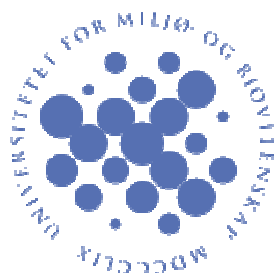


Rolf Barlindhaug
Berit Nordahl

Boligbyggingens prisrespons. For mange hensyn eller for lite tilrettelegging?



NIBR

Norsk institutt for by- og regionforskning

Boligbyggingens prisrespons.
For mange hensyn eller for lite
tilrettelegging?

Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2009:20	Forhandlingsbasert byutvikling. Evaluering av Oslo kommunes arbeid med å utvikle Ensjø fra bilby til boligby
NIBR-notat 2010:101	Tomtearealbehov 2010-2030. Oslo og Akershus
NIBR-rapport 2010:15	Boligmarked og flytting i storbyene
NIBR-rapport 2011:5	Medvirkning og tilgjengelighet. Universell utforming og medvirkning som virkemiddel i byggsektoren
NIBR-rapport 2011:1	Medvirkning i planprosesser i Oslo kommune
NIBR-rapport 2011:21	Utbyggerstyrt byutvikling

Rapportene koster
fra kr 250,- til kr 350,- og kan bestilles
fra NIBR:
Gaustadalléen 21
0349 Oslo
Tlf. 22 95 88 00
Faks 22 60 77 74

E-post til
nibr@nibr.no

Publikasjonene
kan også skrives ut fra
www.nibr.no
Porto kommer i tillegg til de oppgitte
prisene

Rolf Barlindhaug
Berit Nordahl

Boligbyggingens prisrespons. For mange hensyn eller for lite tilrettelegging?

NIBR-rapport 2011:31

Tittel:	Boligbyggingens prisrespons. For mange hensyn eller for lite tilrettelegging?
Forfatter:	Rolf Barlindhaug og Berit Nordahl
NIBR-rapport:	2011:31
ISSN:	1502-9794
ISBN:	978-82-7071-913-6
Prosjektnummer:	O-2997
Prosjektnavn:	Tilbudsrespons
Oppdragsgiver:	Kommunal- og regionaldepartementet
Prosjektleder:	Rolf Barlindhaug
Referat:	Til tross for høye boligpriser og sterk befolkningsvekst har boligbyggingen på slutten av 2000-tallet vært lav. I rapporten undersøker vi konjunkturutviklingens og finanskrisens betydning, samtidig som vi diskuterer ulike forklaringer på tilbudssiden, som endringer i institusjonelle forhold, kommunenes rolle i utbyggingspolitikken, utbyggernes egen atferd og strukturelle trekk ved byggenæringen.
Sammendrag:	Norsk og engelsk
Dato:	Desember 2011
Antall sider:	114
Pris:	250,-
Utgiver:	Norsk institutt for by- og regionforskning Gaustadalléen 21, 0349 OSLO Telefon: (+47) 22 95 88 00 Telefaks: (+47) 22 60 77 74 E-post: nibr@nibr.no
Vår hjemmeside:	http://www.nibr.no Trykk: Nordberg A.S. Org. nr. NO 970205284 MVA © NIBR 2011

Forord

I denne rapporten har NIBR og Universitetet for miljø- og biovitenskap (UMB) studert hvordan tilbudet av nye boliger responderer på endringer i boligprisene. Fokus er lagt på 2000-tallet, preget av en vedvarende prisstigning bortsett fra et kortvarig fall i forbindelse med finanskrisen i 2008. Rapporten diskuterer tilbudsresponsbegrepet og hva en lav tilbudsrespons kan være både på kort og lang sikt. Vi spør om det er konjunkturførhold og finanskrise som har frambrakt den relativt lave boligbyggingen på slutten av 2000-tallet eller om det er mer grunnleggende endringer i rammebetingelser på tilbudssiden som ligger bak.

Forfattere av rapporten er Berit Nordahl og Rolf Barlindhaug, sistnevnte har vært prosjektleder. Fra UMB har August Røsnes og Sølve Bærug deltatt i prosjektgruppen. To møter med danske og svenske forskere er blitt avholdt. Christian Deichmann Haagerup, Boligøkonomisk Videncenter - Realania, Finn Kjær Christensen, Aalborg universitet, Thomas Kaldbro og Eidar Lindgren, begge fra Kungliga Tekniska Högskolan (KTH) møtte, i tillegg til Per Nygård fra Kommunal- og regionaldepartementet. Vi takker alle for velvillighet og gode diskusjoner.

Til slutt vil vi takke våre informanter fra byggenæringen for at de stilte opp for samtale og intervju.

Oslo desember 2011

Evelyn Dyb

Forskningssjef

Innhold

Forord	1
Innhold.....	2
Tabelloversikt.....	4
Figuroversikt	5
Sammendrag.....	7
Summary	12
1 Bakgrunn og problemstillinger	17
2 Tilnærming og metode.....	25
3 Identifisering av lav tilbudsrespons	26
3.1 Tilbudsrespons på kort sikt	26
3.2 Befolkningsvekst, boligpriser og boligbygging	29
3.2.1 Boligbygging og befolkningsvekst	29
3.2.2 Boligbygging og befolkningsvekst etter sentralitet.....	31
3.2.3 Boligbygging, boligpriser og befolkningsvekst i storbyene	35
3.2.4 Situasjonen i Sverige og Danmark.....	38
4 Bedriftenes lønnsomhet.....	40
4.1 Inntekter og kostnader i et utbyggingsprosjekt	40
4.2 Har det blitt dyrere å bygge?.....	42
4.3 Risiko og residualtenkning i utbyggingsprosjekter	45
4.4 Strategier for risikoreduksjon	47
4.5 Tomtebanker	50
5 Forklaringer på makronivå.....	53
5.1 Innledning	53
5.2 Bransjestruktur	54
5.3 Kapasiteten i byggenæringen.....	59
5.4 Produktivitetsutvikling i byggenæringen.....	60
6 Institusjonelle faktorer.....	63
6.1 Innledning	63

6.2	Nedbygging av kommunens rolle i tomteforsyningen	63
6.3	Utbyggeres rolle i tomteframskaffelse og planavklaring	64
6.4	Nærmere om reguleringsprosessen i Norge	66
6.5	Lovendring av 2003 – tidsfrister og avvikling av kommunenes konsesjonsfritak	67
6.6	Lovendring av 2006 – innskrenkninger i bruken av betinget utbyggingstillatelse	69
6.7	2008 – endringer i lov om planlegging og byggesaksbehandling	70
6.8	Kommunal økonomi	72
6.9	Særlige utfordringer ved nybygging innenfor byggesonen	74
6.10	Kostnadsdrivende faktorer – bygningsloven	74
6.11	Informantinformasjon knyttet til planprosessen	76
6.12	Oppsummering – institusjonelle forutsetninger for kommersiell boligutvikling og endringer de senere årene	80
7	Planbehandling i Sverige og Danmark	85
7.1	Planbehandling i Danmark	85
7.2	Planbehandling i Sverige	90
7.3	Likheter og forskjeller i Skandinavia	95
8	Egenskaper ved urbane boligmarkeder	97
8.1	Økende sentralisering	97
8.2	Prisdannelse i urbane markeder	97
8.3	Reisekostnader og byspredning bestemmer prisstrukturen	99
8.4	Hva påvirker dagens utbyggingsmønster?	101
8.5	Boligpriser og fortetting	105
9	Avsluttende drøftinger	106
	Litteratur	112

Tabelloversikt

Tabell 5.1 ...Oppføring av bygninger. Foretak. 2007-2010.....	55
Tabell 5.2 ...Oppføring av bygninger. Bedrifter. 2007-2009	55
Tabell 5.3 ...Boliger produsert i 2005 etter kommunetype og type utbygger.....	58

Figuroversikt

Figur 1.1Sammenhengen mellom og forklaringer på høye boligpriser, lav nybygging og befolkningsvekst.	22
Figur 3.1Reelle boligpriser, byggekostnader og igangsatte boliger for landet totalt. 2000 – 2010. Indeks, 2000=100 og antall igangsatte boliger.....	26
Figur 3.2Andel av befolkningen som ved et boligkjøp ville ha solgt sin nåværende bolig først eller kjøpt den nye først.....	28
Figur 3.3Fullførte boliger etter hustype. 2000-2010	29
Figur 3.4Endring i befolkningen på 20 år eller mer og fullførte boliger. 2001-2012.*	30
Figur 3.5Endring i befolkningen på 20 år eller mer og fullførte boliger. 2000-2010. Storbyer.....	32
Figur 3.6Endring i befolkningen på 20 år eller mer og fullførte boliger. 2000-2010. Storbyomland.	32
Figur 3.7Endring i befolkningen på 20 år eller mer og fullførte boliger. 2000-2010. Byer og tettsteder.....	33
Figur 3.8Endring i befolkningen på 20 år eller mer og fullførte boliger. 2000-2010. Perifere kommuner.....	33
Figur 3.9Befolkningsvekst i aldersgruppen 20+ år og fullførte boliger. 1950-2010	34
Figur 3.10...Endring i befolkningen på 20 år eller mer og fullførte boliger. 2001-2012. Oslo og Stavanger. 2001-2012.*	36
Figur 3.11...Endring i befolkningen på 20 år eller mer og fullførte boliger. 2001-2012. Bergen og Trondheim. 2001-2012.*.....	37
Figur 3.12...Endring i befolkningen på 20 år eller mer og fullførte boliger. 2001-2010.	39
Figur 3.13...Endring i befolkningen på 20 år eller mer og fullførte boliger. 2001-2010.	39

Figur 4.1Skjematisk fremstilling av inntekter og kostnader i et boligbyggingsprosjekt.....	41
Figur 4.2Prisbegreper i bygg- og anleggssektoren.	43
Figur 4.3Igangsatte boliger, reelle boligpriser, bygge- kostnader og (bygge)priser på nye eneboliger. Indeks 2000K1=100.....	44
Figur 5.1Fullførte boliger etter sentralitet. 1983 – 2010. Antall boliger	56
Figur 5.2Fullførte boliger etter sentralitet. 1983 – 2010. Andeler	57
Figur 5.3Bruttoprodukt per timeverk – årlig volumendring.....	61
Figur 8.1Modell over sammenheng mellom byspredning og prisdannelse i pressområder.....	102

Sammendrag

Rolf Barlindhaug og Berit Nordahl

Boligbyggingens prisrespons. For mange hensyn eller for lite tilrettelegging?

NIBR-rapport: 2011:31

I den siste tiden har problemet med høye boligpriser og lav boligbygging vært gjenstand for en viss medieoppmerksomhet. Det hevdes at det i liten grad er samsvar mellom prisutviklingen på boliger og nybyggingsaktiviteten i Norge; boligbyggingen responderer ikke godt nok på endringer i boligpriser. Det synes å være et økende gap mellom boligpriser og byggekostnader. Situasjonen underbygges av resultatene fra en internasjonal analyse gjennomført av OECD som fokuserer på forskjeller i boligbyggingens prisrespons mellom land, der Norge kommer ut som et land med lav tilbudsrespons, mens for eksempel Danmark og Sverige faller i gruppen med stor tilbudsrespons. OECD-rapporten antyder årsaker til svak tilbudsrespons, og nevner sentralisering og en vanskelig tomtesituasjon, problemer knyttet til utbyggingskontroll og mangelfull tilrettelegging av infrastruktur som en forutsetning for privat boligutvikling.

KRD har ønsket å sette denne problemstillingen på dagsorden og ønsker å se nærmere på perioden fra år 2000 og fram til i dag. Først drøftes hva som menes med lav tilbudsrespons og det gjøres et skille mellom effekter på kort og lang sikt. Deretter benyttes offentlig statistikk for om mulig å identifisere områder med de største utfordringene.

Forklaringer på lav tilbudsrespons kan hentes fra mange ulike dimensjoner, som bransjestruktur, utfordringer knyttet til urbane tomtemarkeder, institusjonelle forhold (planavklaring, bygningskontroll, og andre myndighetskrav) og utbyggernes egne lønnsomhetsanalyser. Vi har sett det som formålstjenlig å

strukturere forklaringene på følgende måte; 1) Forklaringsfaktorer knyttet til mikroøkonomiske forhold, dvs. forhold som er knyttet til utbyggeratferd og lønnsomhetsbetraktninger, 2) Forklaringsfaktorer knyttet til makroøkonomiske forhold, dvs. konkurransesituasjonen i byggesektoren, inkludert omfanget av utenlandske aktører, total produksjonskapasitet, tilgang på utenlands arbeidskraft, kapitaltilgang og produktivitetsutvikling i byggenæringen, 3) Forklaringsfaktorer knyttet til institusjonelle forhold, blant annet myndighetskrav i lover og forskrifter, og variable utbyggingsbetingelser som følger av reguleringsplanens rekkefølgebestemmelser og 4) Forklaringer knyttet til egenskaper ved urbane boligmarkeder, som for eksempel betydningen av befolkningsvekst og arealknapphet for prisdannelse på tomter. En enkel monosentrisk modell tilsier at økt boligbygging gjennom byspredning faktisk øker boligprisene.

Den kortsiktige tilbudsresponsen på 2000-tallet har vært god. Som respons på endringer i boligpriser har nybyggingen økt fra 20 000 til 30 000 boliger per år og deretter sunket til 20 000 igjen.

Det ser også ut til at utbyggerne relativt raskt kan oppskalere kapasiteten igjen. I løpet av 2011 ser det ut som boligbyggingen er tilbake på 30 000 per år igjen. Det kan synes som om *kapasiteten i byggenæringen* lett kan tilpasses et nivå på rundt 30 000 boliger per år. Spørsmålet nå er om bransjen vil kunne bygge opp en kapasitet tilsvarende en årlig produksjon på 38 000 boliger? Det er befolkningsveksten de siste årene og prognoser for fortsatt vekst som gir en indikasjon om at byggebehovet framover vil være i denne størrelsesorden.

For landet som helhet har boligbyggingen på 2000-tallet bidratt til å opprettholde boligdekningen slik den var i år 2000, men i de fire største byene har boligbyggingen vært så lav at boligdekningen er blitt redusert gjennom 2000-tallet.

Salget av nye boliger stoppet opp i 2007 som en følge av svakere forventninger om fortsatt prisvekst kombinert med en konjunkturtopp. Det svekkede boligmarkedet ble forsterket av finanskrisen og boligbyggingen sank kraftig. Det har tatt tid å hente seg inn igjen og først i 2011 ses en betydelig vekst i igangsettingen av nye boliger.

Samtidig med en markedsmessig svikt i boligbyggingen fortsatte den sterke innvandringen fra utlandet i årene som fulgte. Det synes dermed å bygge seg opp et sprik mellom befolkningsveksten og nybyggingen, og utfordringen vil først og fremst være knyttet til det 10-året vi nå er inne i.

Sverige synes å ha hatt en lignende utvikling i befolkningsvekst og nybygging, med et stort sprik i siste halvdel av 2000-tallet. Til forskjell fra Norge er det mange signaler om at byggeaktiviteten i Sverige vil synke. I Danmark ble det bygget svært mange boliger i forhold til befolkningsveksten på begynnelsen av 2000-tallet, en befolkningsvekst som var relativt mindre enn i Norge og Sverige. Prisfallet under finanskrisen var større i Danmark enn i Norge og Sverige, og boligbyggingen der er fortsatt på et svært lavt nivå.

I Danmark er kommunene mer aktive mht framskaffing av byggegrunn, om enn i begrenset omfang og har begrensinger mht. utbyggerbidrag til infrastruktur. Systemet synes imidlertid å ha uklar grensegang mellom hva som er utbyggers og hva som er kommunens rettigheter, plikter og ansvar. Det svenske systemet kan synes som mer "utbyggervennlig". Det er først og fremst markanvisningssystemet som berettiger denne plasseringen. Uklarhetene knyttet til exploateringavtalene trekker i motsatt retning, det samme gjør variasjonene i hvordan det brukes.

I sum ser det ut til at boligprosjektene har fått økt tomtebelastning i perioden. Boligprosjektenes økte tomtebelastning skyldes flere faktorer. Statlige retningslinjer om å fortette og transformere areal innenfor byggesonen i stedet for byspredning har gjort byggingen mer tidkrevende og kostbar. Kontante oppgjør og økt beskatning ved tomtsalg presser marginene i byggeprosjekter. Grunneiere har fått forventninger om å få bedre betalt for tomtene, mens utbyggere som regner bakover fra salgspris minus entreprisekostnader, anleggsbidrag til kommunen, reguleringskostnader m.m. vil betale mindre enn før.

Hvis ikke eksisterende grunneiere får til en høy nok utnyttelse av den tomten de sitter med og har løpende inntekter fra, blir salg uinteressant og trekker i retning av uendret aktivitet på tomtene.

