområder, særlig fortetnings- og transformasjonsområder, kan det være utfordringer knyttet til at det flere grunneiere involvert. Dette kan blant annet skape usikkerhet vedrørende fordeling av kostnader til bygging av infrastruktur,<sup>80</sup> og i slike tilfeller kan det være nødvendig for kommunene å bidra til koordinering mellom grunneierne. Etter Konkurransetilsynets oppfatning vil manglende tilrettelegging og koordinering kunne hindre eller forsinke realisering av prosjekter i slike tilfeller.

Dersom utbyggingen gjelder nye områder vil utfordringene gjerne være knyttet til utbygging av infrastruktur, som for eksempel bygging av sykkelstier, vei og grøntområder. I slike områder kan det oppstå spørsmål knyttet til hvem som skal ta kostnaden ved denne utbyggingen og hvordan dette skal fordeles på eventuelle senere utbyggere. Uten en fornuftig kostnadsfordeling kan ulempen ved å bygge først være så stor at ingen bygger.

Samtlige kommuner i Konkurransetilsynets undersøkelse oppgir at avsetting av tilstrekkelige arealer til boligformål er det mest sentrale tiltaket for å legge til rette for boligbygging.<sup>81</sup> Videre oppgir kommunene at arealreservene deres, i utgangspunktet, er tilstrekkelige til å oppnå egne målsettinger for boligbyggingen. Som tidligere nevnt har kommunene historisk sett utøvd betydelig større innflytelse i markedet enn hva tilfellet er i dag, særlig knyttet til oppkjøp og omregulering av tomter.<sup>82</sup> I dag er det kun noen av kommunene i tilsynets undersøkelse som er aktive når det gjelder oppkjøp av tomter for utvikling til boligformål.

---

<sup>79</sup> Se NIBR-rapport 2014:8 s. 34-35 *Boligbygging i storbyene – virkemidler og handlingsrom*.

<sup>80</sup> NIBR-rapport 2014:13 s. 13 *Kommunenes tilrettelegging for boligbygging*.

<sup>81</sup> Kilde: Møte med Stavanger kommune (19. juni 2014), Sandnes kommune (27. juni 2014), Bergen kommune (25. august 2014) og Trondheim kommune (14. oktober 2014).

<sup>82</sup> NOVA rapport nr. 1/2008 s. 17-22 *Fra totalreguleringsambisjoner til markedsstyring. Arbeiderpartiet og reguleringen av boligomsetningen 1970-1989* og NOU 2002:2 s. 75-139 *Boligmarkedene og boligpolitikken*. Se også Nordahl (2011, s. 6-9) *Boligbyggingens to jokere: byggegrunn og regulering*.

**Eksempler fra kommunene**

Stavanger kommune har overfor tilsynet angitt at de tilstreber en aktiv utbyggingspolitikk gjennom systematisk og strategisk tomtekjøp både i nye utbyggingsområder og innenfor byggesonen. Kommunen samarbeider også med private aktører i førstnevnte områder. Kommunen har videre solgt tomter for boligbygging og opprettet boligforum som en samarbeidsarena mellom kommunen og private boligutviklere med felles mål om å fremme boligbyggingen.

Kristiansand kommune hadde en strategi om aktivt tomteoppkjøp frem til midten av 1990-tallet, som gradvis avtok. Kommunen opplevde deretter at det skjedde en form for monopolisering av markedet, sammen med en markert prisoppgang. I 2007 vedtok kommunestyret at det skulle foretas strategiske oppkjøp av tomter som ikke var byggeklare. Som et ledd i dette var det sentralt for kommunen å gå mer aktivt inn i sin tilretteleggerrolle ved å erverve grunn, samt regulere og bygge nødvendig infrastruktur.

Sandnes kommune er også aktiv i totemarkedet som et ledd i en aktiv boligstrategi. Kommunen har på mer overordnet nivå oppgitt at kommunens ansvar er å etablere gode bomiljø, sikre variasjon i utbyggingen, samordne areal- og transportutviklingen og sikre økonomisk og miljømessig bærekraft i utbyggingen. Kommunen tilrettelegger for utbygging blant annet gjennom eget tomteselskap.

Blant kommunene i tilsynets undersøkelse fremstår Sandnes som den mest aktive i totemarkedet gjennom bruk av eget tomteselskap. Kommunen har vedtatt at tomteselskapet skal gjennomføre en systematisk tomteervervsplan som sikrer langsiktighet i tilgang på utbyggingsareal. Tomteselskapet anlegger også vei, vann og kloakk før tomtene videreselges til boligutviklere.

For å sikre en velfungerende konkurranse er det viktig at det til enhver tid er nok regulerte tomter tilgjengelig i markedet. Dersom dette ikke er tilfelle vil manglende tilrettelegging fra kommunene kunne begrense boligbyggingen og aktørenes ekspansjonsmuligheter. Informasjonen som Konkurransetilsynet har hentet inn fra aktørene viser at mangel på ferdigregulerte og byggeklare tomter er en av de viktigste faktorene som begrenser boligutvikleres mulighet til å øke tilbudet av boliger når boligprisene øker. Konkurransetilsynet vil i kapittel 4 gå nærmere inn på hvilke virkemidler som kan og bør tas i bruk for å sikre at tilgang til tomter ikke skal begrense aktørenes ekspansjonsmuligheter.

Konkurransetilsynet er av den oppfatning at kommunenes manglende tilrettelegging for boligbygging kan være til hinder for boligutvikleres ekspansjonsmuligheter. Kommuner som er aktive og tilpasser sin tilrettelegging utfra forholdene i kommunen, vil på den annen side kunne bidra til å redusere mulige hindringer for ekspansjon i boligutviklermarkedet. Eksempler på dette er avsetningen av arealer til boligformål, tilrettelegging gjennom forskuttering av infrastruktur og transformasjon av områder regulert til andre formål.

### 3.2.4 Oppføring og salg

Oppføringen av boliger må skje i samsvar med de lovgitte krav som stilles til nye bygg. Dette regelverket er generelt innrettet mot å ivareta samfunnsmessige hensyn, for eksempel at alle nye boliger skal bygges etter bestemte kvalitets- og miljøkrav. Det problematiske i en konkurransemessig sammenheng er som tidligere nevnt om slike offentlige reguleringer eller måten det håndheves på, i praksis er til hinder for, eller vanskeliggjør en samfunnsmessig optimal ressursutnyttelse. En side av dette er om reglene står i forhold til sitt formål, og om det totale omfanget av kravene fører med seg høyere kostnader enn merverdien for boligkjøperne. I så fall kan regelverket bidra til å begrense tilbudet av nye boliger.

De byggtekniske kravene som blant annet fremgår av TEK10 er i utgangspunktet like for alle aktørene i bransjen. Stadige endringer i regelverket sammen med økte krav vil imidlertid føre til økte kostnader i byggeprosessen, og dermed økt finansieringsbehov. Innspill fra aktørene viser at det økte finansieringsbehovet kan øke etableringshindringene og gjøre ekspansjonsmulighetene mindre, ettersom det typisk er nye og mindre aktører som har den høyeste finansieringskostnaden. I tillegg til slike statlige krav har også kommunene mulighet til å legge ytterligere begrensninger på aktørene i boligutviklingsprosjekter gjennom reguleringsplaner og vedtekter.<sup>83</sup>

Hyppige endringer i rammebetingelsene i boligutviklermarkedet kan i prinsippet ramme ulike aktører ulikt, da kravene i noen grad forutsetter teknisk spesialkompetanse eller bruk av fordyrende og spesialtilpassede løsninger. I tillegg vil det kreve mye tid og ressurser å sette seg inn i og holde seg oppdatert på disse endringene. Store aktører med et større administrativt apparat vil også på dette området enklere kunne ta på seg den ekstra ressursmessige byrden.

Et annet forhold som fremheves av flere aktører i undersøkelsen er garantikravene i bustadoppføringslova. Garantikravene innebærer, som nevnt ovenfor, at det må stilles en garanti eller gjøres en avsetning som skal dekke en sum på inntil ti prosent av salgsvederlaget på nye boliger i fem år etter ferdigstillelsen. Dette kan ytterligere svekke mindre aktørers mulighet til å etablere seg eller ekspandere i markedet.<sup>84</sup> I tillegg kan de økte garantikravene for nye boliger hindre nyinvesteringer, eller føre til at aktørene heller velger å investere i rehabiliteringsmarkedet enn i boligutviklermarkedet.<sup>85</sup> Dette kan bidra til en reduksjon i tilbudet av nye boliger.

Tilgang på kompetent arbeidskraft er videre sentralt for å sikre en effektiv produksjon og fleksibilitet i markedet. Arbeidskraften sikres gjennom egne ansatte eller innleid personell, eller ved bruk av underleverandører. Typisk vil de større og vertikalt integrerte aktørene ha en stor andel fast ansatte, mens mindre aktører i stor grad benytter seg av innleid arbeidskraft og underleverandører.

I Konkurransetilsynets undersøkelse kommer det frem at det for enkelte mindre aktører oppleves å være begrenset tilgang på kompetent arbeidskraft. Dette gjelder spesielt aktører som ikke kan forsvare å ha fast ansatte i selskapet. Større aktører med flere fast ansatte, som også ofte er vertikalt integrert med egen entreprenørvirksomhet, har både større sikkerhet for arbeidskraft og fleksibilitet til å flytte arbeidskraft mellom oppdrag. Dette kan skje enten fra et boligprosjekt til et annet, eller til arbeid i andre sektorer. Mindre aktører vil også være mer sårbare for svingninger i markedet, for eksempel som en følge av endring i etterspørsel i tilgrensende markeder (som offentlige byggeprosjekter eller oppføring av næringsbygg).

Flere aktører har videre påpekt at det er utfordringer knyttet til å finne personer med kompetanse til å lede prosjekter. Dette legger begrensninger på mulighetene til å gjennomføre flere prosjekter parallelt, og vil være et hinder for videre ekspansjon.

Regelverket som boligutviklere må forholde seg til og tilgang på kompetent arbeidskraft, er forhold som vil kunne hindre aktører i å utvide sin virksomhet i markedet. Konkurransetilsynet er likevel av den oppfatning at dette påvirker aktørenes ekspansjonsmuligheter i mindre grad enn tomtetilgang, reguleringsprosesser og kommunens manglende tilrettelegging.

<sup>83</sup> Eksempler på dette er krav om støyskjerming, maksimal mønehøyde og krav til utforming av boligbygg, både estetisk og størrelsesmessig.

<sup>84</sup> Kilde: Artikkel 7. august 2014 på Byggindustrien (nettversjon) *Økt garantistillelse truer boligbyggingen* og to artikler publisert hhv. 7. august 2014 og 30. oktober 2012 på Byggforlaget/Byggmesteren (nettversjon) *Garantikravene stopper oss* og *Garantikrav stoppet bygging*.

<sup>85</sup> Kilde: Uttalelse på Boligprodusentenes Forening sine nettsider 13. august 2014 *Godt salg av nye boliger i juni*.

Når det gjelder garantikravene, vurderer tilsynet at disse på sikt kan være til hinder for ekspansjon fordi garantikravene binder tilgjengelig kapital<sup>86</sup> som dermed ikke kan benyttes til andre formål.

### 3.3 Vurdering av konkurransen i boligutviklermarkedet

Gjennomgangen over viser at det er flere forhold som gjør det vanskelig for aktører å utvide virksomheten i boligutviklermarkedet, og at noen av hindringene er særlig utfordrende for mindre aktører.

Det trenger ikke nødvendigvis være negativt for konkurransen at mindre aktører har begrensede muligheter til å etablere seg i markedet eller utvide sin virksomhet. Dette forutsetter imidlertid at det er nok aktører tilstede som utøver et tilstrekkelig konkurransepress. Dersom markedet er konsentrert kan begrensede etablerings- og ekspansjonsmuligheter være et betydelig hinder for en velfungerende konkurranse. Som tidligere vist synes boligutviklermarkedet å være konsentrert i de fleste byregionene som er undersøkt, og det er stort sett høyere konsentrasjon dersom det tas utgangspunkt i aktørenes eierskap til tomter. Konkurransetilsynet har derfor sett nærmere på i hvilken grad det er hindringer som begrenser aktørenes ekspansjonsmuligheter.



Som tidligere beskrevet fremstår manglende tilgang til tomter og finansieringsutfordringer i forbindelse med anskaffelse av tomtegrunn som et vesentlig hinder for ekspansjon i markedet. De største aktørene i boligutviklermarkedet har tomtebanker som sikrer forutsigbarhet og tilgang for en lengre periode, mens mindre aktører må gjøre betydelige investeringer over lengre tid for å kunne komme i en posisjon der de har tilstrekkelig fleksibilitet til å endre tilbudet basert på endringer i markedet. Dersom det er liten tilgang på tomter vil denne hindringen være betydelig for de mindre aktørene.

Reguleringsprosessen hos kommunene synes både å være tidkrevende og til dels uforutsigbar. Usikkerheten knyttet til tidsbruk og utfall, gjør det vanskelig å planlegge fremdriften i enkeltprosjekter, og setter krav til at aktørene har mulighet til å binde kapital over tid. Dette påvirker lønnsomheten i et prosjekt og etter Konkurransetilsynets oppfatning begrenser slike prosesser aktørenes muligheter til å ekspandere i markedet.

Ekspansjonsmulighetene vil særlig svekkes for mindre aktører som har mer begrensede muligheter enn de store til å bære den økonomiske risikoen en lang og usikker reguleringsprosess medfører. Mindre aktører har trolig også mindre kompetanse og erfaring i å håndtere prosessen opp mot kommunen, og vil derfor være mer tilbøyelige til å gjøre feil. Samtidig vil manglende erfaring redusere muligheten for å oppdage og påpeke feil eller treghet i kommunens saksbehandling.

<sup>86</sup> Garanti etter bustadoppføringslova § 12 kan også gis som selvskyldnerkausjon eller tilsvarende fra finansieringsinstitusjon (bankgaranti), jf. syvende ledd.

Flere aktører har pekt på at tomtebanker er nødvendige som en konsekvens av lange og uforutsigbare reguleringsprosesser i kommunene. Kommunene har imidlertid vist til tilfeller der aktører sitter på byggeklare tomter hvor byggingen ikke kommer i gang.

Som tidligere nevnt har Stavanger kommune gjort enkelte undersøkelser blant aktørene for å forsøke å avdekke hva dette skyldes. I den forbindelse ble det, som nevnt ovenfor, pekt på tunge rekkefølgetiltak knyttet til utbyggingen, mange grunneiere med ulike fremdriftsplaner og eksisterende virksomheter som er uforenlige med nye planer.

Konkurransetilsynet vil ikke utelukke at manglende igangsetting på byggeklare tomter innenfor tidsfristen i enkelttilfeller kan skyldes forhold hos boligutvikler, som for eksempel et ønske om økt avkastning. I tillegg kan det være tilfeller hvor grunneiere, i en situasjon med økende tomtepriser, vurderer at nåverdien av en tomt er høyere dersom salget utsettes. En slik strategisk vurdering vil redusere dagens tomtetilgang for boligutviklere.

I Konkurransetilsynets undersøkelse har det videre blitt påpekt at det er for få personer med tilstrekkelig teknisk og kommersiell kompetanse i kommunene. Dette kan være hemmende for mindre aktører som vil være mer avhengig av dialog og bistand i prosessen. Mindre aktører har typisk mindre ressurser til å etablere kontakter i kommunene og sette seg inn i de til enhver tid gjeldende lover, lokale reguleringsplaner og vedtekter. Aktører som ofte har kontakt med reguleringsmyndigheten vil være bedre i stand til å oppfylle de kravene som stilles i ulike deler av prosessen.

Det er også flere andre forhold som bidrar til å gjøre etablering eller ekspansjon i markedet vanskeligere. Krav om garanti eller avsetning av inntil ti prosent av salgssummen i inntil fem år etter ferdigstillelse kan særlig på sikt være et hinder for ekspansjon, fordi garantikravene binder tilgjengelig kapital som dermed ikke kan benyttes til andre formål. Når det gjelder kvalitetskravene knyttet til boligbygging er det Konkurransetilsynets oppfatning at disse i mindre grad påvirker ekspansjonsmulighetene i markedet. Likevel vil kompliserte forhold ved regelverk og stadige endringer i form av økte bygningskrav, øke finansieringsbehovet og derigjennom gjøre en etablering eller ekspansjon mer kostnadskreven.

Videre vil begrenset tilgang på arbeidskraft og perioder med liten kapasitet hos underleverandører bidra til å redusere ekspansjonsmulighetene. Det vil typisk være de mindre aktørene som er mest avhengig av innleid arbeidskraft og underleverandører. Større og vertikalt integrerte aktører har normalt tilgang på arbeidskraft i konsernet. Stor usikkerhet i prosjektene som følge av at inntektene knyttet til boligsalg kommer lenge etter at tomteinvesteringen er foretatt, mens utgifter til entreprenør og andre påløper fortløpende, bidrar også til større utfordringer for mindre aktører.

De ulike kommunene har tatt i bruk ulike virkemidler som skal bidra til å understøtte deres tilretteleggerrolle. Eksempler på tilrettelegging er avsetningen av arealer for boligformål, forskuttering av infrastruktur og transformasjon av områder regulert til andre formål. Etter tilsynets oppfatning vil manglende tilrettelegging for boligbygging kunne være et hinder for boligutvikleres ekspansjonsmuligheter. Kommuner som er aktive og tilpasser sin tilrettelegging utfra forholdene i kommunen, vil på den annen side kunne bidra til å øke mulighetene for ekspansjon i boligutviklermarkedet.

Det er således etter Konkurransetilsynets oppfatning flere forhold som samlet sett indikerer at konkurransen i boligutviklermarkedet er begrenset i flere av byregionene som er undersøkt. Det er høye og stadig økende boligpriser, og for lav tilbudsrespons. Tilsynets beregninger viser at markedet

er konsentrert i de fleste byregionene, særlig hvis det tas utgangspunkt i aktørenes eierskap til tomter. Samtidig viser tilsynets undersøkelser at det er flere hindringer som begrenser særlig de mindre aktørenes muligheter for ekspansjon.

Dersom konkurransen i markedet er svak vil det være sannsynlig at aktørene vil redusere boligbyggingen selv om tomtene er byggeklare. Dette skyldes at økt tilførsel av boliger kan føre til redusert prisvekst eller prisnedgang. Slik atferd vil bidra til å redusere det samlede boligtilbudet.

Konkurransetilsynet er av den oppfatning at det er sannsynlig at de største aktørene vil fortsette å styrke sin posisjon i tomtemarkedet. Etter hvert som tomtebankene øker i størrelse vil det bli stadig vanskeligere for små og mellomstore aktører å få tilgang til tomter og konkurrere i markedet. Det er viktig at kommunene tilpasser virkemidlene til markedssituasjonen for å unngå at et fåtalls aktører får for stor kontroll over markedssituasjonen. Konkurransetilsynets undersøkelser viser at det vil være positivt for konkurransen dersom det i økt grad legges til rette for små og mellomstore aktører i markedet. Årsaken er at markedet synes å være relativt konsentrert i dag og at det er fare for at konsentrasjonen vil øke ytterligere gjennom organisk vekst og strategiske oppkjøp av tomter.



## 4 Konkurransefremmende tiltak – forhold som kan fremme konkurranse

*I dette kapittelet fremmer Konkurransetilsynet forslag til tiltak som kan bidra til økt konkurranse i boligutviklermarkedet. Tiltakene som er foreslått vil etter tilsynets oppfatning være egnet til å skape en mer velfungerende konkurranse.*

Konkurransetilsynets undersøkelser indikerer at konkurransen i boligutviklermarkedet er begrenset i flere av byregionene. Dette skyldes i første rekke at det er flere hindringer som begrenser markedsaktørenes muligheter til å ekspandere og konkurrere effektivt i markedet. Noen av hindringene er knyttet til markedsforholdene, mens andre er knyttet til regelverk og myndighetsutøvelse.

Konkurransetilsynets vurdering er at flere av hindringene begrenser små og mellomstore aktørers konkurranseevne i større grad enn de største aktørene. Etter Konkurransetilsynets oppfatning er dette bekymringsfullt fordi en velfungerende konkurranse er avhengig av at selskaper har mulighet til å vokse og utfordre de etablerte konkurrentenes markedsposisjon, for eksempel gjennom å tilby billigere boliger. Når noen av hindringene er særlig utfordrende for mindre aktører, kan dette føre til en ytterligere konsolidering i markedet som på sikt kan være uheldig for konkurransen.

Konkurransetilsynet er derfor opptatt av at det legges til rette for økt konkurranse, blant annet gjennom tiltak som kan øke etablerings- og ekspansjonsmulighetene i markedet. I boligutviklermarkedet er det særlig sentralt at aktører som allerede er tilstede i markedet gis økte

muligheter til å respondere ved endrede markedsforhold. Dette kan gjøres gjennom at hindringene som begrenser selskapenes konkurranseevne reduseres i størst mulig grad. Særlig er tilsynet opptatt av hindringer som begrenser mindre aktørers konkurranseevne.

Konkurransetilsynet vil i det følgende se nærmere på hvilke tiltak som kan gjøres for å redusere hindringene. Hindringer knyttet til markedsforhold, som for eksempel risiko, tilgang på kapital og tilgang på kompetent arbeidskraft, er vanligvis vanskeligere å redusere enn hindringer som er knyttet til regelverk og myndighetsutøvelse. I den følgende vurderingen vil tilsynet derfor særlig fokusere på hindringer og tiltak knyttet til regulering og myndighetsutøvelse. Konkurransetilsynet understreker at målsetningen med tiltakene er å legge til rette for økt konkurransen i boligutviklermarkedet.

#### **4.1 Flere arealer og tomter bør reguleres til boligformål**

Tomtegrunn til boligformål er et knapt gode. Konkurransetilsynets vurderinger ovenfor tilsier at tomtetilgangen er mangelfull i flere av de største byregionene i Norge. Det er derfor viktig at boliginteressene blir sterkere vektlagt i de politiske prosessene i kommunene knyttet til tomtere regulering. En jevn tilgang på tomter til boligformål kan bidra til økt konkurranse, økt boligbygging og økt forutsigbarhet i boligtilbudet.

Boligutviklerne selv sikrer tomtetilgang enten gjennom uttak fra egen tomtebank eller gjennom kjøp av tomter eller tomteopsjoner fra grunneiere. Uregulerte tomter er normalt billigere enn regulerte tomter, men flere aktører i tilsynets undersøkelse oppgir at prisforskjellen ikke alltid er stor nok til å oppveie for risikoen forbundet med kjøp av en uregulert tomt. Ifølge aktørene skyldes dette at det ofte vil være usikkert om kommunen faktisk vil omregulere tomten til boligformål. Dersom de mest attraktive tomtearealene i stor grad er i andre boligutvikleres besittelse, vil tomtetilgangen i seg selv kunne være et konkurranseproblem. I øvrige tilfeller vil aktørens finansielle styrke og tilgang på kapital være avgjørende for tomtetilgangen.

Ettersom tilgangen på regulerte tomter er essensielt for boligbygging, bør det til enhver tid være nok regulerte tomter tilgjengelig i markedet. En jevn forsyning av nye tomteområder til boligformål vil kunne bidra til en stabil boligproduksjon. Konkurransetilsynet viser til at samtlige kommuner i undersøkelsen oppgir at arealreservene i utgangspunktet er tilstrekkelige til å oppnå egne målsettinger for boligbyggingen, samt at avsetting av tilstrekkelig arealer til boligformål er det mest sentrale tiltaket for å legge til rette for boligbygging. Dette er positivt og må følges opp av kommunene i arealplanleggingen.

De fleste kommunene opplyser at kommunen selv har eierskap til tomter. Salg av disse tomtene til boligutviklere kan være en mulig praktisk løsning for å bedre tilgangen på tomter i markedet. En annen praktisk løsning på kommunens behov for areal til flere boliger i pressområder, som samtidig ivaretar behovet for fortetting, er å aktivt bidra til bruksendringer for eksempel fra næringsbygg til leilighetsbygg.<sup>87</sup> I denne forbindelse er det viktig at kommunen er i kontinuerlig dialog med bransjen og lokale næringsråd for å kunne realisere mulighetene for bruksendringer i eksisterende bygningsmasse i sentrumsområder. Omforming og gjenbruk kan omfatte endring av bygningers bruksformål til boliger for å oppnå økt arealutnyttelse. Et eksempel på dette er Aker Brygge<sup>88</sup> og Sjølyst (lokalene tilhørende Norges Varemesse) ved Skøyen i Oslo, som til sammen ga omtrent 1 500 nye boliger, flere nye næringsbygg og generelt mer attraktive og bedre utnyttede tomter.<sup>89</sup>

<sup>87</sup> Se for eksempel artikkel i Bergens Tidende 13. november 2014 *Her vil han lage sentrumsleiligheter*.

<sup>88</sup> Se for eksempel artikkel i Dagens Næringsliv 19. september 2014 *Oslo er landets beste eksempel*.