I et litt lenger perspektiv er kostnadsbildet for utbyggerne betydelig endret. Dette gjelder entreprisekostnader generelt, effekter av nye standardkrav, økte bidrag til kommunal infrastruktur og økte

tomtepriser i pressområder. Lov om utbyggingsavtaler fra 2006 har trolig medført en større bevissthet fra kommunene om at utbygger skal betale for teknisk infrastruktur. Betydningen av nye energikrav og universell utforming har hatt mindre betydning hittil. TEK 10 ble gjort gjeldene fra 1. juli 2011 og kan faktisk ha bidratt til økt igangsetting ved at mange byggesøknader ble innlevert før denne fristen.

Når kostnadene til oppføring av boliger synes å øke, samtidig som boligbyggingen i større grad enn før foregår i pressområdene, vil effekten av at byene vokser og nye boliger bygges snarere føre til en prisøkning på boliger i hele byområdet enn en nedgang i prisene. Befolkningskonsentrasjon og byvekst fører til at prisforskjellen mellom by og land vil øke over tid.

Oslo skiller seg ut med lav boligbygging. En viktig forklaring er liten vekst i tettstedsarealet og sterk vekst i antall bosatte per kvadratkilometer tettstedsareal. Det sterke øst/vest skille i byen og at boligbyggingen har vært lav og vanskelig å få til i de vestlige områdene, kan også ha medvirket til lav boligbygging der. I de østlige områdene har prisene i mange tilfeller vært for lave for å få lønnsomhet i prosjektene. Mange av utbyggingene har vært store og utbyggerne har vært forsiktige med å slippe ut for mange boliger i samme område samtidig.

Å ha forutsigbare planer for hvor kommunen vil at de nye boligene skal bygges er viktig. Det må i tillegg være forutsigbarhet rundt hvilke bidrag til kommunal infrastruktur som forventes av utbyggerne, og myndigheter på alle nivåer må tidlig avklare store infrastrukturprosjekter som veier, jernbane og annen kollektivtrafikk.

Det er kommunene som utfordres for å bedre tomtesituasjonen for utbyggerne. Dels dreier det seg om mer aktivt å legge til rette for nybygging gjennom bruk av områdeplanlegging der det framgår hvor kommune ønsker boligbygging, men det dreier seg også om å korte ned på planprosessene i detaljreguleringsarbeidet, der mange utbyggere ønsker innflytelse over tomter de har anskaffet, enten ved kontantkjøp eller gjennom opsjonsavtaler. Kortere behandlingstid vil redusere behovet for store tomtebanker og dermed minske kapitalkostnadene knyttet til disse.

Noen storbykommuner har god erfaring med katalysatormodellen (Nordahl et al 2011b). Og utbyggerne forventer at kommunene skal ta en mer aktiv rolle i den overordnede planleggingen, men være aktive medspillere i reguleringsplanprosessen, med egne forslag. Også et større innslag av kommunale strategiske tomtekjøp kan bidra til bedre tilrettelegging for nybygging. Det er et åpent spørsmål om tilbudet av nye boliger på slutten av 2000-tallet ville ha blitt større dersom disse problemene tidligere hadde hatt større fokus.

Det kan synes som et paradoks at mange storbykommuner har regulert tomter for en betydelig høyere boligbygging enn det nivået utbyggerne legger seg på. Det er imidlertid mange årsaker til at det ikke settes i gang bygging på ferdig regulerte tomter.

Rekkefølgebestemmelser som må oppfylles før bygging og store prosjekter der utbyggerne ikke *kan* selge for mange boliger på samme tid er to viktige årsaker. Utbyggerne er samstemte i det må reguleres enda flere tomter, inkludert at flere områder merkes for boligbygging i kommuneplanen.

Summary

Rolf Barlindhaug and Berit Nordahl

Supply response in the housing market. Too many public interests or too little preparation?

NIBR Report: 2011:31

The current situation of high house prices and low housing supply, have attracted a certain amount of attention from the media. There is little correspondence, it is being claimed, between the development in house prices and residential construction in Norway; the supply of new homes does not respond well enough to movements in house prices. The gap between house prices and construction costs appears to be widening. Confirmation can be found in an international OECD-report which examined differences in housing responsiveness to price changes in different countries. Norway is one of the countries where the responsiveness of housing supply were quite low, in contrast to Denmark and Sweden, for instance, both of which are included in the high supply response group of countries. The responsiveness of housing supply, suggests the OECD report, depends on urban characteristics, land use planning, planning regulation and inadequate adaptation of the infrastructure necessary to private home developments.

The Ministry of Local Government and Regional Development wanted to put the issue on the agenda and have the period between 2000 and today examined. This report first discusses what is meant by the term slow supply response. A distinction is drawn between short and long-term effects. Public statistics are used to identify areas where the greatest challenges are to be found.

Explanations of slow supply response can be drawn from many different dimensions including the construction industry structure; challenges related to the market for urban building lots;

institutional factors (clarification of plans, construction control, other local and central government stipulations); and the developers' own profitability analyses. We found it useful to structure explanations in the following way: 1) explanatory factors associated with micro economic determinants, i.e. determinants associated with developer behaviour and profitability assessments; 2) explanatory determinants associated with macro economic circumstances, i.e. state of competition in the construction industry, including prevalence of foreign actors; overall construction capacity; access to foreign labour; access to capital; productivity growth in the industry; 3) explanatory determinants associated with institutional factors included government requirements in laws and regulations; variable development environment arising from the zoning plan's procedural order rule; and 4) explanations associated with features of the urban housing markets, such as the impact on the price of building lots of population growth and lack of building land. A straightforward monocentric model suggests that speeding up the supply of new homes by expanding urban sprawl would actually increase house prices.

Short-term supply response in the 2000s has been good. Responding to changes in house prices, the supply of new homes grew from 20,000 to 30,000 units, falling to 20,000 thereafter. It seems that that the developers and the construction industry in relatively short time can increase the construction capacity. During 2011 the level of new construction most probably again will reach 30,000 units. The capacity in the construction industry seems easily adapting to a level around 30,000 units per year. The question in the coming years will be if the industry is capable to build around 38,000 units per year. Population growth the last years and population forecasts for the coming years indicate this level of housing construction for many years ahead. For the country as a whole, housing construction during the 2000s helped sustain housing coverage at 2000 levels. But in the four biggest towns of Norway, the housing construction has been so low that housing coverage there has been reduced during the 2000s.

The sale of new homes ground to a halt in 2007 due to lower expectations of sustained price growth combined with a cyclical peak. An already weakened housing market was debilitated further by the financial crises, with the supply of new homes rapidly

drying up. It has taken time to recover, and building starts have not shown significant growth until this year, 2011.

In step with the worsening market climate for building starts, immigration to Norway continued at the same high level. The result has been a widening gap between population growth and supply of new homes. This particular challenge will primarily be felt in the decade ahead.

Sweden appears to have experienced similar trajectories in population growth and building starts, with the two curves diverging rapidly in the second half of the 2000s. Unlike Norway, however, construction rates in Sweden will continue to fall, according to the evidence. Large numbers of homes were built in Denmark relative to population growth – which was slower than in Norway and Sweden – in the early 2000s. House prices fell further in Denmark during the financial crisis than they did in Norway and Sweden, and the rate of building starts remains at a very low level.

In Denmark the municipalities is more active in preparing land for new construction, and there are more restrictions in claiming developers for contributions to cost coverage of infrastructure investment. The system is not very clear though, coming to what exactly are the rights, duties and responsibilities of the developers. The Swedish system seems more “developer friendly” through the “markanvisnings” system. The vagueness of development agreements pulls in the opposite direction, the same does the ways these agreements are used in practice.

All in all it seems that the housing development projects have had an increased land cost burden. Increasing land cost burden in housing projects is the product of several factors. Government guidelines have encouraged densification and transformation of land within the building zone rather than promoting urban expansion: this has added time and cost to the development and construction of new homes. Cash payment and high taxes on land sales are squeezing the margins of development projects. While landowners expect the price for land to rise, developers calculating backwards from sale price minus production costs, infrastructure contribution to local authorities, zoning costs etc., expect to make less than before.

If landowners can achieve high enough utilisation of their building land, and enjoy a steady income from it, selling the land becomes a less interesting prospect and suggests unchanged activity on building sites.

Taking a rather longer-term perspective, the cost picture for developers has changed radically. This is true of production costs in general; effects of new standard criteria; higher contributions to municipal infrastructure; and higher building lot costs in areas where demand is high. The 2006 law on development agreements has probably made municipal authorities more aware of the responsibility of developers to pay for technical infrastructure. New energy and universal design requirements have had less of an impact so far. TEK 10 (minimum standards for technical features of new buildings) came into force on July 1, 2011, and may well have triggered a jump in housing starts with many developers filing planning applications before the old standards expired.

When the cost of home building appears to rise, and home construction is increasingly located in high-demand areas, the effect of expanding the urban sprawl of towns and cities and the building of new homes is more likely to be a rise in the price of homes across the town or city, rather than declining prices. Population concentrations in urban areas and urban sprawl will widen the price difference between urban and rural areas over time.

Oslo is distinctive given the slow pace of house construction in the city. It can be explained by low growth in the densely populated areas and rapid growth in the number of inhabitants per square kilometre in densely populated areas. The persistent divide between east and west in Oslo, the slow pace of housing construction, and problems hampering home construction in the western areas of the city, could also have slowed home construction there. In the eastern areas, prices in many cases have been too low to give development projects sufficient profitability. Many of the developments have been large and developers are worry about constructing many homes in the same area at the same time.

To have predictable plans for where the local governments want new construction to come is very important for the developers. In addition it has to be predictability about the contribution of cost

coverage to infrastructure investment, and the authorities on all levels must early clarify large infrastructure projects as roads, railways and other public transport.

The developers especially challenge the local authorities to improve the land market, partly by use of the new planning instrument; area plan, where it is marked where new housing is most wanted, and partly to shorten the planning processes when deciding on the detailed regulation plan. The developers strongly want to participate in the preparation of the detailed regulation plan, because they already have bought the land in cash or bought the land through option agreements. Shorter planning processes will reduce the need for land banks and accordingly the capital costs related to land bank investments.

Some big municipalities have good experience using the so called catalyser model (Nordahl et al 2011b). The developers expect the local governments to take a more active part in the overall planning, but the developers themselves want to be active co-players in the detailed regulation plan processes, with their own proposals. They want the municipalities to be more strategic in buying land to ease new developments. It is an open question whether the price responsiveness of housing supply would have been greater if these problems earlier had a stronger focus.

It seems as a paradox that many big municipalities have regulated land for a higher construction activity than the activity actually taking place. Nevertheless there are many reasons for not starting construction on already regulated land. The municipal decisions about the order or sequence infrastructure investment and house building are regulated in the detailed regulation plans is one important explanation. Another is that in large building projects the developer will distribute the construction over several years to avoid selling problems connected to high supply on the same spot. Developers want more land to be regulated and more land to be marked for house building in the master plans.

1 Bakgrunn og problemstillinger

I den siste tiden har problemet med høye boligpriser og lav boligbygging vært gjenstand for en viss medieoppmerksomhet. Det hevdes at det i liten grad er samsvar mellom prisutviklingen på boliger og nybyggingsaktiviteten i Norge; boligbyggingen responderer ikke godt nok på endringer i boligpriser. Det synes å være et økende gap mellom boligpriser og byggekostnader. Situasjonen underbygges av resultatene fra en internasjonal analyse gjennomført av OECD som fokuserer på forskjeller i boligbyggingens prisrespons mellom land (Caldera Sánchez og Johansson 2011). OECD-studien viser at landene som analyseres kan deles inn i 3 grupper; land med svært stor tilbudsrespons på prisendringer, land med svært lav tilbudsrespons og en gruppe i midten med middels respons. Norge faller i den midterste gruppen sammen med New Zealand, Irland, Australia og Spania. Danmark og Sverige faller i gruppen med stor tilbudsrespons. Rapporten antyder årsaker til svak tilbudsrespons, og nevner sentralisering og en vanskelig tomtesituasjon, problemer knyttet til utbyggingskontroll og mangelfull tilrettelegging av infrastruktur som en forutsetning for privat boligutvikling.

Når tilbudsresponsen er lav, vil større endringer i etterspørselen slå ut i økte boligpriser. Dette innebærer at land som har lav tilbudselasticitet må forvente større variasjoner i boligprisene over konjunktursyklus enn andre land (RICS 2009). To land nevnes spesielt i denne sammenhengen, Nederland og Storbritannia. Videre poengteres det at byregioner med større enn gjennomsnittlig vekst har lavere tilbudselasticitet enn landet som helhet (ibid.).

Lav tilbudsrespons har lenge vært et problem i Storbritannia og en større utredning ble gjennomført tidlig på 2000-tallet (Barker

2004). Forslagene fra utredningen gikk blant annet på å bygge opp et fond for å få bygget flere sosiale utleieboliger og å sikre lokale myndigheter større fordeler av såkalte "planning gains" gjennom å stille krav til "affordable housing" i nye byggeprosjekt. Det ble også foreslått å allokere areal i LDFs (Local Development Frameworks) i overensstemmelse med markedssignaler, etablering av et fond for infrastruktur for å avhjelpe noen av barrierene for boligutvikling og å la lokale myndigheter for en periode beholde inntekter fra skattlegging i forbindelse med nye boligprosjekter.

Regjeringen responderte med en intensjon om å endre plansystemet slik at lokale og regionale planer skulle bli mer responsive på endringer i boligmarkedet gjennom en økning i tilbudet av tomter. Barker fulgte opp med en ny rapport der plansystemet i Storbritannia ble gjennomgått (Barker 2006). Blant forslagene var kortere planprosesser, bedre finansielle insitamenter for lokale planmyndigheter, reformer i planlegging av store infrastrukturprosjekter, større fokus på "Planning Delivery Agreements" slik at lokale myndigheter kunne fokusere på resultater og at planene burde være mer strategiske med en mer konsultativ tilnærming til utbyggingsinteressene.

I 2011 peker RICS på at innstramninger i kredittvurderinger og lånekriteria, som først og fremst rammet førstegangskjøpere, påvirket byggeindustrien negativt under finanskrisen (RICS 2011). I følge rapporten har det tatt lang tid å få opp byggeaktiviteten, ofte på grunn streng regulering av nye utbyggingsprosjekter og restriksjoner på areal som kan brukes til boligbygging. Men langt verre, fortsatt i følge RICS, er kredittinstitusjonenes tendenser til å begrense nybygging gjennom en restriktiv lånepolitikk ovenfor utbyggere, med høy risiko som begrunnelse. Mange utbyggere som på denne måten blir ekskludert fra sin tradisjonelle prosjektfinansiering, opplever problemer med å få finansiert både aktuelle byggeprosjekter og tomtekjøp (ibid.).

Debatten i norske medier er opptatt av de høye boligprisene, spesielt i storbyene. Det tas ofte for gitt at de høye prisene er knyttet til svakheter ved tilbudssiden i boligmarkedet. Løsningen som ofte framsettes er å øke boligbyggingen for å redusere prisene. Tiltak for å få til større boligbygging har derfor kommet i fokus. Det legges vekt på kompliserte og uforutsigbare reguleringsprosesser og behovet for en mer offensiv kommune i til rette-

legging av tomter. Innleggene tar også opp et økende antall krav til boligstandard som et fordyrende element. Diskusjonene peker i tillegg på kostnadsfordelingen mellom utbyggere og kommunene.

Men det fins også argumenter for at de høye prisene først og fremst er relatert til *etterspørselen etter boliger* og at det er tiltak på etterspørselssiden som mest effektivt kan bidra til en prisnedgang. Det pekes på at høy inntektsvekst, liten arbeidsledighet, lave renter og forventninger om framtidig prisvekst i boligmarkedet, gjør at betalingsvilligheten for bolig er svært høy. Statens bostadskreditnåmd (2011) har analysert utviklingen i Danmark, USA og Sverige og konkluderer med at kombinasjonen av lave renter, små krav til egenkapital, avdragsfrie lån og optimistiske markedsvurderinger fører til høy etterspørsel og høyt gjeldsoptak. Store deler av prisoppgangen i boligmarkedet før finanskrisen relateres til dette. I tillegg kommer større innslag av flytende rente. I årene fram til 2007 lå den flytende renten lavere enn den faste og stimulerte etterspørselen ytterligere. Bankenes utlånspraksis blir dermed en del av etterspørselsbildet.

Høy boligetterspørsel og høy lånevillighet uten strenge kredittrestriksjoner har ført til høy utlånsvekst og høye boligpriser etter finanskrisen, og bekymringer knyttet til husholdningssektorens gjeldsoppbygging. For husholdningssektoren som helhet var samlet gjeld 1,9 ganger disponibel inntekt ved slutten av 2010, mens forholdet var 1,2 i år 2000.