<sup>89</sup> Kilde: Artikkel av Martin Mæland på Bygg.no *Mangler vi boligtomter?*

Tilsvarende gjelder for omregulering av næringstomter hvor tomtebeliggenhet, i forhold til teknisk og sosial infrastruktur gjør det forsvarlig og tilstrekkelig attraktivt å omregulere tomtene til boligformål. Et eksempel på dette er OBOS' prosjekt Kværnerbyen i Lodalen i Oslo, som ga om lag 1 800 nye boliger, ny barnehage og ny infrastruktur i det gamle industriområdet.<sup>90</sup>

Alternativt kan kommunen utnytte sitt potensial for såkalt innfylling og komplettering i områder med preg av småhusbebyggelse, villastrøk og etablerte boligfelt (såkalt "*villahagefortetting*"). Dette kan blant annet innebære deling av tomter, sammenslåing av boligtomter og seksjonering som gir flere boenheter. Konkurransetilsynet viser her til Miljøverndepartementets samarbeidsrapport (2001), *Virkemidler for bedre arealutnyttelse i byer og tettsteder*. I rapporten anslås det at fortettpotensialet for nye boliger i småhusområdene i Oslo kommune er på omtrent 10 000 nye boliger. For Bergen kommune er det beregnet at fortettpotensialet ved innfylling i form av "*villahageutbygging*", kan utgjøre om lag seks til åtte prosent av Bergens samlede boligbygging i en periode på ti til femten år. Slike muligheter vil også kunne være aktuelt for mindre kommuner, hvor tidligere nærings- eller jordbruksområder omreguleres til boligformål.<sup>91</sup>

I forbindelse med innfylling eller komplettering som ledd i fortettpstrategien kan jordskifteloven benyttes til såkalt "urbant jordskifte", for eksempel ved deling eller ombytting av grunn og eiendommer som er regulert til boligformål.<sup>92</sup> Flere kommuner har imidlertid uttrykt skepsis både til bruk av ekspropriasjons- og jordskifteinstituttet, fordi det er politisk kontroversielle virkemidler som er egnet til å forlenge reguleringsprosessen gjennom klage eller søksmål.<sup>93</sup> Til tross for enkelte utfordringer ved bruk av dette instituttet, særlig i villastrøk, har den samfunnsmessige utviklingen og det økte fokuset på fortetting gjort at jordskifteloven også kan være aktuell for å fremme bedre arealbruk i urbane strøk.<sup>94</sup>

Når det gjelder nybygging innenfor byggesonen er det kanskje først og fremst ubebygde restarealer som er aktuelle. Konkurransetilsynet viser til at de statlige planretningslinjene presiserer at det i områder med stort utbyggingspress bør legges vekt på høyere arealutnyttelse. Kravene til arealutnyttelse påvirker lønnsomheten i boligprosjekter, og i noen tilfeller vil krav om lavere arealutnyttelse medføre at boligkjøpere påføres økte kostnader. Konkurransetilsynet er derfor positiv til at det nå skal legges vekt på høyere arealutnyttelse i områder med stort utbyggingspress. Videre er det et også viktig at kommunene synliggjør krav av denne typen for boligutviklere så tidlig som mulig i prosessen og dermed gjør det mulig å ta hensyn til dette i lønnsomhetsbetraktningene.

Utviklingen av nye og større boligområder må sees i sammenheng med behovet for infrastruktur.<sup>95</sup> Konkurransetilsynet er av den oppfatning at dersom tilgangen på regulerede tomter til boligformål forbedres, vil dette skape mer fleksibilitet i boligutviklermarkedet.

---

<sup>90</sup> Kilde: OBOS (nettsider)

<sup>91</sup> Miljøverndepartementets samarbeidsrapport (2001, s. 7-10) *Virkemidler for bedre arealutnyttelse i byer og tettsteder*. Omformingsprosjekter av forholdsvis betydelig omfang i Bergen og i Kristiansand kan nevnes Ny-Paradis-Hop-Nesttun (ca. 2500 daa) og Tangen (ca. 100 daa).

<sup>92</sup> Nord (2000) *Virkemidler i jordskifteloven relatert til arealbruk i byer og tettsteder* og Sky (2000) *Forhandling, forhandlingsplanlegging og jordskifte i urbane områder*. Rapportene er lastet ned fra Miljøverndepartementets arkiverte nettsider.

<sup>93</sup> I NIBR-rapport 2014:13 s. 56 *Kommunenes tilrettelegging for boligbygging* fremgår det at kun 5 av 37 kommuner har benyttet seg av ekspropriasjon av arealer til boligformål. Hele 57 prosent av disse kommunene oppgir at ekspropriasjon aldri skjer.

<sup>94</sup> Se NIBR-rapport 2014:13 s. 32, 121 og 126 *Kommunenes tilrettelegging for boligbygging*. Se også eksempelet med jordskifte i Ramsjord/Røsnes (2011) *Eiendomsdannelse i bytransformasjon. Om jordskiftestyrt endring av eiendomsforhold*.

<sup>95</sup> Se tilsvarende i bransjerapporten *Tiltak for økt boligbygging i Norge* s. 7 (avsnitt 4.1), utarbeidet for Kommunal- og regionaldepartementet på initiativ fra Boligprodusentenes og Byggenæringens Landsforening.

## 4.2 Reguleringsprosessene må bli mer effektive og forutsigbare

Manglende forutsigbarhet i reguleringsprosessene, både med hensyn til tid og utfall, gjør det vanskelig å planlegge fremdrift i enkeltprosjekter<sup>96</sup> og dette kan skape konkurranseutfordringer i boligutviklermarkedet. Etter Konkurransetilsynets oppfatning bør derfor saksbehandlingstiden i reguleringsprosesser kortes ned, samtidig som prosessene blir mer effektive og forutsigbare.

Økt forutsigbarhet i reguleringen av tomter kan for det første oppnås gjennom å presisere, forenkle eller eventuelt endre deler dagens regelverk som regulerer fremdriften i saksbehandlingen og samordning av offentlige interesser.

En særlig utfordring for boligutviklere i forbindelse med kommunenes plan- og reguleringsprosess er fraværet av klare tidsløp med tidsfrister for når behandlingen av et planforslag skal være ferdig behandlet. Særlig gjelder dette etter at et planforslag har vært lagt ut på høring og offentlig ettersyn. Det vises særlig til at begrensningene<sup>97</sup> i innsigelsesretten er uklare og dermed kan bidra til uenigheter mellom kommunen og innsigelsesorganet.<sup>98</sup> Her har fylkesmannen, som mekler, et særlig ansvar for samordning og avklaring av innsigelser fra statlige og regionale myndigheter.<sup>99</sup> Fylkesmannens behandling av en innsigelsessak kan ta mellom fire og ti uker fra den er mottatt fra kommunen, før den eventuelt oversendes til departementet for endelig avgjørelse.<sup>100</sup>

Innsigelsesordningen fremstår således som den største utfordringen for et raskere og mer forutsigbart system, særlig knyttet til regulering av tomter gjennom private detaljplanforslag. Innsigelsesordningen, slik den fungerer i dag, er preget av sektorvise og ukoordinerte innspill, som gjerne kommer inn på ulike tidspunkter i en regulerings- og byggesaksprosess. I dag er det heller ingen krav til at sektormyndigheter som fremmer innsigelser samtidig synliggjør alternative løsninger, som på en bedre måte ivaretar sektorinteressene.

Regjeringen har allerede gjennomført enkelte forenklinger i plan- og bygningsreglene for å øke tempoet i reguleringsprosessene og skape en enklere hverdag for næringslivet.<sup>101</sup> Det er i denne forbindelse særlig foreslått at reguleringsprosesser og byggesak skal virke mer effektivt sammen for å korte ned den samlede tidsbruken. Videre skal det skje en bedre samordning av tilgrensende regelverk og bedre samhandling mellom kommuner og sektormyndigheter, antall innsigelser skal reduseres og det lokale selvstyret skal økes.<sup>102</sup>

<sup>96</sup> Se ECON-rapport 2005-55 *Prising og transaksjoner av boligtomter* s. 3-4 og 26-27.

<sup>97</sup> Jf. pbl. § 5-5.

<sup>98</sup> Se rundskriv H-2014-2 om retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven, avsnitt 2.4. Rundskrivet fastslår at en kommune ikke kan se bort fra en innsigelse eller avgjøre selv om det er adgang til å fremme innsigelse.

<sup>99</sup> Ibid, avsnitt 2-5 og 2.6. Se også rundskriv H-2014-2143 om retningslinjer for fylkesmannens samordning av statlig styring av kommunesektoren, hvor departementet påpeker viktigheten av at embetets bruk av innsigelser er godt samordnet internt og "framstår som forutsigbart og tydelig overfor kommunene". Dette må også gjelde for private aktører som fremmer planforslaget.

<sup>100</sup> Pbl. § 5-6 annet ledd. Dersom departementet vedtar at innsigelsen helt eller delvis tas til følge, må kommunen normalt foreta en endring i planvedtaket i samsvar med departementets vedtak. I utgangspunktet gjelder samme saksbehandlingsregler for vedtak av ny plan også for endring av planforslag.

<sup>101</sup> Se for eksempel endringslov nr. 91 av 19. desember 2014 om endringer i plan- og bygningsloven (forenklinger mv. i plandelen) om tilføyselsen av ny § 5-5 første ledd tredje punktum og ny § 5-6. Lovendringen trådte i kraft 1. januar 2015.

<sup>102</sup> Pressemelding fra Kommunal- og moderniseringsdepartementets (nettsider) publisert 17. januar 2014 *Varsler enklere plan- og byggesaker* og pressemelding publisert 8. oktober 2014 *Forenkler med samordning av innsigelser*.

Det er også satt i gang forsøksordninger rundt innsigelsesordningen i enkelte fylker, blant annet i Hordaland. I stedet for at kommunale plansaker må ut på høring i alle statlige instanser, skal Fylkesmannen få ansvaret for å koordinere eventuelle statlige innsigelser. Dette vil kunne skape mer effektive og forutsigbare reguleringsprosesser, som igjen vil kunne bidra til raskere boligbygging.<sup>103</sup>

Disse forslagene går i riktig retning, men det gjenstår å se om forslagene totalt sett vil oppfylle formålet med endringene. For å legge til rette for en velfungerende konkurranse, er Konkurransetilsynet opptatt at innsigelsesordningen effektiviseres, og at saksbehandlingstiden kortes ned.



Dette kan sikres ved at innsigelsene i større grad koordineres, i tillegg til at innsigelsene også vektles opp mot nåværende og fremtidig behov for boligbygging. Sistnevnte formål er ikke tatt høyde for i forsøksordningen. Konkurransetilsynet mener at en koordinering av innsigelsene bør inkludere en vektning av ulike hensyn opp mot hverandre, slik at staten gir én samlet tilbakemelding. I tillegg bør det materielle innholdet i regelen gjøre at myndighetsorganers sektorvise innsigelsesmuligheter konkretiseres.

En annen utfordring for boligutviklere er rekkevidden av innsigelsesmuligheten for statlige og andre organer ved reguleringsprosesser. Det fremgår av plan og bygningsloven § 5-4 at

*"[b]erørt statlig og regionalt organ kan fremme innsigelse til forslag til kommuneplanens arealdel og reguleringsplan i spørsmål som er av nasjonal eller vesentlig regional betydning, eller som av andre grunner er av vesentlig betydning for vedkommende organs saksområde" (Konkurransetilsynets understrekning)*

Det er i utgangspunktet vedkommende myndighet selv som skjønnsmessig avgjør spørsmålet om et planforslag berører forhold av nasjonal eller vesentlig regional betydning, eller forhold av vesentlig betydning for vedkommende organ.<sup>104</sup> Etter Konkurransetilsynets oppfatning gir dette organet i praksis en vid hjemmel til å definere når noe er av vesentlig betydning. Selv om det er forutsatt at innsigelser skal begrunnes og at grunnlaget for innsigelser skal dokumenteres<sup>105</sup>, kan slik dokumentasjon være vanskelig tilgjengelig og dermed til hinder for forutsigbarheten. Rekkevidden av den materielle innsigelsesretten er således uklar.

<sup>103</sup> Det vises til omtalen av NIBRs forskningsprosjekt EVAPLAN2008 *Evaluerer av plan- og bygningsloven - Fungerer plandelen av loven fra 2008 etter intensjonene?* Ett av fokusområdene for dette prosjektet er om innsigelsesordningen bidrar til uthaling av planleggingsarbeidet og hvilke konsekvenser dette har for samfunnsplanleggingen i kommunene.

<sup>104</sup> Jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 191-192 *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)*.

<sup>105</sup> Ibid, s. 192-193. Se også Kommunal- og moderniseringsdepartementets rundskriv H-2/14 *Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven*. Det fremgår blant annet følgende av rundskrivets kapittel 2.3.2: "En innsigelse skal være forankret i og begrunnet ut fra vedtatte nasjonale eller regionale mål, rammer og retningslinjer. Dersom det ikke kan dokumenteres at det foreligger slike føringer, vil det ikke være grunnlag for innsigelse."

Kommunal- og moderniseringsdepartementet fremhever at det bør etableres tydeligere kriterier for hva som utgjør nasjonale eller vesentlige regionale interesser innen de ulike sektorfagfeltene, slik at bruken av innsigelser kan begrenses og bli mer forutsigbar.<sup>106</sup> Konkurransetilsynet er også av den oppfatning at det i tilfeller der et forslag kun er av vesentlig betydning for vedkommende organs saksområde, bør innsigelsesmuligheten konkretiseres for å øke forutsigbarheten i reguleringsprosessene. Her bør det derfor også etableres tydelige kriterier for hva som utgjør *"andre grunner av vesentlig betydning"*. Innsigelsesordningen bør således presiseres på en slik måte at den gir større grad av forutsigbarhet for forslagsstillere generelt.



Videre bør det utarbeides overordnede planer for fremtidig utvikling av infrastruktur og bebyggelse i ulike geografiske områder. Ved utarbeiding av slike planer må forholdet mellom stat og kommune bli avklart, herunder interkommunal samordning og andre rikspolitiske interesser. Fylkesmannen og andre offentlige instanser bør videre ha begrensede innsigelsesmuligheter i en etterfølgende regulerings- og byggesaksprosess.<sup>107</sup>

I tillegg til dette mener tilsynet at det bør vurderes å avskaffe kravet til byggetillatelse når en godkjent detaljplan foreligger (ikke kun for mindre boligutviklingsprosjekter).<sup>108</sup> Dermed tillates byggherren å bygge innenfor de rammer som detaljplanen angir etter at den er vedtatt av kommunen.

Det er flere potensielle fordeler ved å gjøre reguleringsprosessen enklere, raskere og mer forutsigbar. Forenkling av prosessene reduserer behovet for spesialkompetanse på dette området, noe som først og fremst har betydning for de aktørene som ikke har slik kompetanse i dag. Ved å korte ned på behandlingstiden vil dessuten behovet for store tomtebanker reduseres, noe som potensielt også vil kunne forbedre den generelle tilgangen på tomter.

En effektiv og forutsigbar reguleringsprosess vil øke fleksibiliteten for alle aktørene i markedet. Dersom konkurransen ikke er velfungerende og dette skyldes at tilgangen på uregulerte og regulerte tomter er begrenset, vil dette isolert sett bidra til at aktører med store tomtebanker enklere kan tilpasse produksjonen til etterspørselen enn aktører uten tomtebank. Dersom mindre aktører ikke utøver et tilstrekkelig konkurranstrykk, vil dette derfor gi aktører med markedsmakt økt mulighet til å holde tilbake produksjon av nye boliger for å unngå prisfall.

Det er derfor viktig at en bedre reguleringsprosess sees i sammenheng med konkurransesituasjonen i markedet. Dersom tomtetilgangen er begrenset må endringer i reguleringsprosessen kombineres med andre kommunale tiltak for å sikre en god konkurranse mellom boligutviklerne.

<sup>106</sup> Se Kommunal- og moderniseringsdepartementets rundskriv H-2/14 *Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven*.

<sup>107</sup> Se tilsvarende i bransjerapporten *Tiltak for økt boligbygging i Norge* s. 8 (avsnitt 4.3), utarbeidet for Kommunal- og regionaldepartementet på initiativ fra Boligprodusentenes og Byggenæringens Landsforening.

<sup>108</sup> Dette har også Konkurransverket foreslått som et tiltak i det svenske markedet, se rapport 2013:10 s. 81 *Konkurrensen i Sverige 2013*.

### 4.3 Aktivitetsnivået og virkemidlene må tilpasses markedsforholdene

Kommunen er den mest sentrale myndighetsaktøren i boligutviklermarkedet, men historisk sett har kommunene utøvd betydelig større innflytelse i markedet enn hva tilfellet er i dag.<sup>109</sup> Fra å være en aktiv pådriver og bidragsyter til fremskaffelse av ferdigregulerte tomter, har kommunene i dag blitt en mer passiv tilrettelegger overfor private aktører.

Etter Konkurransetilsynets oppfatning vil det trolig ikke være nok at kommunene kun fokuserer på mer effektive og forutsigbare reguleringsprosesser for å sikre mer boligbygging. Når markedsforholdene tilsier at det er behov for det må kommunene ta en mer aktiv tilretteleggerrolle. Formålet med kommunens tilretteleggerrolle bør være å legge til rette for en mest mulig effektiv konkurranse i markedet, og på den måten sikre økt boligbygging. En konsekvens av kommunens endrede rolle i boligforsyningen er at enkelte av virkemidlene som tidligere var i bruk, har blitt helt eller delvis marginalisert som satsningsområde.

Selv om kommunene i stor grad har trukket seg tilbake fra tomteforsyningen og detaljplanleggingen, er de på mange måter fortsatt en sentral premissleverandør for et velfungerende marked. Dersom markedet selv ikke er i stand til å løse eksisterende utfordringer, vil en aktiv og tilpasset tilrettelegging fra kommunens side kunne bidra på en positiv måte i markedet. Manglende bruk av tilgjengelige virkemidler og handlingsrom, vil på den annen side kunne forsterke forhold i markedet som kan hindre aktører i å etablere seg eller ekspandere. Sannsynligheten for at det vil være et behov for at kommunen tar en mer aktiv rolle, øker med konsentrasjonen i tomtemarkedet, og omvendt. Fra et konkurranseperspektiv er det viktig at kommunene er bevisste de implikasjoner som valg av involvering vil ha for konkurransen i markedet.

Hvilke virkemidler som kan og bør tas i bruk i den enkelte kommune vil variere ettersom den enkelte kommune har ulike utfordringer. For at kommunene som tilretteleggere skal kunne oppnå best mulig resultater, er det nødvendig at kommunene har tilstrekkelig kjennskap til markedet. Videre må kommunene kjenne til hvilke forhold som kan begrense konkurransen og boligbyggingen. Generelt bør det være kommunens ansvar å sørge for å utvide sin kunnskap og forståelse for de kommersielle utfordringene som boligutviklere møter i sine boligprosjekter. Dette gjelder først og fremst effekten av de kostnadene som kommunen selv kan påvirke, for eksempel transaksjonskostnader knyttet til utbyggingsavtaler og infrastrukturkostnader knyttet til rekkefølgekrav.<sup>110</sup>

Når kommunene blir mer bevisste på de praktiske og kommersielle utfordringene, kan aktiv tilrettelegging brukes på en effektiv måte til å redusere eller løse utfordringene som finnes i markedet. Etter Konkurransetilsynets oppfatning innebærer dette at kommunene bør bruke virkemidler som kan bidra til å senke hindringene som særlig begrenser små og mellomstore boligutvikleres konkurranseevne.

I mange utbyggingsområder, særlig fortettings- og transformasjonsområder, kan det som tidligere nevnt være flere grunneiere med ulike interesser. Utbygging på tvers av eiendomsgrenser kan da stoppe opp og kreve koordinering for å kunne gjennomføres. Ved at kommunen legger til rette for en slik koordinering vil de sammen med aktørene kunne sikre at byutviklingsplanen blir gjennomført. Kommunen kan for eksempel fordele kostnader mellom boligutviklere på en rettferdig måte, selv

<sup>109</sup> NOVA rapport nr. 1/2008 s. 17-22 *Fra totalreguleringsambisjoner til markedsstyring. Arbeiderpartiet og reguleringen av boligomsetningen 1970-1989* og NOU 2002:2 s. 75-87 *Boligmarkedene og boligpolitikken*. Se også Nordahl (2012, s. 6-9) *Boligbyggingens to jokere: byggegrunn og regulering*.

<sup>110</sup> Se blant annet rapport utarbeidet av Unico (1999) *Tilleggs vurderinger av særskilte tema (refusjon, utbyggingsavtaler, frikjøpsordninger, mm. som blant annet omtaler refusjons- og kompensasjonsreglene for opparbeiding av teknisk infrastruktur i plan- og bygningsloven*. Rapporten er lastet ned fra Miljøverndepartementets arkiverte nettsider.

utarbeide en detaljreguleringsplan for området, eller gå inn og legge til rette for at grunneierne samarbeider om en reguleringsplan.

Bruk av utbyggingsavtaler kan være et nyttig virkemiddel i en slik sammenheng. Dersom slike utbyggingsavtaler skal kunne fungere som et effektivt virkemiddel, er det viktig å sikre at ikke bare kommunens interesser for infrastrukturutbygging blir ivaretatt. Boligutviklernes behov for forutsigbarhet både med hensyn til tid og kostnader må også ivaretas.

Når det gjelder bygging i nye områder, men også til dels i typiske fortettings- og transformasjonsområder, er utfordringene ofte knyttet til utbygging av infrastruktur. Ved enkelte utbygginger som krever oppgradering av fylkes- eller riksveier som en del av rekkefølgekravene, kan det være vanskelig å få statlige veietater til å bidra til finansieringen.<sup>111</sup> I slike tilfeller vil det være behov for en bedre samordning av statlige samferdselsinvesteringer og gjennomføring av by- og tettstedsutvikling. I utbyggingsområder der infrastrukturutbygging er knyttet til kommunale veier og anlegg, vil kommunene i større grad kunne bidra med forskuttering av infrastrukturinvesteringer. En slik virkemiddelbruk vil kunne bedre tilretteleggingen for spesielt mindre aktører.

Generelt har kommunene et bredt handlingsrom innenfor lovens rammer. En kartlegging som er gjort av NIBR viser at kommunene fortsatt har tilgjengelige virkemidler innenfor handlingsrommet.<sup>112</sup> I rapport 2014:8 *Kommunenes tilrettelegging for boligbygging*, har NIBR vurdert storbyenes mål og virkemidler i utbyggingspolitikken, med særlig vekt på kommunens aktive bruk av reguleringsmyndigheten, tomtepolitikken, statlige låne- og støtteordninger, kommunale bidrag og organisatoriske grep. Et av tiltakene som nevnes i rapporten er økt tilrettelegging av arealer gjennom kommune-, område- og reguleringsplaner. I rapporten er det også vist til at kommunene kan ta mer aktive grep for å få kommunal infrastruktur på plass, for eksempel gjennom bruk av utbyggingsavtaler.<sup>113</sup>

I Stortingsmelding nr. 28 (2011-2012) *Gode bygg for eit bedre samfunn*, blir også tettere samarbeid med grunneiere og boligutviklere fremhevet. I tillegg nevnes plansamarbeid på tvers av kommunegrensene som et godt virkemiddel.<sup>114</sup>

Konkurransetilsynet finner grunn til å påpeke at kommunene bør være spesielt oppmerksomme på faren for en langsiktig svekkelse av konkurransen dersom de beste tomtene eies av noen få og store aktører. Dette kan potensielt gi økt fare for at aktører holder tilbake produksjon for å unngå prisfall.

I en slik situasjon, kan det være nødvendig for kommunen å ta en mer aktiv rolle for å sikre økt tilbud av tomter og dermed fremme konkurransen i markedet. Dette kan skje gjennom økt avsetning av arealer, salg av kommunale tomtearealreserver, eller kjøp og salg av tomter egnet for boligbygging. Sistnevnte vil imidlertid innebære risiko og kostnader og det er derfor lite trolig at dette vil være mulig eller ønskelig for alle kommuner.

Enkelte av kommunene i Konkurransetilsynets undersøkelse har gitt uttrykk for at det ikke er ønskelig med en aktiv bruk av tomteselskapene som en markedsaktør på lik linje med andre aktører i

<sup>111</sup> NIBR-rapport 2014:13 s. 137 *Kommunenes tilrettelegging for boligbygging*.

<sup>112</sup> NIBR-rapport 2014:8 s. 116-121, 151 og 159 *Boligbygging i storbyene – virkemidler og handlingsrom*.

<sup>113</sup> NIBR-rapport 2014:8 s. 93-94 *Boligbygging i storbyene – virkemidler og handlingsrom*. Av andre tiltak som det vises til i NIBRs rapport er strategisk og målrettet kjøp av eiendom og oppkjøp av tomtegrunn for videresalg. Dette vil kunne bidra til å få inn mindre aktører, som igjen vil kunne bedre konkurransen. Det nevnes videre at modeller for finansiering av kommunal infrastruktur bør etableres, at kommunen bør ta en mer aktiv rolle for å koordinere grunneiere, at det fastsettes hva boligutviklere skal bidra med ved etablering av slik infrastruktur og at bruken av Husbankens grunnlån bør økes.