Finanstilsynet ga tidlig i 2010 bankene retningslinjer for forsvarlig utlånspraksis der belåningsgraden ikke burde overstige 90 prosent. En ytterligere innstramming med en anbefalt belåningsgrad på 85 prosent innføres i 2011. Kredittinstitusjonene er i mot dette og påpeker at den høye etterspørselen har sammenheng med gunstig beskatning av boliger. På kort sikt er det imidlertid mindre handlingsrom for å bruke rente og økt boligbeskatning som virkemiddel for å *dempe* etterspørselen og hindre en uheldig gjeldsoppbygging i husholdningssektoren. Fokus har blitt lagt på bankenes utlånspraksis. Det framholdes samtidig at økt boligbygging kan bidra til å dempe boligprisveksten, mens byggenæringen er redd for at egenkapitalkravet som rammer førstegangsetablerere svekker etterspørselen så mye at grunnlaget for å bygge flere boliger faller bort.

Gunstig beskatning av eide boliger forsterker etterspørselen. Mens det er fullt fradrag for gjeldsrenter, er det ingen skatt på såkalt ”inntekt av egen bolig”, verdigevinster ved salg blir sjelden beskattet og ligningsverdien på boliger utgjør fortsatt en lav andel av reell markedsverdi i formuesbeskatningen

Uavhengig av analysene av selve boligmarkedet og hvordan dette fungerer, er det blitt påpekt at boligbyggingen ikke har vært tilstrekkelig for å tilfredsstille den sterke befolkningsveksten i Norge de siste årene. Spesielt i enkelte av de største byene er det blitt bygget lite i forhold til befolkningsveksten. For å forklare dette legges fokus igjen på tilbudssiden.

Det ligger ikke innenfor dette prosjektet å vurdere nærmere om det er tiltak på tilbudssiden eller etterspørselssiden som kan ha størst effekt på prisdannelsen i boligmarkedet. Vi vil imidlertid berøre boligmarkedets langsiktige egenskaper.

Tradisjonell teori tilsier at i et boligmarked der etterspørselen tilfredsstilles ved å tilføre nye boliger i markedet, vil de langsiktige prisene være bestemt av kostnadene ved å framstille boligene, dvs. summen av tomte- og byggekostnadene. I den grad byggekostnadene øker som følge av økte kvalitetskrav, lav produktivitetsutvikling og reell lønnsvekst i byggenæringen, vil prisnivået på boliger øke også på lang sikt, selv om det bygges mye nytt.

Tilbudssiden vil prinsipielt påvirkes av statlige rammebetingelser for boligproduksjon, kommunenes rolle i å legge til rette for bygging og byggenæringens tilpasninger til disse rammebetingelsene. I mediedebatten har det ensidig vært fokusert på staten og kommunens rolle, at ulike etater lager rammebetingelser ut i fra sitt eget ståsted, mens ingen offentlige etater synes å ha et overordnet ansvar for at nivået på boligbyggingen ligger høyt nok.

Den norske mediedebatten fokuserer i liten grad på totemarkedene. Det etterspørres riktignok en ”sterkere offentlig medvirkning” og en oppfordring til kommunene om å foreta tomtekjøp og selge regulerte byggeklare tomter igjen, som på 1960 og 1970 tallet (Aase 1967), til tross for betydelig endrede forutsetninger (Nordahl 2011a). Debatten viser også lite av det utviklingsarbeid som norske kommuner har nedlagt for å forhindre at de som myndighet virker bremsende på nybyggingen. Både Oslo

og de andre store byene har gjennomført betydelig omstillingsarbeid for bedre å kunne respondere raskt og med stor grad av forutsigbarhet (Nordahl et al. 2008). Flere av storbykommunene arbeider med metoder og tiltak som skal bidra til å identifisere og overkomme hindringer i tomtemarkedet (Plan- og bygningsetaten 2011, Nordahl 2011b).

Forklaringer på lav tilbudsrespons kan hentes fra mange ulike dimensjoner, som bransjestruktur, utfordringer knyttet til urbane tomtemarkeder, institusjonelle forhold (planavklaring, bygningskontroll, og andre myndighetskrav) og utbyggernes egne lønnsomhetsanalyser. Vi ser det som formålstjenlig å strukturere forklaringene på følgende måte:

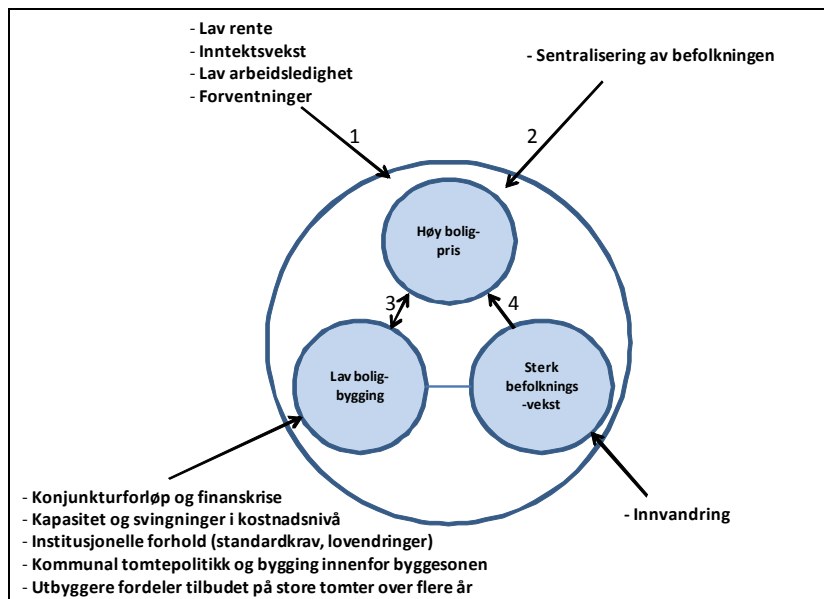
1. Forklaringsfaktorer knyttet til mikroøkonomiske forhold, dvs. forhold som er knyttet til utbyggeratferd og lønnsomhetsbetraktninger. Utbyggernes beslutninger bestemmes av muligheter i markedet og risiko i forhold til å realisere disse.
2. Forklaringsfaktorer knyttet til makroøkonomiske forhold, dvs. konkurransesituasjonen i byggesektoren, inkludert omfanget av utenlandske aktører, total produksjonskapasitet, tilgang på utenlands arbeidskraft, kapitaltilgang og produktivitetsutvikling i byggenæringen. Bedrifter som kan øke sin produktivitet vil ha en fordel i konkurransen om tomtene.
3. Forklaringsfaktorer knyttet til institusjonelle forhold, blant annet myndighetskrav i lover og forskrifter, og variable utbyggingsbetingelser som følger av reguleringsplanens rekkefølgebestemmelser. Det kan være (mangel på) forutsigbarhet i de samlede betingelsene inkludert prosedurale sider knyttet til et utbyggingsvedtak. Kommunenes kostnader knyttet til nye innbyggere kan også være et moment som spiller inn på villigheten til å legge til rette for nybygging.
4. Forklaringer knyttet til egenskaper ved urbane boligmarkeder, som for eksempel betydningen av befolkningsvekst og arealknapphet for prisdannelse på tomter, og på omfanget av delmarkeder eller ulike typer boligproduksjon (boligbygging gjennom innfylling,

fortetting med store bygg, feltutbygging etc.). En enkel monosentrisk modell tilsier at økt boligbygging gjennom byspredning faktisk øker boligprisene.

Det vil være en sammenheng mellom noen av punktene. For eksempel kan særnorske bestemmelser i plan- og bygningsloven øke utbyggernes usikkerhet knyttet til behandlingstid og behandlingsutfall av egne innsendte planer. Dette vil øke avkastingskravet og redusere villigheten til å bygge. Likeledes vil høye kostnader knyttet til å øke eller redusere bedriftenes egen produksjonskapasitet kunne føre til ønsker fra den enkelte bedrift om å ha en jevn byggeaktivitet over tid uavhengig av prisutviklingen.

Figuren nedenfor samler de ulike forklaringene på at en samtidig kan observere høye boligpriser, sterk befolkningsvekst og lav nybygging.

Figur 1.1 *Sammenhengen mellom og forklaringer på høye boligpriser, lav nybygging og befolkningsvekst.*



Først fokuserer vi på hva som bestemmer prisdannelsen i boligmarkedet. Mange av de faktorene som er vist i figuren er også sentrale i Norges Banks prismodell (Jacobsen og Naug 2004). I denne modellen er det slik at dersom boligmassen vokser i samme

takt som samlet lønnsinntekt¹, gir ikke disse to faktorene noe selvstendig bidrag til boligprisveksten. Dersom boligmassen for eksempel vokser med 2 prosent og samlet inntekt dobbelt så mye, vil dette gi et bidrag til boligprisveksten på 3,3 prosent. Med en halvert vekst i boligmassen, øker boligprisene med 5 prosent. Dersom modellen for eksempel anvendes på Oslo, vil en boligbygging på dagens nivå, som kan sies å være det halve av det demografiske behovet framover, bare bidra til en liten del av veksten i boligprisene. Den samlede boligprisveksten i Oslo synes derfor i hovedsak å komme fra etterspørselssiden, (1) i figuren ovenfor.

I Norges Banks modell vil sterk innvandring fra utlandet bare slå ut i prisene dersom innvandringen gir et betydelig bidrag til samlet lønnsinntekt. Modellen er en nasjonal boligprismodell, der en økning i boligmassen alltid bidrar til å dempe boligprisene. Dette vil ikke nødvendigvis være tilfelle i et pressområde dersom boligbyggingen skjer gjennom byspredning. Pilen (3) i figuren kan dermed tolkes på flere måter. En tolkning er at lav boligbygging bidrar til økte boligpriser som i Norges Banks modell. Den andre tolkningen er at også *høy* boligbygging fører til økte priser, dersom boligbyggingen skjer gjennom byspredning. Pilen (3) går også motsatt vei, dvs. at høye boligpriser skal gi et insitament til å bygge mer, noe som er vanlig å innta i boliginvesteringsrelasjoner, se for eksempel Jacobsen et al (2006).

Mye av arbeidet med rapporten har gått til å diskutere forhold på tilbudssiden som kan ha bidratt til svekke tilbudsresponsen, forhold listet opp nederst til venstre i figuren.

KRD har ønsket å sette denne problemstillingen på dagsorden og ønsker å se nærmere på perioden fra år 2000 og fram til i dag. Først drøftes hva som menes med lav tilbudsrespons og det gjøres et skille mellom effekter på kort og lang sikt. Deretter benyttes offentlig statistikk for om mulig å identifisere områder med de største utfordringene. I rapporten går vi mer i detalj gjennom de ulike forklaringsfaktorene ut fra dimensjonene mikro/makro forklaringer, institusjonelle forhold og egenskaper ved urbane boligmarkeder.

¹ Veksten i befolkningen ivaretas gjennom variabelen samlet lønnsinntekt

Vi ser også nærmere på eventuelle forskjeller mellom rammebetingelser i Norge, Sverige og Danmark og hvordan dette eventuelt påvirker omfanget og gjennomføring av byggeprosjekter.

I et avsluttende kapittel foretar vi en oppsummering og drøfting av de momentene som blir tatt opp i rapporten.

2 Tilnærming og metode

For å belyse de ulike dimensjonene vil vi benytte foreliggende statistikk fra Bedrifts- og foretaksregisteret, SSB's bygge- og anleggsstatistikk samt pris- og befolkningsstatistikk. I tillegg er det foretatt dokumentanalyser av lovverk, politikk og praksis.

Boligutvikleres tilbudsrespons er et lite studert felt. Vi har belyst utbyggeratferd basert på intervjuer med nøkkelinformanter fra utvalgte bedrifter. Vi har intervjuet Veidekke, Selvaag Bolig, Block Watne, JM Byggholt, Boligprodusentenes forening samt hatt en strukturert diskusjon med to "veteraner" i bransjen. Intervjuene har hatt fokus på endringer i rammebetingelsene de siste 10 årene. I intervjuene har vi også spurt informantene på hvilke utfordringer de ser på som viktige i tiden framover.

Vi har også deltatt som observatør på et møte arrangert av KRD omkring dette temaet, der representanter for bygge- og eiendomsnæringen, eiendomsmeglere, Miljøverndepartementet og kommuner i Osloområdet var representert.

De norske rammebetingelsene for utbyggingsprosjekter er sammenlignet med hovedtrekk i Danmark og Sverige, der særlig prosesser for avklaring av de juridiske rammene for rammetillatelse (reguleringsplan) og igangsettingstillatelse står sentralt. Sentrale momenter vil være saksbehandlingstid (reguleringsplan), prosedurale bestemmelser (høring, ekspertutredninger, gebyrproblematikk etc.) og praksiser mht fordeling av utbyggingskostnader mellom private og det offentlige belyses. Også praksis mht iverksetting er tatt opp. I et slikt perspektiv er fordeling mellom ulike grunneiere/utbyggere innenfor ett og samme område av betydning. Disse problemstillingene er dels belyst gjennom dokumentstudier. I tillegg er det avholdt to halvdagsseminarer i Oslo med inviterte forskere fra Danmark og Sverige, og utvekslet informasjon og dokumentasjon i etterkant.

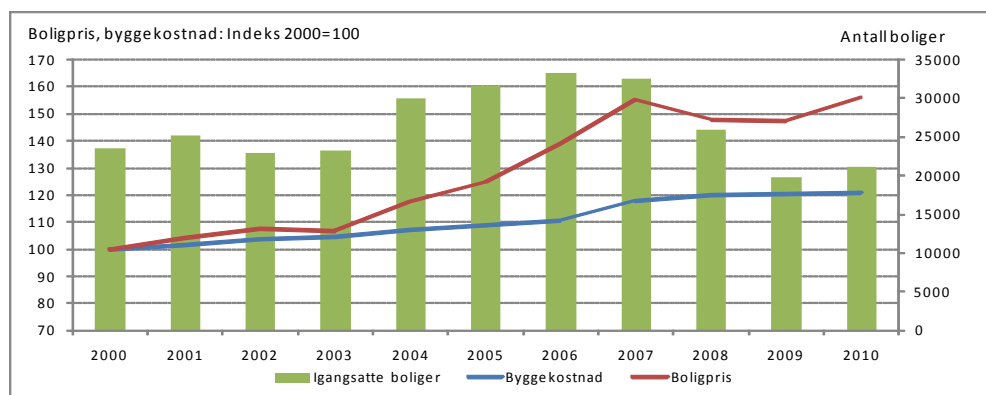
3 Identifisering av lav tilbudsrespons

3.1 Tilbudsrespons på kort sikt

For landet som helhet har prisen på brukte boliger steget kontinuerlig siden bunnivået i 1993, bortsett fra et kortvarig fall fra høsten 2007, like før og under finanskrisen. Prisutviklingen varierer geografisk og prisene har steget mest i sentrale deler av landet og mest i de store byene.

I Figur 3.1 har vi satt opp nasjonale tall for prisutvikling, boligbygging samt SSBs byggekostnadsindeks for boliger for perioden 2000-2010.

Figur 3.1 *Reelle boligpriser, byggekostnader og igangsatte boliger for landet totalt. 2000 – 2010. Indeks, 2000=100 og antall igangsatte boliger.*



Kilde SSB og NEF

Figuren viser at den kortsiktige responsiviteten for landet som helhet er relativt god, ved at boligbyggingen i form av antall

igangsatte boliger økte fra et nivå på i overkant av 20 000 boliger opp til 30 000 boliger per år da realprisene steg kraftig i perioden 2003-2007, og falt til under 20 000 per år etter prisfallet under den siste finanskrisen.

Norsk økonomi passerte en konjunkturtopp rundt årsskiftet 2007/2008. I årene før steg boligprisene svært mye og lånevilligheten var høy. Vatne (2010) illustrerer ved hjelp av enkle analyser av data på husholdningsnivå at en tidligere innføring av Finanstilsynets retningslinjer kunne ha dempet den kraftige kredittveksten til husholdningene i oppgangsperioden fram til 2007. Kredittveksten skyltes også at Rammelån ble introdusert og tok store markedsandeler. I mange andre land med tilsvarende kredittvekst i denne perioden legges det betydelig vekt på overgangen til flytende rente og avdragsfrie lån som en forklaring.

En oversikt over salg av nye boliger basert på medlemmer i Boligprodusentenes forening viser at salget stoppet opp allerede rundt årsskiftet 2006/2007². Høyere renter bidro til nedgang i boliginvesteringene og lavere vekst i privat konsum. Videre falt investeringene i næringslivet, og lavere vekst internasjonalt bidro til lavere etterspørsel etter tradisjonelle norske eksportvarer. Da den internasjonale finansuroen eskalerte til en krise høsten 2008 var veksten i norsk økonomi allerede på vei ned.