<sup>114</sup> Se St. Meld. 28 (2011-2012) s. 89 flg. *Gode bygg for et bedre samfunn*.

tomtemarkedet. En av årsakene til dette synes å være risikoen for at konkurransen dermed skjer på ulike vilkår ved at tomteselskapet vil ha bedre innsikt i kommunale plan- og reguleringsprosesser enn andre markedsaktører. I tillegg vil kommunen som eier av tomteselskapet, også ha rollen som reguleringsmyndighet knyttet til den aktuelle tomten.

Som tidligere nevnt er det viktig at kommunene er bevisste de implikasjoner som valg av involvering vil ha for konkurransen i markedet. Konkurransetilsynet vil derfor ikke foreslå tiltak som går i retning av en mer aktiv bruk av tomteselskaper eller erverv i egenregi. Som beskrevet i kapittel 4.1 har kommunene flere virkemidler for å sikre tilstrekkelige arealer til boligbygging, blant annet avsetning av tilstrekkelige arealer, omregulering av tomter til boligformål, villafortetting og salg av kommunale tomtereserver.<sup>115</sup>

I Stortingsmelding nr. 28 (2011-2012) *Gode bygg for eit bedre samfunn*, er det pekt på at hovedinteressen til boligutviklere er å få realisert sine byggeprosjekter innenfor sine økonomiske rammer med forhåpninger om høyest mulig avkastning. Kommunenes anliggende er å vurdere langsiktige konsekvenser og sikre kvaliteter i bygg og omgivelser som samtidig understøtter dette.



Den langsiktige effekten av manglende eller for liten involvering i dag, kan være at konsentrasjonen i markedet øker og at konkurransen i markedet svekkes. Dette kan på sikt føre til høyere priser, lavere kvalitet og for liten boligbygging.

Konkurransetilsynet er derfor opptatt av at kommunene ikke bare må ha et ansvar for tilrettelegging av arealer, men også at de har insentiver til å tilrettelegge for en samfunnsøkonomisk optimal boligbygging, der både tilstrekkelig antall boliger, innovasjon og kvalitet blir ivarettatt.

I utgangspunktet er en kommunes insentiver for boligbygging knyttet til potensielle merinntekter sammenlignet med alternativ bruk av arealene. Manglende regulering av tomter til boligformål kan skyldes at dette vil kunne påføre kommunen økte

kostnader, for eksempel som følge av at kollektivtransportløsninger og veikapasitet må bygges ut. Økt tilflytting vil også kunne påføre kommunene økte utgifter blant annet i form av krav om utbygging av sosial infrastruktur som barnehager, sykehus- og sykehjemsplasser, samt en økning i offentlige utgifter generelt for å håndtere befolkningsveksten.

Konkurransetilsynet mener at kommunenes insentiver til å tilrettelegge for økt boligbygging bør vurderes nærmere. Dersom slike insentiver ikke er tilstede, eller er mangelfulle, bør det vurderes ordninger som kan gi kommunene økte insentiver til å tilrettelegge for boligbygging.

<sup>115</sup> Se også NIBR-rapport 2014:13 s. 51-52 *Kommunenes tilrettelegging for boligbygging*. Rapporten konkluderer med at det først og fremst synes å være små kommuner med en stor andel tomter solgt fra kommunen som bygger like mange eller flere boliger enn planlagt. Hele 38 av 69 kommuner (55 prosent) svarte at det ikke var ønsket politikk å kjøpe tomter til boligformål (tabell 3.1.1. på s. 53). I St. meld. 23 (2003-2004) s. 30-31 *Om boligpolitikken* fremgår det at tomtetilgangen i alt overveiende var tilfredsstillende for ti år siden, men at i enkelte markeder kunne oppstå mangel på byggeklare tomter. Departementet viste her til kommunenes ansvar for å tilrettelegge for områder for boligbygging, da forutsetningen er imidlertid at byggherren får tilgang til hensiktsmessige tomter til enhver tid.

#### 4.4 Bedre samarbeid mellom kommuner

Mangelfull infrastruktur, samt rekkefølgekrav knyttet til utbygging av infrastrukturtiltak, er i tillegg til tomtetilgang ansett som en relativ stor hindring for ekspansjon og økt boligbygging. Dette gjelder særlig kommuneintern infrastruktur, men også infrastruktur som går på tvers av kommunegrensene. Slik grensekryssende infrastruktur krever ofte store samferdselsinvesteringer, samtidig som det krever et velfungerende interkommunalt samarbeid.

På samme måte som Boligutvalget understrekte allerede i NOU 2002:2 *Om boligmarkedene og boligpolitikken* understreket, er det nødvendig at kommunene i større byregioner tar et felles ansvar for å komme fram til en helhetlig arealbruk som gir større rom for boligbygging. Et slikt samarbeid må nødvendigvis også omfatte infrastruktur- og transportløsninger, og da må både stat og fylkeskommunene være involvert.

Ved boligbygging der oppgradering av for eksempel fylkes- eller riksveier inngår som en del av rekkefølgekravene, kreves det gjerne at statlige veietater bidrar til finansieringen. Dette kan i mange tilfeller vise seg å være vanskelig å få til.<sup>116</sup> I slike tilfeller vil det være særlig behov for en bedre samordning av statlige samferdselsinvesteringer og gjennomføring av by og tettstedsutvikling.

Slik boligutviklermarkedet fungerer i dag, fremstår helhetlige samarbeidsløsninger på tvers av kommuner og offentlige sektorinteresser som mindre fremtredende i planleggingsarbeidet. Det er her også viktig å sikre at det ikke blir konkurranse på ulike vilkår eller urimelig forskjellsbehandling på tvers av kommunegrensene, men at eventuelt anleggsbidrag blir fordelt forholdsmessig på den enkelte utbygger utfra belastningsgraden på nyanlegg og utvidelser av eksisterende infrastruktur.

Konkurransetilsynet mener at kommunene i sin tilrettelegging i større grad bør ta i bruk virkemidler som sikrer samarbeid om planlagt infrastruktur på tvers av kommunegrensene. Dette kan gjøres i forbindelse med interkommunale plansamarbeid. Der bosettingsmønsteret tilsier felles løsninger på felles utfordringer, bør kommunene søke denne type interkommunale plansamarbeid. Behovet for slikt samarbeid vil trolig være mindre dersom Regjeringens påbegynte arbeid med kommunereform fører til færre og større kommuner.<sup>117</sup>

#### 4.5 Konkurrans hensyn må vektlegges ved utforming av regelverk

Offentlig regulering kan benyttes for å hindre markedssvikt, for å begrense markedsrett eller redusere ineffektivitet knyttet til asymmetrisk informasjon i markeder.

Offentlig regulering kan også benyttes for å fremme gode formål som helse, miljø og sikkerhet. Noen ganger kan slike mål oppnås på en mindre kostbar og mer effektiv måte enn gjennom offentlig regulering. Regulering som hindrer fri flyt av varer, tjenester, investeringer og teknologi mellom regioner, svekker forbrukernes nytte av konkurranse og innovasjon i andre regioner. Reduserte etablerings- og ekspansjonshindringer vil derimot sørge for at ressursene skifter fra ulønnsomme næringer til næringer med høy vekst og innovasjon.

Hensynet til sunn konkurranse og derigjennom en effektiv bruk av samfunnets ressurser, krever at regelverket utformes på en måte som blant annet sikrer like konkurranseforhold, legger til rette for økt konkurranse gjennom å redusere mulige etablerings- og ekspansjonshindringer, øker

<sup>116</sup> NIBR-rapport 2014:13 s. 137 *Kommunenes tilrettelegging for boligbygging*.

<sup>117</sup> Se kommunereform.no for mer informasjon.

investeringsinsentivene, og øker transparens og valgmuligheter for forbrukerne. Reduserte hindringer i boligmarkedet vil kunne bidra til en samfunnsøkonomisk optimal boligbygging, der både tilstrekkelig antall boliger, innovasjon og kvalitet mv. blir ivaretatt.

Boligutviklermarkedet er som tidligere nevnt preget av et omfattende regelverk. Regelverket som boligutviklere må forholde seg til er et av flere forhold som vil kunne hindre aktører i å etablere seg eller ekspandere sin virksomhet i markedet. Regelverket skal også ivareta andre samfunnsmessige formål og interesser utover å legge til rette for best mulig konkurranse. Det er imidlertid ikke uvanlig at man ved utforming av regelverk må foreta avveininger og prioriteringer mellom viktige samfunnsmessige hensyn.

Konkurransetilsynets er av den oppfatning at de offentlige reguleringene i boligutviklermarkedet medfører betydelige tekniske og kommersielle utfordringer og relativt omfattende kostnader som følge av stadige endringer. Slike reguleringer bør utformes på en måte som sikrer mest mulig like konkurranseforhold, herunder ved at det legges til rette for økt konkurranse gjennom å redusere mulige hindringer for ekspansjon, øker insentivene til investering og innovasjon, samt øker valgmulighetene for forbrukerne.

Garantikravene kan på sikt kan utgjøre en ekspansjonshindring spesielt for mindre aktører gjennom økte kapitalkostnader. Det er derfor viktig at slike krav utformes på en måte som sikrer forbrukerne, samtidig som de i minst mulig grad påvirker aktørenes mulighet til å konkurrere i markedet. Dette kan for eksempel gjøres ved at det vurderes andre former for garantistillelse, eller at allerede eksisterende garantimuligheter utvides, eksempelvis garantiforsikring, slik at dette blir ordninger boligutviklere generelt kan få tilgang til. Dersom det etableres ordninger som gir forbrukerne samme form for sikkerhet, og gjerne bedre, men til en lavere kostnad, vil dette øke fleksibiliteten i markedet.

Når det gjelder regelverket som boligutviklere må forholde seg til generelt, og da særlig plan- og bygningsloven med forskrifter, stiller Konkurransetilsynet spørsmål ved om reguleringene i tilstrekkelig grad avveier lovgivers intensjon opp mot hensynet til konkurransen og i siste instans boligkjøpernes interesser. Dersom regelverket går lenger enn det som er nødvendig vil dette kunne være en hindring for tilstrekkelig og variert boligbygging. En side av dette er om det totale omfanget av krav i regelverket fører med seg flere kostnader enn faktisk nytte og merverdi som boligkjøpere er villig til å betale for. Dersom dette er tilfelle kan kravene bidra til å begrense tilbudet av nye boliger.

Konkurransetilsynet understreker at det er sentralt at konkurransehensyn i større grad vektlegges ved utforming av regelverket i boligutviklermarkedet, og at regelverket ikke går lenger enn nødvendig for å ivareta formålet. I en vurdering av regelverket må det bli foretatt en avveining mellom betalingsvilligheten og behovet til forbrukerne, samfunnsmessige hensyn og konkurransen i markedet.

## 4.6 Økt kompetanse hos boligutviklerne

Boligutviklermarkedet er preget av høy risiko. Risiko er imidlertid iboende i mange kapitaltunge markeder. Gjennom kompetansebygging, erfaring, mer effektiv produksjon, uttak av stordriftsfordeler og spredning av risiko (for eksempel gjennom forhåndssalg, opparbeiding av tomtebanker og etablering av såkalte "single purpose" foretak), kan de private aktørene i boligutviklermarkedet redusere sin egen risikoeksponering.<sup>118</sup>

Usikkerhet i kommunale reguleringsprosesser er en utfordring for aktørene. Etter Konkurransetilsynets vurdering er en av årsakene til at private reguleringsplaner blir forsinket som følge av innsigelser, at boligutviklere enten ikke har tilstrekkelig kunnskap om eller forståelse for det offentlige særinteresser. Dette fordrer at boligutviklerne har en effektiv mulighet til å gjøre seg kjent med hva det offentlige krever og hvordan særinteressene kan ivaretas på en praktisk og økonomisk forsvarlig måte. Samtidig fordrer det at boligutviklerne viser evne og vilje til å endre sine planer, for på den måten å redusere muligheten for motstridende interesser og forsinkelser.

Dersom boligproduksjonen skal økes, har boligutviklerne også et forbedringspotensial overfor kommunene. Boligutviklerne må for eksempel sette seg grundig inn i kommunens strategidokumenter og arealplaner med tilhørende bestemmelser, da dette gir avgjørende informasjon om hvor kommunen ønsker utbygging, hva slags boligprofil kommunen ønsker og hvilken utnyttelsesgrad som er mulig. I tillegg gir dokumentene nødvendig informasjon om det er aktuelt med rekkefølgekrav.

Videre bør aktørene i større grad sette seg inn i hva innsigelsesordningen innebærer og kompetansefordelingen mellom stat og kommune, slik at forståelsen for, og løsningen på, eventuelle merknader kan avklares på en mest mulig hensiktsmessig måte.

---

<sup>118</sup> NIBR-rapport 2011:31 s. 47-50 *Boligbyggingens prisrespons. For mange hensyn eller for lite tilrettelegging?* beskriver ulike strategier for risikoreduksjon som er aktuelle både for private boligutviklere og kommunene.

## 5 Avsluttende kommentarer

I denne rapporten har Konkurransetilsynet vurdert hvordan konkurransen fungerer i det norske boligutviklermarkedet. Videre har formålet med rapporten vært å foreslå tiltak som kan bidra til å styrke konkurransen i markedet. Økt konkurranse vil kunne gi betydelige samfunnsmessige gevinster, i form av økt boligbygging, lavere priser og mer variert tilbud av boliger av god kvalitet.

Konkurransetilsynet har i denne rapporten vist til at det er indikasjoner på at konkurransen er begrenset i enkelte av byregionene i undersøkelsen, og at det foreligger konkurransemessige utfordringer i markedet. Funnene som fremkommer i rapporten tilsier også at Konkurransetilsynet må følge nøye med på konkurransen i boligutviklermarkedet fremover.

Konkurransetilsynets kontroll med foretakssammenslutninger<sup>119</sup> i boligutviklermarkedet er således viktig for å sikre konkurransen i markedet, særlig hensett til konsentrasjonen i markedet, begrensningene i tomtetilgangen og kapitalbindingene som er forbundet med tomtebanker.



---

<sup>119</sup> Konkurranseloven kapittel 4.

## 6 Referanser og kilder

ABC Nyheter (nettversjon) artikkel publisert 6. februar 2014 Ekspert advarer mot boligstimulering

Lenke: <http://www.abcnyheter.no/penger/oekonomi/2014/02/06/eksperter-advarer-mot-boligstimulering>

Andrews, Dan, Caldera Sánchez, Aida and Johansson, Åsa (2011), "Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries", OECD Economics Department Working Papers, No. 836, OECD Publishing

Lenke til nedlastingside: <http://dx.doi.org/10.1787/5kqk8t2k9vf3-en>

A/S Bygganalyse Rapport 2013 Kostnadsvurdering av boligblokk med kjeller, utarbeidet for publisert på Kommunal- og moderniseringsdepartements nettsider 6. mars 2013

Lenke:

[https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/rapporter/rapporter2013/kostnadsvurdering\\_av\\_boligblokk\\_rapport.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/rapporter/rapporter2013/kostnadsvurdering_av_boligblokk_rapport.pdf)

Asplan Viak rapport 9. oktober 2013 Kartlegging av planprosesser i Oslo-regionen

Lenke: <http://www.noieiendom.no/getfile.php/File/Asplan%20viak%20rapport%2009102013%20-%202%20utq.pdf>

Barker, Kate (2004) Review of Housing Supply – Delivering stability: Securing our future Housing Needs. Final Report – Recommendations

Lenke til temaside: [http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20080107210803/http://www.hm-treasury.gov.uk/consultations\\_and\\_legislation/barker/consult\\_barker\\_index.cfm](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20080107210803/http://www.hm-treasury.gov.uk/consultations_and_legislation/barker/consult_barker_index.cfm)

Barlindhaug, Rolf og Nordahl, Berit i Byggforsk skriftserie 9/2005: Markedsstyrt boligproduksjon i Oslo-regionen

Lenke: <http://www.nibr.no/filer/Markedsstyrt%20boligproduksjon%20i%20Oslo-regionen.pdf>

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (nettsider), Rundskriv Universell utforming i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven publisert 5. juli 2010

Lenke: <http://www.regjeringen.no/upload/BLD/Universellutforming/RETTEtRundskrivDiskriminering.pdf>

Bergen kommune

Byrådsak 315/13 Årsregnskap for 2012 m/oppfølging av mål og målekriterier for Bergen kommunes største porteføljebedrifter

Lenke: [http://www3.bergen.kommune.no/BKSAK\\_filer/bksak%5C2013%5CBR1%5C2013256714-4041872.pdf](http://www3.bergen.kommune.no/BKSAK_filer/bksak%5C2013%5CBR1%5C2013256714-4041872.pdf)

Bystyresak 273/12 Bergen tomteselskap AS – utfordringer knyttet til endrede rammebetingelser for selskapet

Lenke til elektronisk saksregister:

<http://www3.bergen.kommune.no/bksak/default.asp?c=65577&d=&day=273&u=BEBY&y=2012-10-22>

Etat for utbyggingsavtaler

Lenke: <http://www.bergen.kommune.no/omkommunen/avdelinger/etat-for-utbyggingsavtaler>

Bergens Tidende

(papirversjon s. 4-5) Artikkel publisert 13. november 2014 Her vil han lage sentrumsleiligheter

(nettversjon) Artikkel publisert 3. september 2014 Dette bør du sjekke før du kjøper helt ny bolig

Lenke: [http://reise.bt.no/Bolig/Dette-ma-du-sjekke-for-du-kjoper-helt-ny-bolig-72275.html#.VH8qcu\\_wtaQ](http://reise.bt.no/Bolig/Dette-ma-du-sjekke-for-du-kjoper-helt-ny-bolig-72275.html#.VH8qcu_wtaQ)

Boligprodusentens Forenings (nettsider) uttalelse publisert 13. august 2014 Godt salg av nye boliger i juni

Lenke: <http://boligprodusentene.no/nyheter/godt-salg-av-nye-boliger-i-juni-article662-151.html>

Bjørnstad, Roger Uttalelse i artikkel publisert på NRK (nettsider) 14. oktober 2013 Salget av nye boliger stuper

Lenke: <http://www.nrk.no/okonomi/salget-av-nye-boliger-stuper-1.11316098>

Bjørnstad, Roger og Gran, Bjørn Boligbehov og potensialet for boligbygging i Stavangerregionen, Samfunnsøkonomisk analyse Rapport nr. 10-2014

Lenke: <http://politikk.klepp.kommune.no/www/klepp/home.nsf/journal/fil?veid=2423392&filref=TMPE269.PDF>

Bygganalyse AS (2013) – Hvorfor øker boligprisene? – Analyse 2003-2013

Lenke temaside: <https://www.norskprisbok.no/WelcometoNP.aspx>

[Byggforlaget AS \(nettversjon\)](#)

[Artikkel publisert 7. august 2014 Garantikravene stopper oss](#)

[Lenke: http://byggmesteren.as/2014/08/07/garantikravene-stopper-oss/](http://byggmesteren.as/2014/08/07/garantikravene-stopper-oss/)

[Artikkel 30. oktober 2010 Garantikrav stoppet bygging](#)

[Lenke: http://byggmesteren.as/2012/10/30/garantikrav-stoppet-bygging/](http://byggmesteren.as/2012/10/30/garantikrav-stoppet-bygging/)

[Byggindustrien \(nettversjon\) artikkel publisert 7. august 2014 Økt garantistillelse truer boligbyggingen](#)

[Lenke: http://www.bygg.no/article/1203212](http://www.bygg.no/article/1203212)

Caldera Sánchez, Aida and Johansson, Åsa (2011), The Price Responsiveness of Housing Supply in OECD Countries, OECD Economics Department Working Papers, No. 837, OECD Publishing

Lenke til nedlastingside: [10.1787/5kqk9qhrnn33-en](#)

Christensen, Thor Herman/Husbanken, Prisutvikling for nye boliger (2013)

Lenke: [http://www.husbanken.no/~media/Boligsosialt/Byggekostnader\\_og\\_salgspriser.ashx](http://www.husbanken.no/~media/Boligsosialt/Byggekostnader_og_salgspriser.ashx)

Dagbladet (nettversjon), artikkel publisert 21. desember 2014 Tomteprisene opp 20 prosent i år

Lenke: <http://m.db.no/2014/12/21/nyheter/okonomi/hegnarno/innenriks/36845347/>

Dagens Næringsliv (nettversjon)

Oslo er landets beste eksempel, artikkel publisert 19. september 2014

Lenke: <http://www.dn.no/etterBors/2014/09/19/1845/Byutvikling/oslo-er-landets-beste-eksempel>

Dette får to konsekvenser for boligmarkedet, artikkel publisert 17. september 2014

Lenke: <http://www.dn.no/privat/2014/09/17/1312/Bolig/dette-fr-to-konsekvenser-for-boligmarkedet>

Sterkere nyboligmarked, artikkel publisert 14. oktober 2014.

Lenke: <http://www.dn.no/nyheter/2014/10/14/0903/Eiendom/sterkere-nyboligmarked>

DinSide (nettversjon) artikkel publisert 30. november 2004 Tomtepriser: 700 % opp

Lenke: <http://www.dinside.no/113038/tomtepriser-700-opp>

Direktoratet for forvaltning og IKT (nettsider)

Veileder (publisert april 2014) – Totalentreprise BAE

Lenke: <http://www.anskaffelser.no/temaer/gjennomforingsmodeller/totalentreprise>

Veileder til plan- og bygningsloven kapittel 12 Planløsning og bygningsdeler i byggverk

Lenke: <http://dibk.no/no/BYGGEREGLER/Gjeldende-byggeregler/Veiledning-om-tekniske-krav-til-byggverk/?dpx=/dpx/content/tekniskekrav/12/>

ECON Analyse – Prosjektjuss – HolteProsjekt – ECON-rapport nr. 2005-055 Prising og transaksjoner av boligtomter, utarbeidet for Kommunal- og regionaldepartementet og publisert 29. juni 2005

Lenke: [http://www.regjeringen.no/upload/kilde/krd/tid/2005/0006/ddd/pdfv/260150-econ\\_rapport\\_300605.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/kilde/krd/tid/2005/0006/ddd/pdfv/260150-econ_rapport_300605.pdf)

Eurostat European Union (EU) Statistics on income, social inclusion and living conditions (SILC) - Distribution of population by tenure status, type of household and income group (2013)

Lenke: [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc\\_lvho02&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_lvho02&lang=en)

Finanstilsynet

Finansielle utviklingstrekk 2014

Lenke: [http://www.finanstilsynet.no/PageFiles/15652/Finansielle\\_utviklingstrekk\\_2014\\_rapport.pdf](http://www.finanstilsynet.no/PageFiles/15652/Finansielle_utviklingstrekk_2014_rapport.pdf)

Brev til Finansdepartementet av 29. januar 2014 om Gjennomføring og virkninger av retningslinjer for forsvarlig utlånspraksis for lån til boligformål

Lenke:

[http://www.finanstilsynet.no/PageFiles/40575/Gjennomforing\\_og\\_virkninger\\_av\\_retningslinjer\\_for\\_forsvarlig\\_utlanspraksis\\_for\\_lan\\_til\\_boligformal.pdf](http://www.finanstilsynet.no/PageFiles/40575/Gjennomforing_og_virkninger_av_retningslinjer_for_forsvarlig_utlanspraksis_for_lan_til_boligformal.pdf)

*Rundskriv 29/2011 av 1. desember 2011 Retningslinjer for forsvarlig utlånspraksis for lån til boligformål*

Glaeser, Edward L. og Gyourko, Joseph (2003) - *The Impact of Building Restrictions on Housing Affordability*

Lenke: <http://www.newyorkfed.org/research/epr/03v09n2/0306glae.pdf>

Glaeser, Edward L. Gyourko, Joseph Saks, Raven E. (2005) *Why Have Housing Prices Gone Up?* Artikkel publisert i *Aea Papers and Proceedings*, vol. 95 nr. 2 s. 329-333

Lenke: <http://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/000282805774669961>,

Grytten, Ola artikkel i *Bergens Tidende* (nettversjon) 10. mars 2013 Dette avgjør prisutviklingen på boliger

Lenke: <http://www.bt.no/bolig/Dette-avgior-prisutviklingen-pa-boliger-2857686.html>

Hegnar.no (nettversjon) artikkel publisert 23. september 2014 Raskere kollektivutbygging vil få ned boligprisene

Lenke: [http://www.hegnar.no/personlig\\_okonomi/artikkel519032.ece](http://www.hegnar.no/personlig_okonomi/artikkel519032.ece)

Huseiernes Landsforbund magasin *Hus & Bolig* nr. 5/2014 Delt boligmarked eie eller leie

Lenke: <http://www.huseierne.no/hus-bolig/om-hus-og-bolig/tidligere-utgaver/2014/nr-5---2014/>

Jacobsen, Dag Henning, Solberg-Johansen, Kristin, Haugland, Kjersti Artikkel publisert i *Penger og Kreditt* nr. 4/2006 (årgang 34) s. 229-241 Boliginvesteringer og boligpriser