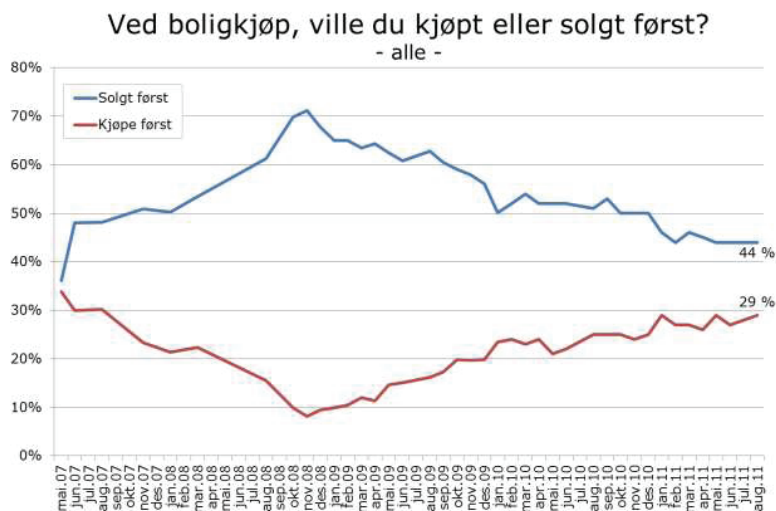
Konjunkturedgangen og forventningen om stadig økende boligpriser var svekket. Nedgangen i boligmarkedet fra 2007 ble også synliggjort gjennom et stort innslag av resalg som konkurrerte med utbyggernes egne salg av boliger og mindre investering i bolig for utleie. Resalg innebærer at investorer spekulerer i å kjøpe mange boliger på prospekt, boliger som ble solgt til endelig eier like før boligene var innflyttingsklare og selger skulle ha hele oppgjøret, ikke bare de første 10 prosentene av kjøpesummen. En del av spekulantene som fikk problemer med å selge kunne ikke gjøre opp for seg ovenfor utbyggeren. Noen av utbyggerne trodde ikke de hadde solgt til spekulanter, men fikk seg noen overraskelser.

Mange av dem som var interessert i å kjøpe nye boliger var usikker på hva de kunne få for sin gamle, særlig når salget av den eksisterende boligen lå et stykke fram i tid. Usikkerheten rundt

² Framlagte tall fra Boligprodusentenes forening

fremtidig prisstigning førte dermed til at flere ønsket å selge før de kjøpte en ny bolig, noe som forsterket salgssvikten av nye boliger.

Figur 3.2 *Andel av befolkningen som ved et boligkjøp ville ha solgt sin nåværende bolig først eller kjøpt den nye først*



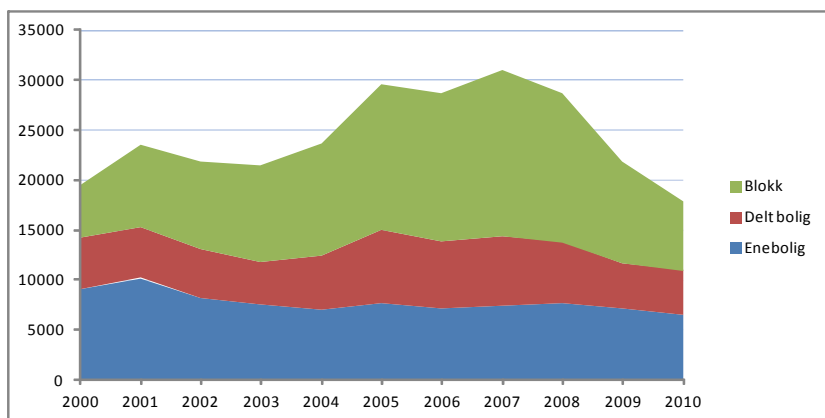
Kilde: Forbruksundersøkelse - Eiendomsmegler 1

Andelen som ønsket å kjøpe først steg kraftig fra høsten 2007 og nådde en topp på over 70 prosent høsten 2008. For å dempe usikkerheten, innførte enkelte utbyggere en avtalt garantert minstepris ved salg av nåværende bolig.

Under finanskrisens første del økte rentene, det ble større usikkerhet, problemer med mellomfinansiering og fallende boligpriser. Regjeringens motkonjunkturpolitikk førte til at mange entreprenører gikk over fra boligproduksjon til offentlig finansierte rehabiliteringsprosjekter. Kapasiteten ble redusert og det ble bygget få nye boliger i forhold til befolkningsveksten. Boligbyggingen sank fra år til år gjennom perioden fra 2008 til 2010.

I neste figur viser vi boligbyggingen på 2000-tallet fordelt på hustype. Mønsteret viser tydelig at det er byggingen av blokkboliger som varierer med konjunktorene, mens volumet av eneboliger og andre småhus varierer lite.

Figur 3.3 Fullførte boliger etter bustype. 2000-2010



Boligprisene tok til å stige igjen fra tidlig i 2009, mens det ifølge våre informanter vil det ta minst 3 år å få opp nivået på boligproduksjonen til gamle høyder. Høy etterspørsel og lav boligbygging ga nå et ekstra press på boligprisene. I følge mange av våre informanter vil det å møte denne situasjonen med lånerestriksjoner, slik Finanstilsynet foreslår, både svekke brukt- og nybyggingsmarkedet.

Oppsummering

Konjunktursituasjonen og finanskrisen hadde sterk innvirkning på boligbyggingen på slutten av 2000-tallet. I årene før 2007 steg prisene kraftig. Forventninger om fortsatt prisvekst avtok, rentene steg og salget av nye boliger stagnerte. Dette førte til at igangsettingen av nye boliger avtok. Nedgangen ble forsterket av finanskrisen i 2008. Da prisene tok til å stige igjen i 2009, økte viljen til å igangsette bygging av nye boliger. Først i 2011 vil igangsettingen komme opp i rundt 30 000 boliger.

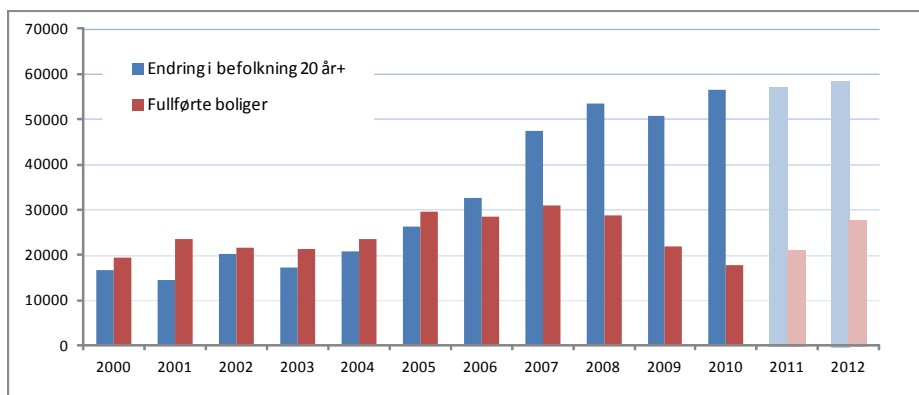
3.2 Befolkningsvekst, boligpriser og boligbygging

3.2.1 Boligbygging og befolkningsvekst

Statistikk over fullførte boliger på landsbasis for perioden 2000-2010 viser at boligbyggingen i forhold til veksten i befolkningen for landet som helhet har vært tilstrekkelig til å opprettholde

boligdekningen, målt som nye boliger i forhold til antall nye innbyggere³. Dette er en indikasjon på at også den langsiktige responsen har vært relativt god på landsbasis i denne perioden. I neste figur ser vi nærmere på årlig boligbygging og den årlige endringen i befolkningen over 20 år.

Figur 3.4 *Endring i befolkningen på 20 år eller mer og fullførte boliger. 2001-2012.**



Kilde SSB

* Befolkningsprognoser for 2011 og 2012 (SSB: alt. MMMM). Fullførte boliger: 2011=igangsatte 2010, Fullførte boliger 2012=igangsatte 1. halvår 2011*2.

Figur 3.4 gir inntrykk av at manglende tilbudsrespons som følge av markedsforholdene beskrevet ovenfor har falt sammen med en ekstra kraftig befolkningsvekst. Befolkningsveksten skyldes høy innvandring fra utlandet, en innvandring som i stor grad trekkes mot de største byene. Selv om boligdekningen er opprettholdt i perioden 2001 til 2010, ser vi et utviklingstrekk der kraftig befolkningsvekst de siste årene ikke er blitt fulgt opp med tilstrekkelig boligbygging.

På grunnlag av SSBs byggearealstatistikk, husholdningsstatistikk og statistikk over utviklingen av samlet boligmasse konkluderer Hovdan Molden (2011) med at den kraftige veksten i antall husholdninger de siste årene har skjedd ved at flere ubebodde

³ Mens det i følge Folke- og bolig tellingen 2001 var 437 boliger per 1000 innbyggere, ble det i perioden 2001-2010 bygget 604 boliger per 1000 nye innbyggere. Selv med en antatt avgang av boliger på 4000 per år vil nettotilveksten i boligmassen være på 505 boliger per 1000 nye innbyggere og dermed har nybyggingen bidratt til en forbedret boligdekning på landsbasis.

boliger fra den eksisterende boligmassen har blitt tatt i bruk, se også Skjæveland (2008). Antall husholdninger er per definisjon lik antall bebodde boliger. Siden husholdningsstatistikken og boligstatistikken utarbeides uavhengig av hverandre og at det stadig har skjedd forbedringer i boligstatistikken er vi usikker på om dette er den eneste forklaringen på utviklingen i siste del av 2000-tallet. En alternativ forklaring kan være at innvanderne bor i store husholdninger. Dette kan dels skyldes at mange er dem er par med barn, slik at det bor mange personer per bolig, men også at mange arbeidsinnvandrere bor flere voksne sammen og dermed også danner store husholdninger. Data fra Folke- og boligtellingen som gjennomføres i 2011 kan gi bedre svar på dette.

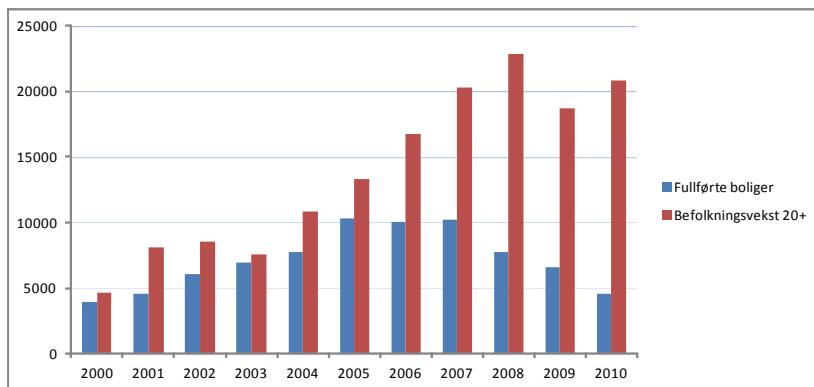
Ferske igangsettingstall tyder på at boligbyggingen i Norge vil ta seg opp de kommende årene. Med de befolkningsprognosene som SSB legger til grunn er det på landsbasis behov for årlig å bygge omkring 38 000 boliger fram til 2020 for å opprettholde dagens boligdekning, forutsatt at rundt 3000 av disse bygges per år for å erstatte boliger som forsvinner⁴.

3.2.2 Boligbygging og befolkningsvekst etter sentralitet

Vi har også sett på sammenhengen mellom befolkningsvekst og boligbygging etter sentralitet i Norge. Nedenfor følger figurer for hhv. storbyer, storbyomland, byer/tettsteder og mer perifere kommuner. Inndelingen følger Sørli (2007), der også Tromsø og Kristiansand tilhører gruppen av storbyer.

⁴ Beregninger foretatt av Prognosesenteret for Boligprodusentene og egne beregninger på NIBR på grunnlag av SSBs MMMM-framskrivning av befolkningen, publisert sommeren 2011.

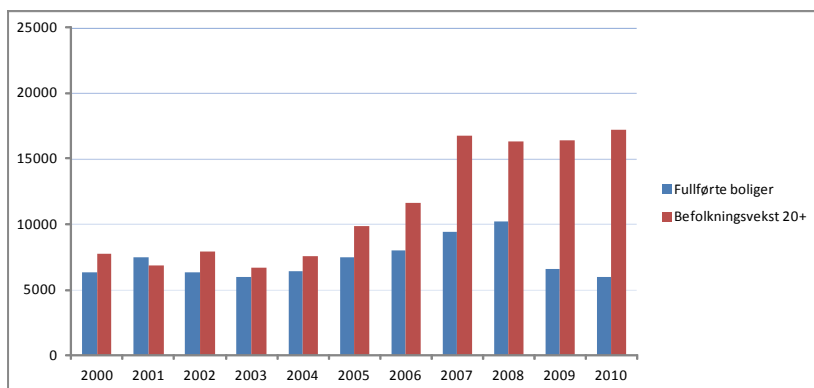
Figur 3.5 *Endring i befolkningen på 20 år eller mer og fullførte boliger. 2000-2010. Storbyer.*



Kilde SSB

I storbyer har befolkningen vokst betydelig de siste fem årene, mens boligbyggingen har hatt en jevn nedgang.

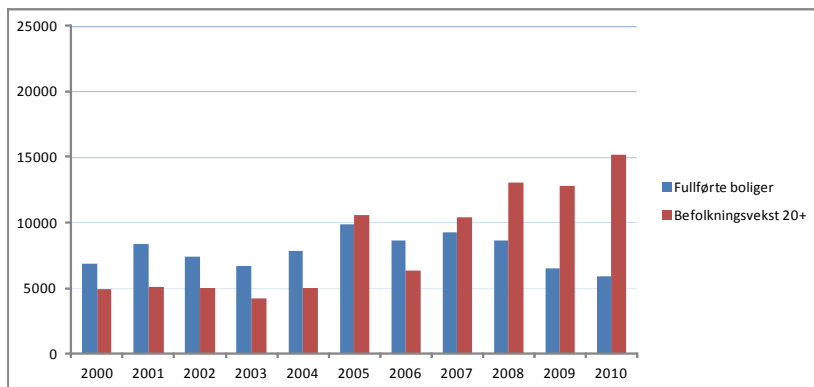
Figur 3.6 *Endring i befolkningen på 20 år eller mer og fullførte boliger. 2000-2010. Storbyomland.*



Kilde SSB

Også i storbyområdet har befolkningsveksten vært stor de fire siste årene. Her sank boligbyggingen først i 2009.

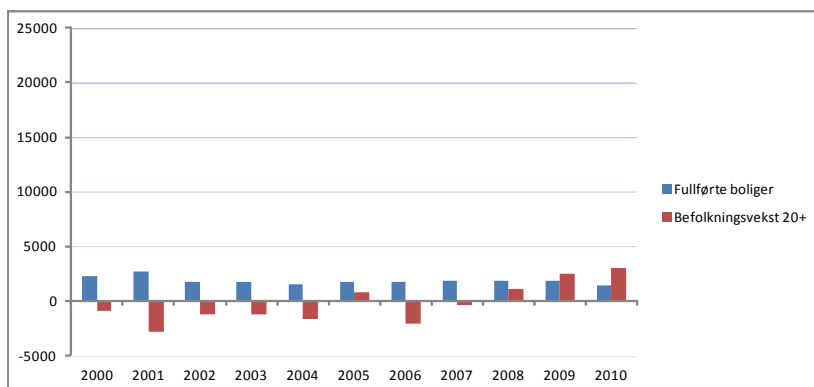
Figur 3.7 *Endring i befolkningen på 20 år eller mer og fullførte boliger. 2000-2010. Byer og tettsteder.*



Kilde SSB

I byer og større tettsteder har det også vært en betydelig befolkningsvekst de siste årene, samtidig som nybyggingen har falt.

Figur 3.8 *Endring i befolkningen på 20 år eller mer og fullførte boliger. 2000-2010. Perifere kommuner.*



Kilde SSB

I de perifere kommunene har boligproduksjonen vært jevnt lav til tross for tidvis negativ utvikling i den voksne befolkningen.