Lenke: [http://www.norges-bank.no/Upload/import/publikasjoner/penger\\_og\\_kreditt/2006-04/boliginvesteringer.pdf](http://www.norges-bank.no/Upload/import/publikasjoner/penger_og_kreditt/2006-04/boliginvesteringer.pdf)

Jacobsen, Dag Henning og Naug, Bjørn E. Hva driver boligprisene? Artikkel publisert i *Penger og Kreditt* nr. 4/2004 s. 229-240

Lenke: [http://www.norges-bank.no/Upload/import/publikasjoner/penger\\_og\\_kreditt/2004-04/jacobsen.pdf](http://www.norges-bank.no/Upload/import/publikasjoner/penger_og_kreditt/2004-04/jacobsen.pdf)

Jansen, Eilev Hva driver utviklingen i boligprisene? *Samfunnsspeilet* 2011/5-6, publisert 5. desember 2011

Lenke: <https://www.ssb.no/priser-og-prisindekser/artikler-og-publikasjoner/hva-driver-utviklingen-i-boligprisene>

Klima- og miljødepartementet, sluttrapport T-1355 Virkemidler for bedre arealutnyttelse i byer og tettsteder

Lenke: [http://www.regjeringen.no/upload/kilde/md/rap/2001/0002/ddd/pdfv/128966-kapittel\\_1\\_innledning.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/kilde/md/rap/2001/0002/ddd/pdfv/128966-kapittel_1_innledning.pdf)

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (nettside)

Pressemelding av 24. mars 2014 Startlån målrettes mot de vanskeligst stilte på boligmarkedet

Lenke: [http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/pressesenter/pressemeldinger/2014/Startlan-malrettes-mot-de-vanskeligst-stilte-pa-boligmarkedet.html?id=753671&WT.tsrc=epost&WT.mc\\_id=epostvarsel\\_kmd](http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/pressesenter/pressemeldinger/2014/Startlan-malrettes-mot-de-vanskeligst-stilte-pa-boligmarkedet.html?id=753671&WT.tsrc=epost&WT.mc_id=epostvarsel_kmd)

Pressemelding 17. januar 2014 Varsler enklere plan- og byggeregler

Lenke: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/pressesenter/pressemeldinger/2014/varsler-enklere-plan-og-byggeregler.html?id=749391>

Rundskriv H-2/14 (H-2014-2 publisert 18. februar 2014) Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven

Lenke: [https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/rundskriv-h-214---supplering-av-rundskri/id751295/?reqj\\_oss=10](https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/rundskriv-h-214---supplering-av-rundskri/id751295/?reqj_oss=10)

Rundskriv H-2143, publisert 9. februar Retningslinjer for fylkesmannens samordning av statlig styring av kommunesektoren

Lenke: <https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/publikasjonsnummer-h-2143/id109361/>

Rundskriv H-1/10 Ikraftsetting av ny byggesaksdel i plan- og bygningsloven

Lenke: [http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/BOBY/RundskrivH-1\\_10.pdf#search=H-1/10&reqj\\_oss=1](http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/BOBY/RundskrivH-1_10.pdf#search=H-1/10&reqj_oss=1)

Veileder utbyggingsavtaler, publisert 26. mai 2006

Lenke: [http://www.regjeringen.no/Upload/KRD/Vedlegg/BOBY/Utbyggingsavtaler/281000-veileder\\_utbyggingsavtaler\\_bm2.pdf](http://www.regjeringen.no/Upload/KRD/Vedlegg/BOBY/Utbyggingsavtaler/281000-veileder_utbyggingsavtaler_bm2.pdf)

Konkurransetilsynet

Skriftserie nr. 1/2005 På like vilkår? – En analyse av konkurranse mellom offentlige og private foretak

Lenke: [http://www.konkurransetilsynet.no/iKnowBase/Content/387853/05\\_01\\_LIKE-VILKAAR.PDF](http://www.konkurransetilsynet.no/iKnowBase/Content/387853/05_01_LIKE-VILKAAR.PDF)

*Skriftserie nr. 3/2005 Frie yrker – friere konkurranse?*

Lenke: [http://www.konkurransetilsynet.no/iKnowBase/Content/178624/05\\_03\\_FRIE\\_YRKER.PDF](http://www.konkurransetilsynet.no/iKnowBase/Content/178624/05_03_FRIE_YRKER.PDF)

*Årsrapport 2013 s. 12 Resultatrapportering for internasjonalt arbeid: Samarbeid mellom nordiske konkurransemyndigheter*

Lenke: <http://www.konkurransetilsynet.no/Global/publikasjoner/%C3%85rsmeldinger/Aarsrapport-2013.pdf>

#### Konkurrensverket

*Rapportserie 2013:10 Konkurrenten i Sverige. Delrapport. Desember 2013*

Lenke: [www.kkv.se/upload/Filer/Trycksaker/Rapporter/rapport\\_2013-10.pdf](http://www.kkv.se/upload/Filer/Trycksaker/Rapporter/rapport_2013-10.pdf)

*Rapportserie 2009:4 Åtgärder for bättre konkurrens. Mars 2009*

Lenke: [www.kkv.se/upload/Filer/Trycksaker/Rapporter/rap\\_2009-4\\_forslag.pdf](http://www.kkv.se/upload/Filer/Trycksaker/Rapporter/rap_2009-4_forslag.pdf)

*Rapportserie 2008:5 Åtgärder for bättre konkurrens*

Lenke: [http://www.kkv.se/upload/Filer/Trycksaker/Rapporter/rap\\_2009-4\\_forslag.pdf](http://www.kkv.se/upload/Filer/Trycksaker/Rapporter/rap_2009-4_forslag.pdf)

*Kristiansand kommune (nettsider), uttalelse publisert 12. september 2013 om eiendomsomsetning*

Lenke: <http://kristiansand.kommune.no/no/ressurser/TMCore/emneord/Eiendomsomsetning/>

*Larsen, Erling Røed Intervju publisert på Handelshøyskolen BI sine nettsider 13. august 2012 Psykologi løfter boligprisene*

Lenke: <https://www.bi.no/bizreview/artikler/psykologisk-faktor-i-boligprisstigningen/>

*Larsen, Erling Røed og Sommervoll, Dag Einar Hva bestemmer boligprisene? Artikkel i Samfunnsspeilet 2004/2*

Lenke: <http://www.ssb.no/priser-og-prisindekser/artikler-og-publikasjoner/hva-bestemmer-boligprisene>

*Løvstad Olav T. Uttalelse i artikkel publisert på E24 (nettversjon) 21. november 2013 Øker risikoen for låntaker:*

Lenke: <http://e24.no/privat/eiendom/bankene-er-skeptiske-til-innbyttegaranti/22638312>

*Meel, Bjarne (2009) i Røsnes, A og Kristoffersen, Ø (red): Eiendomsutvikling i tidligfase (s. 78-96): Verdi og risikovurdering av utviklingseiendom om bruk av forhåndskalkyler i verdifastsettelsen*

*Meyer, Christine B. (2014) Konkurranse og regulering, publisert på Produktivitetskomisjonens hjemmesider*

Lenke: <http://blogg.regjeringen.no/produktivitetskomisjonen/files/2014/02/meyer14052014.pdf>

*Meyer, Christine B. (2012) I reguleringens vold, innlegg publisert på Dagens Næringsliv (nettversjon) 11. oktober 2002*

Lenke: <http://www.konkurransetilsynet.no/no/aktuelt/artikler-og-innlegg/i-reguleringens-vold/?hl=bygningensloven>

*Molven, Birgitte H./Norges Bank i publikasjonen Aktuell kommentar nr. 6/2011 s. 1-5 Beregninger av boligbehov i Norge*

Lenke: [http://www.norges-bank.no/pages/87409/aktuell\\_kommentar\\_6\\_11.pdf](http://www.norges-bank.no/pages/87409/aktuell_kommentar_6_11.pdf)

*Mæland, Martin (konsernsjef i OBOS-gruppen) artikkel publisert på Bygg.no 28. mai 2014 Mangler vi boligtomter?*

Lenke: <http://www.bygg.no/article/1197008>

*Møtereferater fra møter med kommunene (Offentlig Elektronisk Postjournal, Konkurransetilsynet, sak 2013/627)*

*Referat fra møte med Trondheim kommune 14. oktober 2014 (dokument nr. 150)*

*Referat fra møte med Bergen kommune 25. august 2014 (dokument nr. 135)*

*Referat fra møte med Sandnes kommune 27. juni 2014 (dokument nr. 95)*

*Referat fra møte med Stavanger kommune 19. juni 2014 (dokument nr. 87)*

*Nationen (papirversjon s. 8-9), artikkel publisert 9. desember 2014 Roper varsku om omstridde jordavtaler*

*National Audit Office (2007) Homebuilding: Measuring Construction Performance*

Lenke: [http://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2007/06/homebuilding\\_measuring\\_construction\\_performance.pdf](http://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2007/06/homebuilding_measuring_construction_performance.pdf)

Nord, Erik

(delrapport/utredning) En studie av i utvalgte eksempelområder relatert til virkemidlene i jordskifteloven (2000)  
 Lenke: <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-I/md/Rapporter-og-planer/2000/en-studie-av-problemstillinger-i-utvalgt.html?id=444869>

(prosjektnotat) Virkemidler i jordskifteloven relatert til arealbruk i byer og tettsteder (2000)  
 Lenke: [http://www.regjeringen.no/nb/dep/kld/dok/rapporter\\_planer/rapporter/2000/virkemidler-i-jordskifteloven-relatert-t.html?id=105510](http://www.regjeringen.no/nb/dep/kld/dok/rapporter_planer/rapporter/2000/virkemidler-i-jordskifteloven-relatert-t.html?id=105510)

Nordahl, Berit I.

(2012) i Kart og Plan vol. 72/2012 s. 114-129: Mikroperspektiv på boligbyggingens tilbudsrespons  
 Lenke: <http://www.kartogplan.no/Artikler/KP2-2012/Mikroperspektiv%20p%E5%20boligbyggingens%20tilbudsrespons.pdf>

(2012): Boligbyggingens to jokere: byggegrunn og regulering  
 Lenke: <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/boby/boligmelding2013/nordahl.pdf>

(Red) (2012): Boligmarked og boligpolitikk. ISBN 978-82-321-0036-1. Akademika Forlag

Norges Offentlige Utredninger (NOU)

NOU 2011:15 Rom for alle. En sosial boligpolitikk for framtiden (11. august 2011)  
 Lenke: <https://www.regjeringen.no/contentassets/ddf3c180c0a74170b7a2f7ac515c1afc/no/pdfs/nou201120110015000dddpdfs.pdf>

NOU 2011:4 Mat, makt og avmakt – om styrkeforholdene i verdikjeden for mat  
 Lenke: <https://www.regjeringen.no/contentassets/a46b6fc6d9e44882a47be0621ed899a4/no/pdfs/nou201120110004000dddpdfs.pdf>

NOU 2005:12 Mer effektiv bygningslovgivning II. Bygningslovutvalgets andre utredning (28. juni 2005)  
 Lenke: <https://www.regjeringen.no/contentassets/4fcb369a407c45709b004f80b0e588a0/no/pdfs/nou200520050012000dddpdfs.pdf>

NOU 2003:24 Mer effektiv bygningslovgivning. Grunnprinsipper og veivalg. Utbyggingsavtaler. Bygningslovutvalgets første utredning. (21. oktober 2003)  
 Lenke: <https://www.regjeringen.no/contentassets/7361f04a842942bd837b6723ae4ab5cd/no/pdfs/nou200320030024000dddpdfs.pdf>

NOU 2002:2 Om boligmarkedene og boligpolitikken (15. februar 2002)  
 Lenke: <https://www.regjeringen.no/contentassets/80899d9e55ef499c86359694e816207f/no/pdfa/nou200220020002000dddpdfa.pdf>

Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR)

Forskningsprosjekt EVAPLAN2008 Evaluering av plan- og bygningsloven - Fungerer plandelen av loven fra 2008 etter intensjonene?  
 Lenke til temaside: <http://www.nibr.no/no/prosjektsider/EVAPLAN2008.aspx>

Notat 2012:14 Boligbygging med sosial profil. Muligheter og begrensninger i den kommunale utbyggingspolitikken  
 Lenke: <http://www.nibr.no/filer/2012-114.pdf>

Rapport nr. 2014:13 Kommunenenes tilrettelegging for boligbygging  
 Lenke: [http://www.regjeringen.no/upload/KMD/BOBY/nibr\\_2014\\_13.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/KMD/BOBY/nibr_2014_13.pdf)

Rapport nr. 2014:8 Boligbygging i storbyene – virkemidler og handlingsrom  
 Lenke: <http://www.nibr.no/filer/2014-8.pdf>

Rapport nr. 2013:25 Fremtidige boligbehov

Lenke: <http://www.nibr.no/filer/2013-25.pdf>

Rapport nr. 2012:31 Nye boliger i storbyene. Hjem kjøper og hva slags bokvaliteter tilbys?