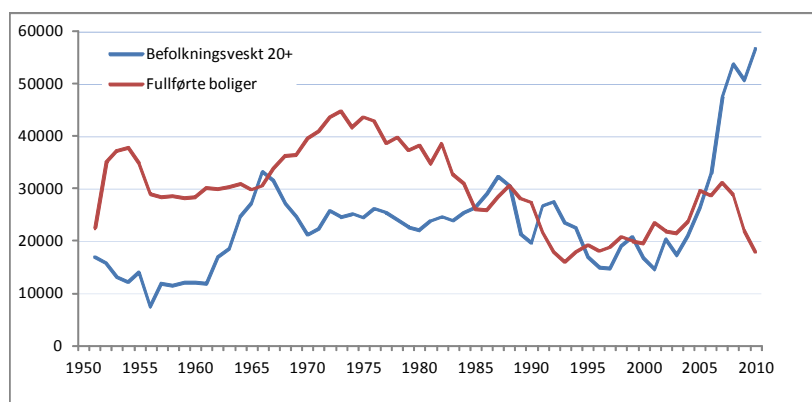
Boligfrekvenser sier hvor stor andel innen hver alders- og sivilstandsgruppe som har skaffet seg enten en eid eller leid bolig. Bruk av slike frekvenser vil gi bedre analyser av boligdekningen i et land enn bare å se på forholdstallet mellom nybygging og veksten i antall voksne. Gjennom de siste tiårene har boligfrekvensene blant unge enslige økt betydelig. Det er et åpent spørsmål om bolig-

frekvensene for unge vil fortsette å stige i takt med kommende forventet velstandsøkning. I så fall bør nybyggingen ta høyde for økt boligdekning framover – ikke kun bygging for å opprettholde boligdekningen. Økt innvandring av unge enslige kan bidra til å trekke utviklingen i motsatt retning – dersom boligfrekvensene for disse vil bli lavere enn for andre.

Dersom fordelingen mellom enslige og par eller mellom aldersgrupper endrer seg vil den samlede boligfrekvensen også endre seg. Slike endringer vil påvirke byggebehovet.

Økte boligfrekvenser etter krigen og en spesiell høy avgang av boliger på 1970-tallet, gjorde at boligbyggingen lå langt over veksten i antall voksne.

Figur 3.9 *Befolkningsvekst i aldersgruppen 20+ år og fullførte boliger. 1950-2010*



På 1980-tallet sank avgangen, boligmarkedet kom mer i balanse, men samtidig valgte flere voksne å bo alene uten å være i et parforhold. Boligbyggingen og tilveksten i befolkningen synes å være like stor. Det er tydelig at det skjedde et skifte fra 2006, med et økende gap mellom boligbygging og befolkningsvekst.

Vi viste ovenfor at når vi betrakter hele landet og så på 2000-tallet under ett, så synes boligdekningen å være opprettholdt i perioden, til tross for at befolkningsveksten har vært høy i siste del av perioden.

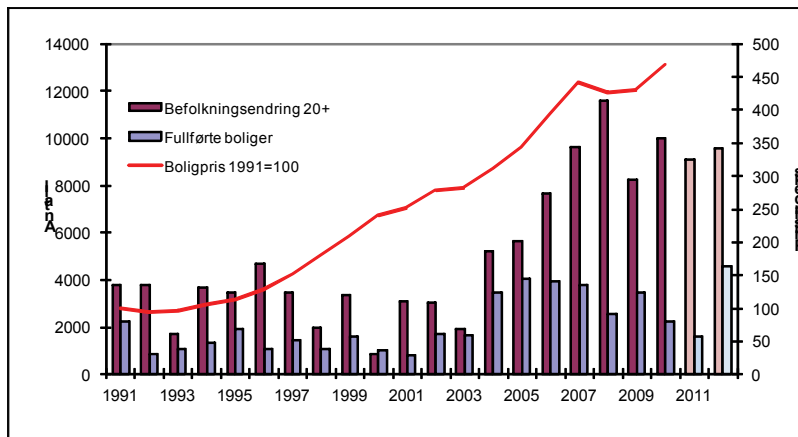
3.2.3 Boligbygging, boligpriser og befolkningsvekst i storbyene

I perioden 2002 til 2010 økte boligprisene i de fem største byene med 6,3 prosent per år og i resten av landet årlig med 4,1 prosent årlig, en forskjell på 2,2 prosentpoeng. Verdien på boligmassen i storbyene har dermed årlig økt med 2,2 prosent mer enn i resten av landet.

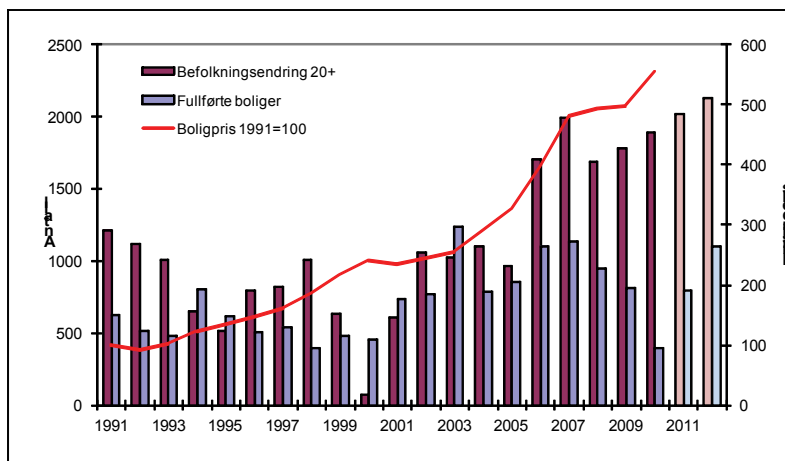
I Figur 3.10 og Figur 3.11 vises figurer for storbyene med de samme forutsetninger som i Figur 3.4 der tilsvarende tall for hele landet ble vist.

Figur 3.10 *Endring i befolkningen på 20 år eller mer og fullførte boliger. 2001-2012. Oslo og Stavanger. 2001-2012.**

Oslo



Stavanger

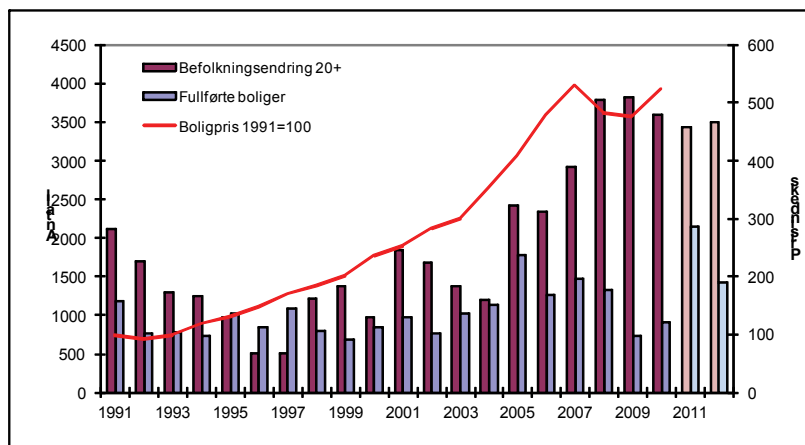


* Befolkningsprognoser for 2011 og 2012 (SSB: alt. MMMM). Fullførte boliger: 2011=igangsatte 2010, Fullførte boliger 2012=igangsatte 1. halvår 2011*2.

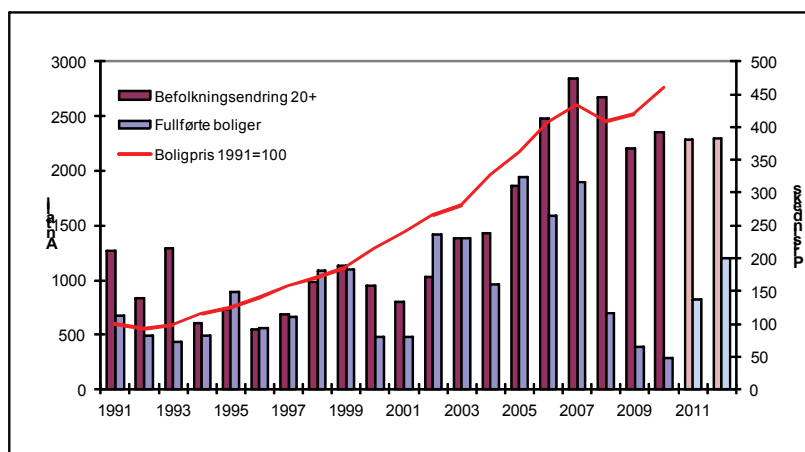
Kilde SSB

Figur 3.11 Endring i befolkningen på 20 år eller mer og fullførte boliger.
2001-2012. Bergen og Trondheim, 2001-2012.*

Bergen



Trondheim



* Befolkningsprognoser for 2011 og 2012 (SSB: alt. MMMM). Fullførte boliger: 2011=igangsatte 2010, Fullførte boliger 2012=igangsatte 1. halvår 2011*2.

Kilde SSB

Det kan se ut som befolkningsveksten i alle storbyene har fortsatt på et høyt nivå uavhengig av finanskrisen, men at boligbyggingen ble redusert som følge av prisfallet i boligmarkedet. Etter finanskrisen har boligbyggingen økt, men ikke i noen av byene har tilbudet kommet opp på et nivå som synes å være tilstrekkelig til å holde tritt med befolkningsveksten.

Barlindhaug (2010) viser at boligbyggingen har vært spesielt lav i Oslo i forhold til antall nye innbyggere, mens i de fire andre storbyene ble boligdekningen opprettholdt i perioden 2001-2008. Oppdaterte beregninger til og med 2010 viser at alle de fire største byene har fått dårligere boligdekning i perioden 2001 til 2010, og at det er det økende gapet mellom befolkningsveksten og nybyggingen de siste to årene som har ført til dette⁵.

Oslo er den byen som i følge SSB har flest bosatte per kvadratkilometer tettstedsareal med 4363 i 2011. Mens tettstedsarealet på landbasis vokste med 12 prosent i perioden 2000-2011, var veksten i Oslo på 3 prosent. Antall bosatte per kvadratkilometer vokste på landsbasis med 2 prosent i samme periode, i Oslo med 15 prosent. Dette innebærer en stadig tettere utnyttelse av arealet i Oslo, både gjennom nybygging som fortetting og gjennom en høyere utnyttelse av den eksisterende boligmassen. Disse utviklingstrekkene kan være noe av forklaringene på den relativt lave tilbudsresponsen i Oslo sammenlignet med resten av landet og de andre store byene⁶.

Både for landet som helhet og for de store byene skyldes veksten i befolkningen innvandring fra utlandet, og denne veksten synes å ha vært høy og jevn til tross for konjunkturedgang og finanskrise. Det er usikkert i hvor stor grad innvandrene vil ha like høy boligdekning som etnisk norske, eller oftere enn etnisk norske danner store husholdninger, noe som kan få betydning for nivået på den framtidige boligbyggingen.

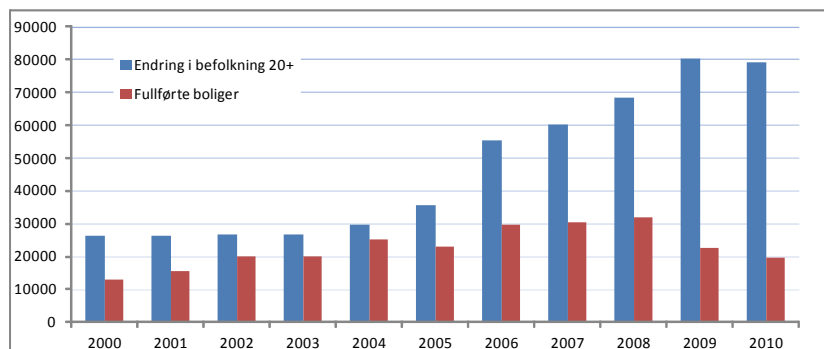
3.2.4 Situasjonen i Sverige og Danmark

I Sverige synes situasjonen på 2000-tallet å ha vært ganske lik den norske. På begynnelsen av 2000-tallet lå boligbyggingen relativt høyt i forhold til befolkningsveksten. Også i Sverige sank boligbyggingen under finanskrisen.

⁵ En viktig grunn for at dette opptrer som et storbyproblem er storbyenes geografiske utstrekning og at byggesonen strekker seg over kommunegrensen. Dette er mest framtrædende i Stavanger (ibid.)

⁶ Stavanger ligger nærmest Oslo med en vekst i bosatte per kvadratkilometer tettstedsareal på 9 prosent og en vekst i tettstedsarealet på 7 prosent.

Figur 3.12 *Endring i befolkningen på 20 år eller mer og fullførte boliger. 2001-2010.*

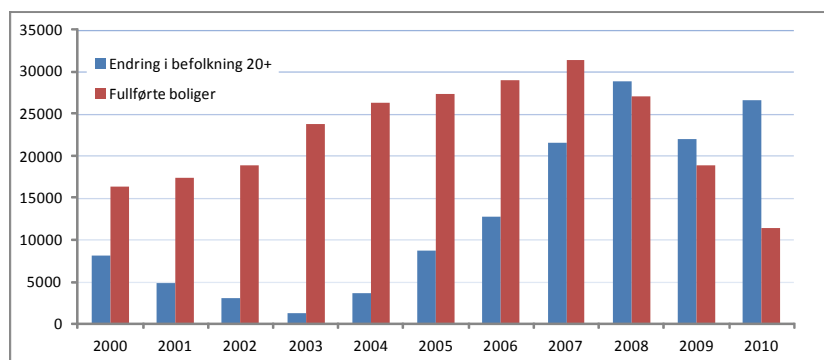


Kilde: Sveriges statistikk

Landet har hatt en kraftig befolkningsvekst fra 2006, og i 2009 og 2010 økte den voksne befolkningen årlig med rundt 80 000 personer.

I Danmark synes situasjonen å være noe annerledes.

Figur 3.13 *Endring i befolkningen på 20 år eller mer og fullførte boliger. 2001-2010.*



Kilde: Danmarks statistikk

Helt fram til 2007 ble det bygget betydelig flere boliger enn veksten i den voksne befolkningen. Først i 2008 snudde dette. Også Danmark fikk et betydelig skift i befolkningsveksten i 2007, men på et relativt lavere nivå enn i Norge og Sverige.

4 Bedriftenes lønnsomhet

4.1 Inntekter og kostnader i et utbyggingsprosjekt

Mens det tidligere var mer vanlig å kjøpe byggeklare tomter som det kommunale planapparatet hadde regulert til boligformål, deltar utbyggeren nå i større grad i utviklingsfasen av en tomt. Utbyggere får inntekter gjennom salget av de ferdige boligene. Som innsatsfaktorer inngår forenklet utgifter til tomt, utgifter i tilknytning til å gjøre tomten byggeklar og kostnader til selve produksjonen.

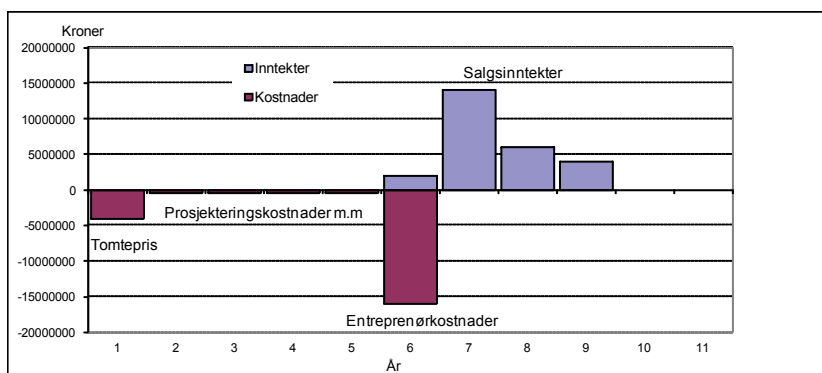
I følge en enkel investeringsteori basert på ”Tobins q”, vil det lønne seg for boligutbyggere å produsere og tilby nye boliger så lenge salgsprisen på boligene ligger høyere enn kostnadene ved å framstille dem. I en situasjon der salgsprisene ligger høyere enn byggekostnadene vil økt nybygging øke det totale boligtilbudet og i følge teorien bidra til å redusere prisene. Nybyggingen vil foregå helt til prisene på brukte boliger, korrigert for standardforskjeller, blir lik kostnadene ved å framstille boligene. I en slik situasjon vil boligmarkedet være i langsiktig likevekt.

Når salgsprisene ligger under kostnadene ved å framstille boliger, vil produksjonen av nye boliger stoppe opp. Denne enkle modellen for tilbudet av nye boliger har en rekke forutsetninger: blant annet at det ikke er knapphet på areal, at det eksisterer en tomtepris som avspeiler hva arealet alternativt kan brukes til og at kostnadene ved å framstille boligene er de samme for alle utbyggere. Særlig i urbane boligmarkeder vil ikke dette være tilfelle, der prisen på en bestemt tomt (blant annet) knyttes til transportkostnadene fra tomten inn til storbyens kjerne. Boligprisene i storbyområder blir derfor i mindre grad bestemt av byggekostnadene, og i større grad av tomtetilgangen (NOU 2002:2 s.35). I

områder med arealknapphet, kombinert med strenge reguleringsbestemmelser og eventuelt høye standardkrav, kan boligprisene være høye selv om det bygges mange nye boliger.

Vi skal gå nærmere inn på de elementene som er styrende for om en enkelt utbygger ønsker å igangsette nye boligprosjekter. Vi viser gangen i et byggeprosjekt i figuren nedenfor.

Figur 4.1 *Skjematiske fremstilling av inntekter og kostnader i et boligbyggingsprosjekt.*



Ett byggeprosjekt starter med ervervelsen av en tomt, her vist i år 1. I figuren inngår dette som et utlegg i år 1, men en opsjonsavtale eller en annen form for rådighetsavtale på tomtekjøpet kan ligge til grunn, slik at utbetalingen først skjer på et senere tidspunkt. I slike tilfeller skjer ofte betalingen av tomten når reguleringsplanen er vedtatt. Deretter følger prosjekterings-, regulerings- og administrasjonskostnader, herunder tidskostnader forbundet med nødvendig kontakt med myndighetene. Ved byggingen av prosjektet påløper entreprisekostnadene. Inntekter fra salget av de ferdige boligene opptrer dels under forhåndssalg av boligene, men hovedtyngden av salgsinntektene kommer når boligene er innflyttingsklare. Når figuren viser salgsinntekter i flere perioder etter ferdigstillelse, betyr det at det tar lang tid å selge alle boligene. Jo lenger tid det tar mellom tomtekjøp og tidspunktet for byggestart, jo høyere vil kapitalkostnadene knyttet til tomtekjøpet være.

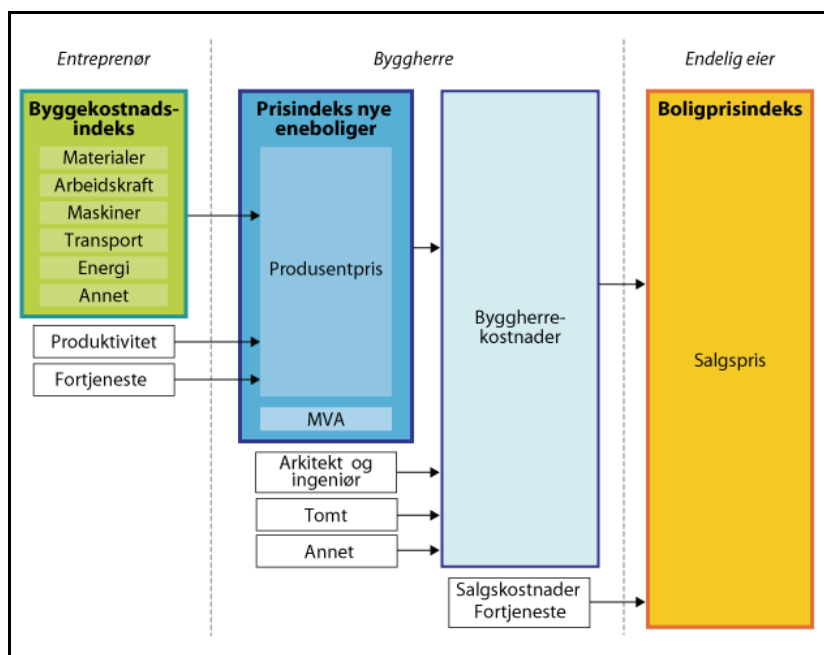
Det knyttes forventninger og dermed usikkerhet til framtidige byggekostnader og salgspriser når tomten kjøpes. I tillegg er det

usikkerhet knyttet til reguleringsutfallet. Jo større risiko, jo høyere avkastningskrav vil en utbygger kreve på prosjektet. Avkastningskravet er knyttet til hele prosjektverdien og ligger i følge våre informanter mellom 12 og 15 prosent. Dersom egenkapitalen ved et tomtekjøp ligger på 50 prosent av tomteverdien, vil resten måtte lånes og finanskostnader påløper. Det vil også påløpe finanskostnader dersom prosjekteringskostnadene må lånefinansieres. Under byggingen tas vanligvis et byggelån for å betale entreprenøren for utført arbeid. Også her påløper det finansieringskostnader. Hos noen utbyggere skal avkastningen også dekke kostnader til administrasjonen i byggherreselskapet, kostnader som ikke kan relateres til det konkrete prosjektet. Dersom avkastningen på prosjektet er 12-15 prosent, vil avkastningen på egenkapitalen som er satt inn i prosjektet være større. I noen selskaper er avkastningen på egenkapitalen typisk 20 prosent.

4.2 Har det blitt dyrere å bygge?

I Figur 4.2 vises sammenhengen mellom ulike indekser som SSB publiserer. Lengst til høyre i figuren vises boligprisindeksen, en indeks som skal vise hva den endelige eier av boligen må betale. Boligprisindekser skal i prisnippet være korrigert for standardendringer.

Figur 4.2 *Prisbegreper i bygg- og anleggssektoren. Kilde: SSB*



Kilde SSB

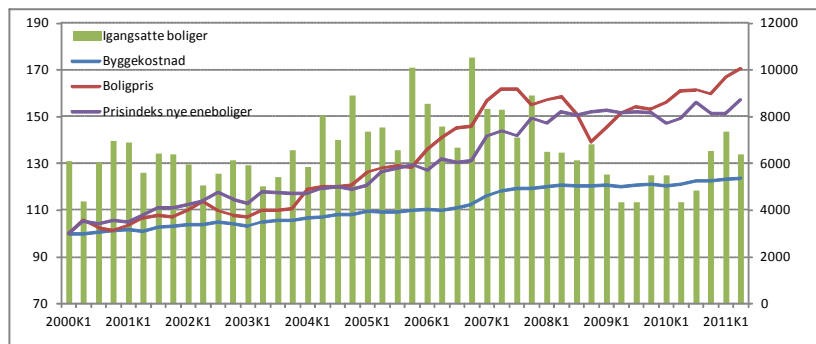
Byggekostnadsindeksen måler prisutviklingen på inputfaktorene til bygging av ulike hustyper. Vektene som hver innsatsfaktor får, baseres på måling av hva som går med i produksjonen av et bestemt definert hus i et basisår. Når prisutviklingen for de ulike innsatsfaktorene veies sammen med disse vektene framkommer byggekostnadsindeksen for hustypen, for eksempel for blokker. Som figuren viser, tas det her ikke hensyn til eventuelle endringer i produktivitet fra en periode til den neste. Heller ikke endringer i entreprenørenes fortjeneste ved salg av entreprenørtjenestene til byggherren inngår i byggekostnadsindeksen.

Når byggekostnadene øker med et visst kronebeløp per kvadratmeter, vil dette få et større kronemessig utslag i salgsprisene. Dette skyldes at det skal legges moms på byggekostnadene og at andre honorarer og gebyrer regnes i prosent av verdiskapningen.

I det som SSB kaller prisindeks for boliger inngår både produktivitet og fortjeneste fordi denne indeksen uttrykker hva

mottakerne av en standardbolig må betale for innsatsfaktorene. Følgende faktorer er ikke med i denne indeksen; utgifter til arkitekt, ingeniør, tomt og annet.

Figur 4.3 *Igangsatte boliger, reelle boligpriser, byggekostnader og (bygge)priser på nye eneboliger. Indeks 2000K1=100*



Ikke uventet varierer byggekostnadsindeksen lite over tid. Prisindeksen for nye eneboliger følger noenlunde utviklingen i boligprisene, og avspeiler at prisen på entreprenørtjenester øker når markedet er presset og det bygges relativt mye. Det kan derfor forventes en ytterligere økning i tiden framover, noe som mange av informantene allerede har registrert gjennom innhenting av tilbud på entreprenørtjenester.

Når utgifter til arkitekt, ingeniør, tomt og annet inkluderes framkommer begrepet byggherrekostnader. Disse kostnadene produseres det ikke statistikk over. Byggherrekostnader er et uttrykk for de kostnadene profesjonelle boligutviklere har i sine prosjekter. Dersom det over tid skjer en endring i den andelen utbyggeren betaler av teknisk infrastruktur i et byggeprosjekt vil dette isolert sett bidra til å øke byggherrekostnadene.

Når det hersker full informasjon om denne kostnadsfordelingen, vil de økte kostnadene for utbygger teoretisk kunne veltes over på tomteselger ved at ingen utbyggere lenger er villige til å betale så mye for tomten som tidligere.

Fortsatt opererer vi med en standardbolig i resonnementene. En kunne tenke seg at byggherrekostnadene øker fordi det offentlige innfører nye standardkrav på boligen, for eksempel når det gjelder

energiløsninger. Dette vil også øke byggherrekostnadene, men ikke påvirke byggekostnadene som måler endringer i kostnader fra et tidspunkt til et annet ved å bygge nøyaktig den samme boligen. Spørsmålet vil nå være om disse kostnadene kan veltes over på tomteselger eller om det blant boligkjøperne fins økt betalingsvilje for høyere standard.

Prinsipielt kan det tenkes at energikrav fører til økte investeringskostnader, men at disse (mer enn)s pares inn gjennom lavere framtidige driftskostnader. Da burde det være betalingsvilje blant boligkjøperne for standardøkningen. Samme type argumenter kan brukes på en rekke standardkrav som innføres. Det kan skilles mellom standardkrav som øker boligens standard, og som det er full betalingsvilje for, og krav som samfunnet synes er hensiktsmessig, men som det ikke er umiddelbar betalingsvilje for. Det når den siste typen krav innføres at utbyggere gjerne protesterer. Kostnadene øker uten at det er mulig å få dekket disse gjennom økte salgspriser.

Endringer i standardkrav, kostnadsfordeling mellom kommune og byggherre og lav produktivitetsutvikling vil legge et press på tomteselgere om å senke prisene. Tomteeierne på sin side vil vurdere om de skal selge til boligutbyggere eller benytte tomten alternativt, for eksempel til næring. Dersom det er større lønnsomhet i andre anvendelser enn bolig kan boligutbyggerne oppleve knapphet på tomteareal.

4.3 Risiko og residualtenkning i utbyggingsprosjekter

For å få lønnsomhet i prosjektene er handlingsrommet til utbygger først og fremst å øke utnyttingen og få ned byggekostnadene. Samtidig er utbyggeren oppmerksom på at lavere byggekostnader ofte innebærer noe lavere salgspriser. Gitt at utbyggeren har laget en gjennomtenkt kalkyle med en tilstrekkelig avkastning, vil utbyggeren i tillegg foreta sensitivitetsanalyser, spesielt knyttet til reguleringsutfallet. Hva vil en lavere utnyttelse, for eksempel en etasje lavere utbygging innebære for lønnsomheten i prosjektet? Dette er nødvendige opplysninger å ha med både i forhandlinger med planetaten, men også i forhandlinger med grunneier, dersom endelig tomtepris er en funksjon av reguleringsutfallet. I prosjekter

med stor usikkerhet vil utbyggeren legge inn et høyere avkastningskrav enn i prosjekter der utfallet er mer forutsigbart. Dette innebærer at høy risiko gjør færre prosjekter lønnsomme, noe som kan redusere nivået på nybyggingen, spesielt i kommuner der usikkerheten er stor.

Tomter vil kunne kjøpes på ulike ”modenhetsnivå”, der en ”moden tomt” er en byggeklar tomt. For en ”umoden tomt” påløper det kostnader for å gjøre denne byggeklar og det kan herske stor usikkerhet rundt reguleringsutfallet. Kjøp av en moden tomt reduserer disse kostnadene samt usikkerheten rundt reguleringsutfallet. Sett fra tomtekjøpers side bestemmes betalingsvilligheten for en tomt ut fra kunnskapen om de andre kostnads- og inntektsfaktorene. Denne residualmodelltankegangen er altså basert på at tomtepriskomponenten er fleksibel og fastsettes residualt når markedspris er stipulert og de andre kostnadskomponentene fastlagt. I følge residualmodellen regner utbyggere bakover fra forventede salgsinntekter fratrasket kostnader til å regulere og bygge ut området for å finne hva de maksimalt kan gi for en tomt.

Residualmodellen innebærer at dersom en kjøper av en tomt har begrunnede forventninger om hva som vil bli tillatt oppført på tomten, kjenner kostnadene ved å bygge den ut, kjenner salgssprisen på boligene og avkastningskravet, kan det avledes hvilken sum kjøperen er villig til betale for tomten. Hvis utbygger for eksempel forventer kostnader i forbindelse med sitt bidrag til byggemodning, her forenklet formulert som krav om en utbyggingsavtale, reduseres betalingsvilligheten for tomten. Dersom tomtemarkedet fungerer i tråd med residualmodellen, burde tomter med beliggenhet innenfor byggesonen bli omsatt til en verdi som gjør boligprosjektet lønnsomt og til en tomtepris som er større enn i storbyens randsoner. I denne sammenhengen vil et viktig spørsmål være om grunneieren har alternative anvendelser av tomten som gir høyere avkastning enn til boligformål, eller om grunneier har forventninger om en høyere framtidig tomtepris og utsetter salget. Da vil utbyggere kunne oppleve tomtetilgjengelighet som en skranke for økt boligproduksjon.

Tomter kan være svært forskjellige med hensyn til hvilke kostnader som vil påløpe fra kjøpstidspunktet og fram til byggestart. Hvor store kostnadene er og hvor stor andel av disse som bekostes av

boligbyggeren vil ha avgjørende betydning for de samlede nybyggingskostnadene. På dette punktet er det betydelige forskjeller internt i de store byene, mellom byene og mellom de Skandinaviske landene (Barlindhaug og Nordahl 2005, Nordahl m. fl. 2008, 2011a).

For den enkelte bedrift vil kostnadene variere med produksjonsvolumet, noe som ikke nødvendigvis innebærer at det alltid vil lønne seg å øke produksjonen når salgsprisene ligger over byggekostnadene. Det kan være andre tiltak i bedriften som kan øke bedriftens inntjening, for eksempel effektivisering av produksjonen (Bogason et al. 2008).

For den enkelte bedrift med mulighet for å tilby mange boliger i et avgrenset område, vil et stort tilbud kunne senke prisen på de ferdige boligene, eller gjøre det vanskelig å få solgt boligene. Det kan derfor være rasjonelt for den enkelte bedrift å begrense det årlige tilbudet av ferdigstilte boliger i et og samme område. Dette er lettere å få til dersom markedet består av et fåtall store utbyggere.

4.4 Strategier for risikoreduksjon

Modellen beskrevet ovenfor forteller at utbygger er utsatt for flere former for usikkerhet og flere av disse usikkerhetsmomentene innebærer betydelig økonomisk risiko for utbygger. Det er risiko knyttet til reguleringsutfallet, risiko knyttet til hvor lang *tid* reguleringsbeslutningen tar, til kapitalkostnader dersom beslutningen trekker ut i tid, det er risiko knyttet til utbyggers bidrag til byggemodning, til prisendring på entreprenørtjenester (byggekostnader) og ikke minst hva salgsprisene vil være flere år fram i tid. Høy risiko fører til høyere avkastningskrav, noe som kan stoppe økonomisk marginale prosjekter.

Reguleringsrisiko

Det kan herske usikkerhet både omkring behandlingstid og reguleringsutfall. Dagens situasjon er preget av et stort omfang av privat innsendte planer, spesielt i de store byene. På landsbasis er om lag 75 prosent av vedtatte reguleringsplaner fremmet av private (KOSTRA).

Noen av risikoelementene kan reduseres gjennom ulike typer utbyggeratferd. Ofte brukes det betingede kjøpsavtaler eller rådgighetsavtaler knyttet til tomtekjøp, der tomteprisen avhenger av reguleringsutfallet er en måte å redusere reguleringsrisikoen. Å avstå fra tomteutvikling og kun kjøpe byggeklare tomter er en annen måte å fri seg fra reguleringsrisiko. Kjøp av tomter som gir løpende avkasting i form av lagerutleie, parkering m.m. er en bevisst måte å redusere kapitalkostnaden i saksbehandlingstiden.

Produksjonsrisiko

Å ha *kontroll over egne entreprenørtjenester* kan redusere produksjonsrisikoen. Men dersom entreprenørselskapet har en utstrakt bruk av underleverandører, vil også prisen på entreprenørtjenester fra eget selskap kunne svinge. Entreprenørselskapet skal levere konkurransedyktige priser og det må de gjøre dersom de samtidig både bygger for eget byggherreselskap og andre utbyggere. En våre informanter viste til at i løpet av siste år hadde entrepris-kostnadene per kvadratmeter økt med flere tusen kroner, og at dette gjaldt foretakets eget entreprenørselskap. Hovedforklaringen var at entreprenørselskapets underleverandører hadde økt sine priser. Selskaper som i mindre grad bruker innleid arbeidskraft er sårbar ovenfor lav aktivitet i byggemarkedet gjennom ned – og oppbygging av kapasiteten. Utbyggere som kun kjøper inn entreprenørtjenester er kun utsatt for svingninger i prisen på entreprenørtjenestene.