Lenke: [http://www.nibr.no/filer/2012-31\\_web.pdf](http://www.nibr.no/filer/2012-31_web.pdf)

Rapport nr. 2011:31, Boligbyggingens prisrespons. For mange hensyn eller for lite tilrettelegging?

Lenke: <http://www.nibr.no/filer/2011-31.pdf>

Rapport nr. 2011:21, Utbyggerstyrt byutvikling?

Lenke: <http://www.nibr.no/filer/2011-21.pdf>

Rapport nr. 2010:101 Tomtearealbehov 2010-2030

Lenke: <http://www.nibr.no/filer/2010-101.pdf>

Rapport nr. 2010:15 Boligmarked og flytting i storbyene

Lenke: <http://www.nibr.no/filer/2010-15.pdf>

Rapport nr. 2008:34 Vekstsmertor og boligmarked

Lenke: <http://www.nibr.no/filer/2008-34.pdf>

Rapport nr. 2008:14 Beboernes tilfredshet med nybygde boliger

Lenke: <http://www.nibr.no/filer/2008-14.pdf>

Rapport nr. 2007:22 Spredt boligbygging i sentraliseringens tid

Lenke: <http://www.nibr.no/filer/2007-22.pdf>

Rapport nr. 2007:12 For tett? Fortetting, planprosess og bokvalitet i nye boligprosjekter

Lenke: <http://www.nibr.no/filer/2007-12.pdf>

Norsk institutt for by- og regionforskning/SINTEF/Byggforsk/NOVA 2007 (samarbeidsrapport), rapport nr. Markedsbasert utbyggingspolitikk. Møte mellom kommune og utbygger i pressområder

Lenke: [http://biblioteket.husbanken.no/arkiv/dok/3458/markedsbasert\\_utbyggingspolitikk.pdf](http://biblioteket.husbanken.no/arkiv/dok/3458/markedsbasert_utbyggingspolitikk.pdf)

Norsk Institutt for forskning om Oppvekst, Velferd og Aldring (NOVA) Rapport 1/2008 Fra totalreguleringsambisjoner til markedsstyring. Arbeiderpartiet og reguleringen av boligomsetningen 1970-1989

Lenke: [http://www.hioa.no/content/download/45776/676255/file/3123\\_1.pdf](http://www.hioa.no/content/download/45776/676255/file/3123_1.pdf)

Norsk Lovkommentar (Gyldendal Forlag), kommentarutgave til lov nr. 71 av 27. juni 2008 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) ved Marianne Reusch (2009)

Lenke til lovdatabasen (krever innlogging): [www.retsdata.no](http://www.retsdata.no)

Norske Boligbyggelag m.fl. (2011) Tiltak for økt boligbygging i Norge, utarbeidet for Kommunal- og regionaldepartementet

Lenke: <http://www.nbbl.no/Nettbutikk/Produkt/ProdID/56>

NRK (nettversjon) Uttalelse fra Jæger, Per (Boligprodusentenes Landsforening) i intervju publisert 14. august 2013: Det bygges for få leiligheter

Lenke: [http://www.nrk.no/ostlandssendingen/\\_det-bygges-for-fa-leiligheter-1.11181563](http://www.nrk.no/ostlandssendingen/_det-bygges-for-fa-leiligheter-1.11181563)

OBOS (nettsider) Kværnerbyen AS Omtale av utbyggingsprosjektene i Kværnerbyen

Lenke: <http://www.kvaernerbyen.no/>

Odelstingsproposisjon nr. 32 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)

Lenke: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kld/dok/regpubl/otprp/2007-2008/otprp-nr-32-2007-2008-.html?id=500508>

The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) – (2007, rev. 2010) Competition Assessment Toolkit (Volume 1, Volume 2)

Lenke temaside: <http://www.oecd.org/competition/assessment-toolkit.htm>

Office of Fair Trading, Homebuilding in the UK – A market study (OFT1020), September 2008

Lenke temaside: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20140402142426/http://www.oft.gov.uk/OFTwork/markets-work/home1>

Oslo kommune, Plan- og bygningsetaten

(2014) Forslag til ny kommuneplan (byrådssak 1013.1/14 Kommuneplan "Oslo mot 2030"), høringsuttalelse fra Bydelsutvalget Grünerløkka (vedlegg 65)

Lenke: <http://www.kommuneplan.oslo.kommune.no/getfile.php/Kommuneplan%20for%20Oslo%20%28KPO%29/Internett%20%28KPO%29/Dokumenter/H%3CB8ringsuttalelser-2014/Vedlegg%2065-Bydel%20Gr%C3%BCnerl%C3%B8kka-BU-vedtak-201305239-168.pdf>

(2011) Boligutvalgets rapport om tiltak som kan bidra til økt boligbygging i Oslo

Lenke: <http://boligprodusentene.no/getfile.php/Dokumenter/Rapport%20Boligutvalg%20mai%202011.pdf>

(2005) Områdeprogram for Husebyskogen

Lenke: <http://www.plan-og-bygningsetaten.oslo.kommune.no/getfile.php/plan-%20og%20bygningsetaten%20%28PBE%29/Internett%20%28PBE%29/Dokumenter/dokument/Husebyskogen%20versjon%20april%202005.pdf>

Oftedal, Arne og Jahnsen, Lars V. (Advokatfirmaet Simonsen Law) – Avtaler om kjøp av utbyggingstomter (udatert)

Lenke: [http://www.simonsenlaw.no/wp-content/uploads/2012/08/4e6b0a4c417732a3c50e7d7fa93a5dfe\\_1346069829.pdf](http://www.simonsenlaw.no/wp-content/uploads/2012/08/4e6b0a4c417732a3c50e7d7fa93a5dfe_1346069829.pdf)

Ramsjord, E.H. og Røsnes, A.E. i Kart og Plan vol. 71/2011 s. 89-104 Eiendomsdannelse i bytransformasjon. Om jordskiftestyrt endring av eiendomsforhold

Lenke: [http://kongress2012.nikf.no/wp-content/uploads/2012/09/KP2-2011\\_02-Ramsjord-R%C3%B8snes.pdf](http://kongress2012.nikf.no/wp-content/uploads/2012/09/KP2-2011_02-Ramsjord-R%C3%B8snes.pdf)

Report from the Nordic Competition Authorities No. 1/2009: Competition Policy and Financial Crises. Lessons learned and the way forward. A joint report by the Nordic competition authorities. Presented at the annual meeting of the Nordic competition authorities in Reykjavik on the 10<sup>th</sup> of September 2009

Lenke: <http://www.kilpailuvirasto.fi/tiedostot/Competition-Policy-and-Financial-Crises.pdf>

Rogalandsavisen (nettversjon), artikkel publisert 13. januar 2015 Oppretter eget tomteselskap: Kommunen tar boligstyring

Lenke: [http://rogalandsavis.no/index.php?page=vis\\_nyhet&NyhetID=96718](http://rogalandsavis.no/index.php?page=vis_nyhet&NyhetID=96718)

Røgeberg, Ole Innlegg publisert i Dagens Næringsliv (nettversjon) 15. januar 2012 Vi har trolig en boligboble

Lenke: <http://www.dn.no/privat/eiendom/2012/01/15/-vi-har-trolig-en-boligboble>

Skattedirektoratet, Bindende forhåndsuttalelse av 12. september 2008, Spørsmål om inngåelse av opsjonsavtale om kjøp av tomteområde innebærer at gevinsten anses innvunnet

Lenke: <http://www.skatteetaten.no/no/Radgiver/Rettskilder/Uttalelser/bfu/Sporsmal-om-inngaelse-av-opsjonsavtale-om-kjop-av-tomteomrade-innebarer-at-gevinsten-er-innvunnet/>

Skaras, Helge (1999) Alternative metoder for kostnadsfordeling ved opparbeiding, drift og vedlikehold av kommunaltekniske anlegg mm.

Lenke: <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-I/md/Rapporter-og-planer/1999/alternative-metoder-for-kostnadsfordelin.html?id=444858>

Sky, Per Kåre (delrapport/utredning) Forhandling, forhandlingsplanlegging og jordskifte i urbane områder. Samarbeid om utvikling av virkemidler for bedre utnyttelse av byer og tettsteder (2000)

Lenke: <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-I/md/Rapporter-og-planer/1999/temautredninger-og-rapporter-fra-prosjekt/forhandling-forhandlingsplanlegging-og-j.html?id=458335>

Statistisk Sentralbyrå

Eiendomsskatt, 2014

Lenke temaside: <http://www.ssb.no/eiendomsskatt/>

Tabell 03013: Konsumprisindeks.

Lenke temaside: <http://ssb.no/kpi>

Tabell 06726: Omsetning av boligeiendommer med bygning i fritt salg, etter antall omsetninger, kjøpesum og gjennomsnittlig kjøpesum.

Lenke temaside: <https://www.ssb.no/bygg-bolig-og-eiendom/statistikker/eiendomsoms/kvartal/2014-08-13>

Tabell 07420: Hovedtall, etter næringshovedgruppe (SN2007) Foretak, Foreløpige tall.

Lenke: <https://www.ssb.no/statistikkbanken/SelectVarVal/saveselections.asp>

Tabell 08008: Hovedtall, etter sysselsettingsgruppe og næringshovedgruppe (SN2007). Bedrifter.

Lenke: <https://www.ssb.no/statistikkbanken/SelectVarVal/saveelections.asp>

Tabell 08651: Byggjekostnadsindeks for bustader i alt, etter arbeidstype (2000=100).

Lenke temaside: <http://www.ssb.no/emner/08/02/30/bkibol>

Økonomiske analyser nr. 4/2011: Befolkningsframskrivninger 2014-2100 Hovedresultater

Lenke temaside: <http://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/befolkningsframskrivninger-2014-2100-hovedresultater>

#### Stortingsmeldinger

St. meld. 1 (2014-2015) Melding til Stortinget Nasjonalbudsjettet

Lenke: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dok/regpubl/stmeld/2014-2015/Meld-St-1-20142015.html?id=768598>

St. meld. 28 (2011-2012) Gode bygg for et bedre samfunn

Lenke: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/Dokument/proposisjonar-og-meldingar/stortingsmeldingar/2011-2012/meld-st-28-20112012.html?id=685179>

St.meld. 32 (2003-2004) Om boligpolitikken

Lenke: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/dok/regpubl/stmeld/20032004/stmeld-nr-23-2003-2004-.html?id=197927>

St. meld. 17 (2012-2013) Bygge- bu – leve. Ein bustadpolitikk for den einskilde, samfunnet og framtidige generasjonar. Tilråding fra Kommunal- og regionaldepartementet 8. mars 2013, godkjent i statsråd samme dag. Stoltenberg II-regjeringen

Lenke: <http://www.regjeringen.no/pages/38254403/PDFS/STM201220130017000DDDPDFS.pdf>

St. meld. 28 (2011-2012) Gode bygg for eit betre samfunn. Ein framtidsretta bygningspolitikk. Tilråding fra Kommunal- og regionaldepartementet 15. juni 2012, godkjent i statsråd samme dag. Stoltenberg II-regjeringen.

Lenke: <http://www.regjeringen.no/pages/37918068/PDFS/STM201120120028000DDDPDFS.pdf>

St. meld. 23 (2003-2004) Om boligpolitikken. Tilråding fra Kommunal- og regionaldepartementet 6. februar 2004, godkjent i statsråd samme dag. Bondevik II-regjeringen.

Lenke: <http://www.regjeringen.no/Rpub/STM/20032004/023/PDFS/STM200320040023000DDDPDFS.pdf>

Teknisk Ukeblad (nettversjon), Øye, Bjørn Erik (Prognosesenteret) uttalelse i Trenger 60 000 nye boliger i året, publisert 18. august 2008.

Lenke: <http://www.tu.no/bygg/2008/08/18/trenger-60-000-nye-boliger-i-aret>

Tønsberg Blad (nettversjon) 14. januar 2010 Rekkefølgekrav rammer skjevt.

Lenke: <http://www.tb.no/nyheter/rekkefolgekrav-rammer-skjevt-1.1428948>

Unico (delrapport) utarbeidet for Klima- og miljøverndepartementet (1999) Tilleggsvurderinger av særskilte tema (refusjon, utbyggingsavtaler, frikjøpsordninger, mm).

Lenke: <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-I/md/Rapporter-og-planer/1999/tilleggsvurderinger-av-sarskilte-tema.html?id=444861>