Endringer i prisen på entreprenørtjenester skjer enten som følge av økt etterspørsel etter slike tjenester eller som følge økte faktorpriser på arbeidskraft og byggematerialer. Forventet utvikling i egen produktivitet er et viktig element for utbyggere med egne bygningsarbeidere, det samme er mulighetene til å flytte sin aktivitet fra ett marked til et annet etter som markedene svinger.

Under gjennomføringen av et byggeprosjekt er produksjonsrisikoen for utbygger avklart. Ved totalentrepriser er det entreprenørselskapet som tar risikoen for at prosjektet blir gjennomført som planlagt. Eventuelle overskridelser, byggskaader og feil rammer ikke utbygger, men entreprenør.

Noen utbyggere bruker eget entreprenørselskap regelmessig. Entreprenørselskapet involveres tidlig i prosessen og kan bidra til viktige avklaringer i denne fasen. Også før tomtekjøp kan

entreprenørselskapet bli tatt med for å uttale seg om utbyggingsmulighetene. Utbygger kan dermed raskt få oversikt over hvilke konsekvenser nye kommunale krav under reguleringsbehandlingen kan medføre. Et eksempel var krav om beplantning på toppen av et garasjeanlegg, der entreprenøren straks kunne påvise betydelige kostnadskonsekvenser, noe som medførte at kommunen gikk med på andre løsninger.

Markedsrisiko

Siden det ofte tar lang tid fra tomteakkvisisjon til ferdigstilling av boligene, vil det selv med et relativt stort forhåndssalg være stor usikkerhet omkring framtidige salgspriser og dermed fortjenestemuligheter.

Utbygger kan justere sine byggeplaner underveis i prosjektet og øke, endre eller redusere det samlede tilbudet. Utbygger kan også redusere markedsrisikoen ved å dele den med andre investorer, for eksempel gjennom ulike former for syndikering. En annen type strategi kan være å planlegge for en trinnvis utbygging av et prosjekt.

Utsatt bygging kan også være en strategi dersom utbygger forventer at boligprisene i framtiden vil stige mer enn kostnadene ved å framskaffe dem. Forventningene om framtidige økte priser kan være basert på nære observasjoner av faktisk prisutvikling og spesielt utbyggere som kjøper inn de fleste av tjenestene de trenger, kan tenke slik. Entreprenører som bygger i egenregi må vurdere framtidig forventet prisvekst opp mot de kostnadene de pådrar seg ved å velge en lavere aktivitet.

Kommunen kan på sin side bidra til å øke eller redusere noen av usikkerhetsmomentene som utbygger møter. Blant annet vil forutsigbarhet i forhold til reguleringsbeslutninger bidra til å redusere både finansrisiko og markedsrisiko: utbygger kan i større grad forutse hva som kan oppføres på eiendommen og ikke minst når utbyggingen kan starte. Kommunen kan videre bidra til et jevnt tilfang av byggegrunn gjennom oppkjøp og aktiv tilrettelegging.

Finansrisiko

Finansrisikoen er knyttet til endringer i rentesatser, spesielt på kapital som bindes i tomtekjøp, men også renter som må betales på byggelån under oppføring av boligene.

4.5 Tomtebanker

Etterspørre etter tomtegrunn kan tidvis oppleve at tilbudet er lite og prisene dermed høye. På samme måte som utbyggere kan gjøre vurderinger av å vente med å bygge ut en tomt de rår over dersom de tror framtidige salgspriser er betydelig større enn dagens, vil tomteselgere kunne utsette salget av en tomt dersom forventet framtidig prisøkning er større enn kostnadene ved å sitte med tomten. Forventningene om framtidige økte tomtepriser kan være basert på nære observasjoner av faktisk tomteprisutvikling (adaptive forventninger). Dersom slike mekanismer er utbredt, vil tilbudet av tomter og dermed nybyggingen bli lite følsom for endringer (økninger) i boligpriser.

En studie fra 2002 viste at de store utbyggerne i Oslo-området da opererte med tomtebanker (Barlindhaug 2002). De hadde en beholdning av tomter som var i ulike faser av reguleringsprosessen. Tomtebankene betraktes som en måte å sikre eller øke mulighetene for jevn aktivitet. I disse bankene ligger prosjekter i ulike faser av byggeprosessen. Størrelsen på tomtebankene kan ses som en funksjon av forventet saksbehandlingstid og ønsket byggeaktivitet for den enkelte utbygger (Barlindhaug 2002, Barlindhaug og Nordahl 2005).

Det foreligger lite kunnskap om omfang av tomtebanker i dag, og det er komplisert å få fram eksakte tall for dette. I en situasjon der få store aktører dominerer markedet for nye boliger, kan det tenkes at disse er forsiktige med uttak fra tomtebankene, selv om tomtene er byggeklare, fordi økt tilførsel av boliger kan føre til at salgprisene kan synke for mye. Med en vridning av nybyggingen mot store kostbare transformasjonsprosjekter i de store byene, kreves det en betydelig kapital, eller god sikkerhet for lånekapital, for å gå inn i prosjektene. Dette kan også virke begrensende på konkurransen.

En mer aktiv kommunal oppkjøpsstrategi og koordinering kan gjøre det mulig for flere mindre aktører å delta i slike utbygginger. Trondheim og Stavanger har for eksempel en bevisst holdning til dette problemet (Nordahl m.fl. 2008).

Alle våre informanter sitter på tomtebanker. Det er et stort problem at mye kapital bindes ved tomtekjøp, særlig når det gjelder tomter som ikke gir løpende avkastning før utbyggingen. Innenfor byggesonen i de store byene er det vanlig at tomtene må betales kontant ved kjøp, før eventuell omregulering. I randsonen av store byer der det hersker større usikkerhet om framtidig bygging, spesielt på områder som ikke er kommet inn i kommuneplanen, er det vanlig med rådighetsavtaler eller opsjonsavtaler knyttet til tomtekjøpet. Da bindes ikke kapital i samme grad og prisen vil avhenge av reguleringsutfallet.

Fra 2006 ble det innført endringer i beskatning av tomtesalg, noe som førte til et ”rush” av tomtesalg mot slutten av 2005⁷. Det normale tidligere var at gevinsten ved tomtesalg ble beskattet som kapitalinntekt, dvs. med 28 prosent. Fra 2006 kunne skatten komme opp i over 50 prosent dersom tomten er tilknyttet selgerens virksomhet og selgeren er en fysisk person. Både når selgeren anses å drive en virksomhet med utvikling av tomter og når tomten blir regnet som et driftsmiddel i selgerens jord- eller skogbruksvirksomhet rammes selgeren av en høyere skatteprosent enn tidligere. Siden selger nå får store kontantutlegg til skatt, ønsker selgeren i større grad å få tidlig oppgjør for tomtene, noe som for utbyggeren betyr mer kapitalbinding i tomtekjøp. Dermed blir utbygger mer sårbar for lange planprosesser.

For mange av våre utbyggerinformanter er det ikke aktuelt å binde mer kapital i tomter. En ønsker seg hovedsakelig raskere planbehandling. Andre utbyggere mener at kommunen bør sette av flere arealer til boligbygging i kommuneplanen slik at tilbudet av tomter øker og prisen på tomtene synker. De ønsker i mindre grad å eksponere seg i tomter som det er stor usikkerhet om kommer med i kommuneplanen. Det er en voksende underskog av aktører som spesialisere seg på å gå inn i slike høyrisikoprojekter, aktører som ikke er interessert i å bygge, men som kan selge tomtene videre til utbyggere etter at tomtene er ”byggemodnet”. Noen

⁷ NE Nyheter www.ne.no/25178

utbyggere understreker at det ofte er representanter fra andre næringer å finne blant tomteinvestorene – og shipping blir ofte nevnt som en næring med en fot i eiendomsmarkedet. Disse informantene er redd for at et større tomtetilbud bare vil føre til at flere interessenter vil opptre på markedet – ”det er et stort press der ute”- og ikke påvirke tomteprisene nevneverdig. Disse legger vekt på at tomteprisene mest blir bestemt ut fra residualtankegangen, noe som innebærer at det er et tak for hva kjøpere er villig til å betale.

En av våre informanter hadde en årlig boligproduksjon på rundt 1000 boliger og en tomtebank på omkring 15 000 boliger. I følge denne informanten tok det gjennomsnittlig 3 år fra området ble gult i kommuneplanen til en kunne stikke spaden i jorda. På områder som ikke var avsatt til boligformål kunne prosessen ta mellom 5 og 15 år. En stor del av tomtene i banken var betalt, på andre tomter var det inngått kjøpsavtaler der prisen var avhengig av reguleringsutfallet. Informanten kunne ønske at situasjonen var slik at en tomtebank på 5 000 boliger ville være tilstrekkelig. Det var viktig for denne informanten å vite hva som kunne selges 3 år framover i tid, i alle de 20 markedene bedriften opererte.

En eiendomsmegler som selger en del eldre boliger i Oslo vest til små utbyggere opplyste at disse vil rive og bygge nytt, uten å søke om dispensasjon fra gjeldende reguleringsplan. Informanten kjente til 10-15 aktører som opererer på dette markedet. De har det travelt og blir de stoppet av Byantikvaren som setter noen av de eldre boligene på gul liste – da bevarer de dem og tomten blir lavere utnyttet. Disse utbyggerne er nå redde for dyrere byggelån som et resultat av krisen i Europa – derfor er de litt forsiktige i sin aktivitet. Uansett tilfører disse utbyggerne et lite volum i markedet.

5 Forklaringer på makronivå

5.1 Innledning

Den enkelte utbygger kan ha interesse av en jevn produksjonsaktivitet, mens samfunnet vil ha interesse av at produksjonskapasiteten i hele næringen økes når etterspørselen og boligprisene øker. Dette kan dels skje gjennom at nye aktører, innenlandske eller utenlandske, kommer inn på markedet.

Betydningen av svak konkurranse på tilbudssiden er omdiskutert. Dersom tilbudet av nye boliger skulle øke betydelig, for eksempel ved at mange utbyggere uavhengige av hverandre bygde nye boliger for salg, ville dette kunne bidra til lavere salgspriser for alle. Bransjens sammensetning og tilpasning til formen på nybyggingen er vesentlig. Noen kommuner forsøker å opprettholde et mangfold av utbyggere, slik at de skal sikre byggeaktivitet innenfor alle typer utbygginger/typer byggegrunn.

Deichmann Haagerup (2009) viser at boligbyggingen i Danmark var lav rundt finanskrisen til tross for at verdien på Tobins q var svært høy. En mulig forklaring som antydes er at tilbudssiden består av mange store utbyggere som har en vente og se holdning og at usikkerheten omkring framtidig prisutvikling var stor.

Lind (2003) hevder at problemer knyttet til tomtetilgang, og en planprosess som trekker ut i tid, ikke bare har direkte effekter på tilbudet av tomter og prisnivået på tomter, men også på konkurranseforholdene i senere ledd. Hvis arealet det er mulig å bygge boliger på er eid av noen få store aktører, enten det er avsatt til boligformål i kommunenes arealplaner eller at en tror på muligheten for en omregulering, mener Lind at disse få aktørene er i en situasjon der de kan kontrollere tilbudet av tomter og dermed nye boligprosjekter. En stor utbygger vil for eksempel ikke bygge

boliger på et sted som direkte står i konkurranse med boliger som den samme aktøren bygger i nærheten.

5.2 Bransjestruktur

I studier av boligproduksjon går det et viktig skille mellom hvem som står som byggherre eller utbygger for et prosjekt og hvem som faktisk utfører arbeidet knyttet til oppføringen av prosjektet (utfører). I mange tilfeller vil utbygger og utfører være samme bedrift. Mange store foretak har skilt disse funksjonene gjennom opprettelsen av et rendyrket byggherreselskap og et entreprenørselskap, begge underlagt et større foretak. Det er i rollen som utbygger en må forholde seg både til utviklings, produksjons og salgsfasen av prosjektet og den risiko som er forbundet med disse fasene. Den utførende har som regel en kontrakt med utbygger om å levere entreprenørtjenester til avtalte priser og har ikke noe med utvikling og salg av boligene å gjøre.

Utbyggerne eller de som tar byggherrerollen og beslutningen om å bygge er svært ulike type aktør. Det kan skilles mellom rene byggherreselskaper uten produksjonskapasitet, som kjøper inn entreprenør- og konsulent tjenester på den ene siden og byggherreselskaper opprettet i større byggebedrifter på den andre. Sistnevnte står for tomteakkvisisjon og regulering og kjøper inn konsulent tjenester og byggetjenester fra entreprenørselskapet i (som oftest) samme foretak. Sammen med større boligbyggelag står disse for en stor del av boligproduksjonen. Blant aktørene finnes det også store engangsbyggherrer som utvikler en eiendom de besitter til boliger. Det er grunn til å anta at denne type byggherrer oftere vil finnes i byene, hvor det i stor grad bygges på tomter der bygningsmasse og funksjon er utdatert og klar for omdanning.

Det finnes noen enkeltstående studier som ser på strukturen blant boligutviklere i Norge: Barlindhaug og Nordahl (2005) fant at de ti største utbyggerne sto for omtrent halvparten av alle boliger som ble bygget i Oslo i perioden fra 1990 til 2001. Nordahl et al. (2011) har studert forslagsstillere bak reguleringsplaner i Oslo og Trondheim i 2008 og 2009 og finner at noen utviklere dominerer bildet, men at aktiviteten til de mange mindre utbyggerne er betydelig.

I offentlig statistikk gis foretak og bedrifter en næringskode basert på hva som er hovedaktiviteten. I bygg- og anleggsstatistikken er det en 2-sifret kode for oppføring av bygninger, som skiller seg fra anleggsvirksomhet og spesialisert bygg- og anleggsvirksomhet. Oppføring av bygninger er videre inndelt i 2 undergrupper, ”utvikling av byggeprosjekter” og ”oppføring av bygninger”. Produksjon av monteringsferdige hus og bygningsartikler, samt bygging og reparasjon av oljeplattformer og moduler er ifølge Standard for næringsgruppering klassifisert som industri.

I tabellen nedenfor gjengir vi noen hovedtall for næringen *oppføring av bygninger* med undergruppene ”Utvikling av byggeprosjekter” og ”Oppføring av bygninger”.

Tabell 5.1 *Oppføring av bygninger. Foretak. 2007-2010*

	2007	2008	2009	2010
Utvikling av byggeprosjekter				
Foretak	3201	3467	4009	3979
Sysselsatte (personer)	4154	4389	4383	4356
Omsetning (mill. kr)	44742	35729	31737	31553
Oppføring av bygninger				
Foretak	14290	15385	15593	15719
Sysselsatte (personer)	58427	65732	63248	63668
Omsetning (mill. kr)	120828	130939	110951	113606

Kilde: SSB

Tabell 5.2 *Oppføring av bygninger. Bedrifter. 2007-2009*

	2007	2008	2009
Utvikling av byggeprosjekter			
Bedrifter	3231	3500	4095
Sysselsatte (personer)	4221	4419	4348
Omsetning (mill. kr)	45949	38252	30625
Oppføring av bygninger			
Bedrifter	14388	15348	15739
Sysselsatte (personer)	56562	63108	61604
Omsetning (mill. kr)	115429	125461	105216

Kilde: SSB

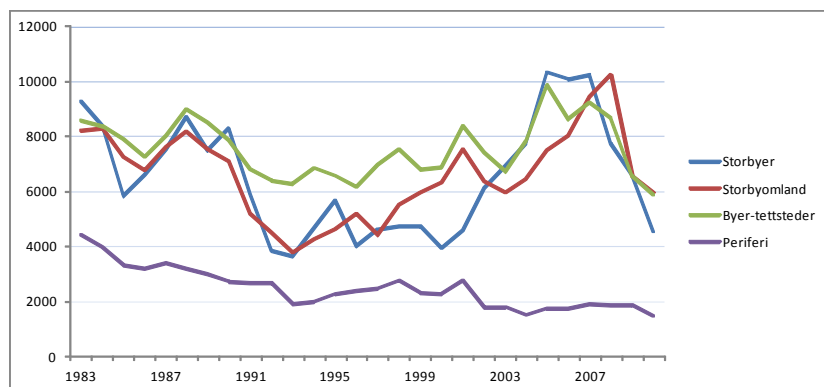
Gruppen utvikling av byggeprosjekter består av ca 4000 foretak med litt over 4300 ansatte. Tallene inkluderer boligbyggelag. Mange av disse selskapene er registret uten ansatte og er trolig midlertidige konstruksjoner for enkeltbyggeprosjekter, eid av foretak med flere slike prosjekter.

Også innen oppføring av bygninger er det i gjennomsnitt relativt få sysselsatte per foretak, 4 sysselsatte per foretak i 2010. Kun 11 foretak har flere enn 250 ansatte, mens 127 har mellom 50 og 250 ansatte (2009-tall)

Andersen og Jordfall (2010) finner at antallet sysselsatte i byggenæringen totalt var 167 500 personer i 2006⁸. På to år økte antall sysselsatte med 10.7 prosent til 185 400.

I figurene nedenfor viser vi hvordan boligbyggingen varierer med sentralitet. Som vi kommenterer nedenfor kan mønsteret ha sammenheng med bransjestrukturen i boligproduksjonen og variasjonen i innslaget av (små) engangsbygggherrer.

Figur 5.1 *Fullførte boliger etter sentralitet. 1983 – 2010. Antall boliger*

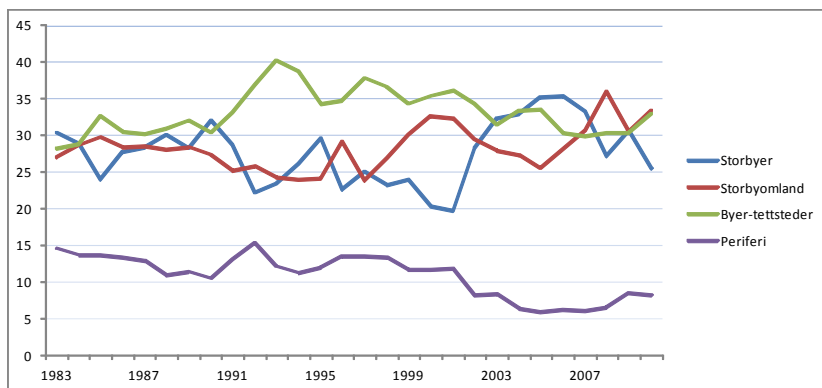


Både i storbyene, storbyområdet og i større byer eller tettsteder svinger boligproduksjonen i takt med konjunktorene. I de siste årene er det produsert om lag like mange boliger i disse tre geografiske kategoriene. I de perifere kommunene er

⁸ Basert på data fra SSB, næringskode 45 (2002-gruppering) eller næringskode 41-43 (2007-gruppering). I tabellene våre ovenfor er kun sysselsatte i kategori 41 tatt med.

boligproduksjonen jevn og fallende over tid, nokså uavhengig av konjunktorene.

Figur 5.2 *Fullførte boliger etter sentralitet. 1983 – 2010. Andeler*



Figuren ovenfor viser at de perifere kommunenes andel av boligproduksjonen synker i oppgangstider, og utgjør nå om lag 8 prosent av den samlede produksjonen. De andre tre kategoriene har hver om lag 30 prosent av produksjonen. Fra 1990-tallet til 2000-tallet er storbyenes og storbyomlandets andel av boligbyggingen økt, også på bekostning av bygging i større byer og tettsteder.

Tabell 5.3 *Boliger produsert i 2005 etter kommunetype og type utbygger⁹*

	Indivi- duell utbyg- ger	Bolig- bygge- lag	Ferdig- hus leveran- dør	Store utbyg- gere	Små utbyg- gere	Bygg- mestre m.m	Ukjent	Sum
Store byer	11	25	3	12	7	38	4	100
Storbyomland	32	20	9	5	1	31	2	100
Byer-tettsted	26	30	5	3	4	32	1	100
Periferi	60	8	8	.	.	22	2	100
Landet	24	25	5	6	4	33	3	100

Kilde: Bearbejdede data fra Barindhaug og Ruud (2008)

Bearbejdede tall fra Barindhaug og Ruud (2008) viser at de 12 landsomfattende aktørene som ble kalt store og små utbyggere sto for 10 prosent av boligproduksjonen i 2005. Disse bedriftene var antakelig også sterkt involvert i boligbyggelagenes byggevirksomhet, som i 2005 sto for 25 prosent av produksjonen. I storbyene utgjorde utbyggerne en større andel enn for landet som helhet med en andel på 19 prosent. Disse utbyggerne var helt fraværende i perifere kommuner.

Individuelle utbyggere eller engangsbyggheer sto for 24 prosent av boligproduksjonen i 2005. I de store byene var andelen 11 prosent, mens i de perifere kommunene hele 60 prosent. Dette kan være en av grunnene til den jevne boligproduksjonen i de perifere kommunene. Engangsbyggheer som bygger egen bolig og ikke er avhengig av å selge på et marked er ikke avhengig av markedets salgspriser på ferdigstillingstidspunktet. Dessuten kan kostnadene ved å bygge også være lavere i lavkonjunktur.

Boligene oppført av små firmaer er spredt rundt i hele landet. Antakelig er mange av de samme firmaene involvert i prosjekter for individuelle utbyggere og i oppføring av boliger fra ferdighus-industrien.

⁹ Ferdighusleverandører omfatter også firmaer som i tillegg leverer rekkehus og leilighetsbygg. Individuelle byggheer kan også ha valgt et hus fra et ferdighusfirma, men siden vi inndeler boligene etter type utbygger fremkommer disse i tabellen under "individuell utbygger". Store utbyggere omfatter Selvaag, Skanska, Byggholt (nå JM), AF-gruppen, NCC og Veidekke. Mindre utbyggere er Backe-gruppen, Kruse-Smith, Heimdal, Bratsberg, Ole K. Karlsen og Otium

Noen utbyggere har bevisst valgt å satse på segmenter som varierer minst med konjunktorene. På den måten kan de opprettholde en jevnere aktivitet enn de som er inne i leilighetsmarkedet.

5.3 Kapasiteten i byggenæringen

Som nevnt ovenfor vokste sysselsettingen i byggenæringen fra 167 500 i 2006 til 185 400 i 2008 (Andersen og Jordfald 2010). I løpet av disse to årene var det ca. 14 000 som forlot næringen og er ikke lenger å finne i arbeidsmarkedet, mens om lag 23 000 hadde gått over i andre næringer. Rekrutteringen til næringen i løpet av disse to årene var på brutto 55 000 personer. Fra andre næringer kom det ca. 27 000 arbeidstakere. Dette var i hovedsak næringer som varehandel, industri samt eiendomsdrift og foretningmessig tjenesteyting. Et like stort antall var enten personer uten tidligere arbeidsmarkedstilknytning (stort sett unge) og utlendinger. Av de om lag 11 000 fra utlandet var over halvparten fra Polen eller Baltikum. Andelen byggtilsatte uten norsk landbakgrunn økte fra 10 til 14 prosent i løpet av perioden.

Eilertsen (2011) har undersøkt omfanget av innleid arbeidskraft i byggenæringen. Da aktiviteten falt under finanskrisen, ble det gjennomført bemanningsreduksjoner i de fleste av de store entreprenørbedriftene. Fra 2009 økte aktiviteten og all bemanningsvekst synes å være dekket opp gjennom innleie av arbeidskraft fra bemanningsbyråene. Undersøkelsen konkluderer med at det er 30 prosent færre ansatte i entreprenørbedriftene høsten 2011 enn i 2007.

En undersøkelse på 36 arbeidsplasser i Oslo-området, gjennomført av Oslo Bygningsarbeiderforening og Rørleggernes fagforening viste at for grunnarbeid, betongarbeid og tømrerarbeid var 51 prosent av arbeidstakerne hos hoved- og underentreprenør innleid. Hovedentreprenørene hadde en større andel innleie enn underentreprenørene i disse fagene. Også blant rørleggerne på arbeidsplassene var 51 prosent innleid (ibid.).

I 2006 ble ordningen med ID-kort på byggeplasser innført. Per 2011 er 70 000 av 280 000 ID-kort (25 prosent) utstedt til utenlandske arbeidere, uten at dette nødvendigvis uttrykker andelen utenlandsk arbeidskraft på et bestemt tidspunkt. Andersen og Jordfald (2010) fant som nevnt en utenlandsandel på 14 prosent

i 2008. Polen, Sverige og de baltiske landene står for 75 prosent av de utenlandske arbeiderne (ibid.).

Flere av våre informanter mente at kapasiteten i byggenæringen var bygget ned under finanskrisen. Mange av de store utbyggerne går inn og ut av markedet, mens andre forsøker å holde et jevnt nivå også gjennom dårlige perioder.

Noen utbyggere har store transformasjonsprosjekter der de må bygge en blanding av bolig og næring, ofte med næring i første etasje. Disse byggherreselskapene behersker begge markedene og kan lettere flytte aktiviteten fram og tilbake mellom bolig og næring. Andre utbyggere bygger mindre prosjekter som rene boligbygg uten næringsarealer. Disse spesialiserer sin kompetanse mot konsumentmarkedet og bygger ikke opp kompetanse mot næringsmarkedet, der en i mindre grad bygger for senere utleie, men må gå tidlig i dialog med framtidige leietakere. Dette er noen av de samme selskapene som velger å satse på de minst konjunkturfølsomme boligsegmentene som enebolig- og småhusmarkedet.

Ut fra undersøkelsen beskrevet ovenfor synes ikke rekruttering å ha vært et stort problem i byggenæringen. Bruk av utenlandsk arbeidskraft har vært og er omfattende. Noen av våre informanter opplever imidlertid store konjunktursvingninger i prisen på entreprenørtjenester. Forklaringen de gir på dette er ofte at entreprenørbedriftene må betale mye mer for underleverandører når aktiviteten øker. Selv om enkelte undersøkelser finner mye innleie av arbeidskraft også i rørleggerbedrifter, synes prisene de tar å variere betydelig med konjunktorene.

Kapasiteten i bransjen er også til dels bestemt av hvor mye egenkapital som kan bindes i tomte kjøp og hvor mye tilgjengelig egenkapital bedriftene har. Å få til tomte kjøp gjennom et større innslag av avtaler som innebærer at en først skal betale for tomten når den er regulert, kan bidra til at aktiviteten kan svinge mer.

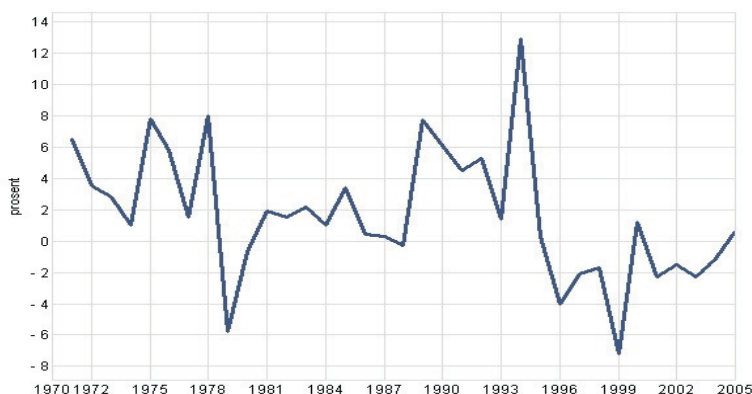
5.4 Produktivitetsutvikling i byggenæringen

I målingen av produktivitetsutviklingen i byggenæringen bør det prinsipielt skilles mellom produktivitetsutvikling i nyproduksjonen og det som skjer innenfor rehabilitering av bygg. Også i

nyproduksjonen burde en ideelt skille mellom ulike produksjonsmåter av blokker og ha egne målinger for eneboliger.

En slik oppsplitting av produktiviteten har vi ikke funnet tall for. SSB publiserer årlig volumendring i bruttoprodukt per timeverk.

Figur 5.3 *Bruttoprodukt per timeverk – årlig volumendring.*



Kilde SSB

Produktiviteten målt på denne måten var negativ på 2000-tallet fram til 2005 da den ble positiv.

En av aktørene viste til interne målinger som konkluderte med at tid til prosjektering og myndighetskontakt hadde økt, mens arbeidsinnsatsen i prosjektene i dag var som tidligere.

Omfanget av byggefeil vil også påvirke produktiviteten negativt ved at det medgår flere arbeidstimer uten av verdien eller kvaliteten endres. Representanter for bransjen kjenner seg ikke igjen i de tallene som publiseres av SINTEF Byggforsk over omfanget av byggefeil. For eksempel bruker mange av aktørene prefabrikkerte bad der det svært sjelden er feil. De mente at det var i rehabilitering av eksisterende bad at de fleste feilene ble gjort.

Ingvaldsen og Edvardsen (2007) viser at det er stor variasjon i produktivitet og kostnadseffektivitet i 122 undersøkte boligblokkprosjekter fra perioden 2000-2005. De mest effektive prosjektene hadde et effektivitetstall som var dobbelt så høyt som de minst effektive. De minst effektive brukte dermed dobbelt så mye ressurser (kostnader) som de mest effektive på å bygge tilsvarende bygg.

Undersøkelsen identifiserer 14 parametre med empirisk relevans for effektiviteten til prosjektene i utvalget. Av disse er hele åtte knyttet direkte eller indirekte til prosjektlederens prioriteringer. Rapporten oppsummerer at ”Det er altså sannsynliggjort gjennom statistisk analyse at prosjektlederens ledelse av prosjektet (med støtte i firmaets styringssystemer) utgjør en vesentlig del av forskjellen mellom høy og lav prosjekteffektivitet.”

En informant kunne opplyse at med de entreprisekostnadene de måtte betale, var boligutvikling i hovedstadens rimeligste områder i ytre øst og syd ikke aktuelt. Der ville ikke salgspriene engang dekke entreprisekostnadene. En annen informant mente bedriftens produksjonssystemer med et stort innslag av importerte prefabrikkerte løsninger fra Baltikum kunne forsvare utbyggingsaktivitet nettopp i disse områdene av hovedstaden. De prefabrikkerte modulene utgjorde 40-50 prosent av byggekostnadene. Den samme informanten brukte ofte svalgangsløsninger, noe som innbar ca 2000 kroner lavere byggekostnader per kvadratmeter.

En informant mente at entreprisekostnadene var høyere i Stavanger enn i Oslo, fordi kapasiteten i bransjen var liten der med få store aktører og mange små.

En annen informant etterlyser mer produktutvikling som kunne bidra til mer effektiv og antakelig rimeligere fortetting. Innsatsen burde rette seg mot muligheter for grøntarealer og barnehager på tak, samt parkeringsanlegg under gateplan.

6 Institusjonelle faktorer

6.1 Innledning

I dette kapitlet vil vi se på forklaringsfaktorer knyttet til institusjonelle forhold, blant annet myndighetskrav i lover og forskrifter og variable utbyggingsbetingelser som følger av reguleringsplanens rekkefølgebestemmelser. Det vil fokuseres på endringer som har skjedd på 2000-tallet. Kommunenes kostnader knyttet til nye innbyggere kan også være et moment som spiller inn på villigheten til å legge til rette for nybygging.

6.2 Nedbygging av kommunens rolle i tomteforsyningen

Tomtepolitikken i Norge har endret seg dramatisk fra etterkrigstidens gjenoppbyggingsfase til dagens situasjon. Tidligere kjøpte kommunene grunn som kan betegnes som utmark, som så ble innlemmet i kommuneplanen og avmerket for framtidig boligbygging. Kommunene sørget for at området fikk vei og tekniske anlegg, regulerte og utparsellerte til tomter som de så la ut for salg. Tomtene ble solgt etter selvkostprinsippet til byggefirmaer eller til boligbyggelag, eller direkte til kommunens innbyggere for selvbygging. Et viktig moment i politikken var at kommunene hadde konsesjonsfritak i forhold til erverv av grunn i områder som ikke var regulert til boligformål (dvs. områder avsatt til landbruk, natur og friluft). Kommunene ervervet arealene før de ble gitt bestemmelsene ”utbyggingsformål” i kommuneplanen, fordi denne bestemmelsen i seg selv ville føre til forventinger om prisøkning hos grunneierne. Hensikten var at prisstigningen som følge av *byggemodning og urbanisering* skulle tilfalle samfunnet og *boligsaken*, ikke grunneieren. Politikken fikk ekstra drakraft da Kommunalbanken i 1965 innførte en ordning med grunnkjøps-obligasjoner

og en avbetalingsordning gjorde det mulig for kommunene å selge de utparsellerte tomtene før lånet forfalt til betaling. For å gjøre denne betalingsformen attraktiv også for grunneieren som solgte grunn til kommunen, ble det innført delvis skattefritak på gevinsten.

Et siste moment i denne sammenheng er at politikken med kommunale forttrinn vis-a-vis grunneiere mht. tomtekjøp også ble sett som *rettferdig for tomteeierne*. Når kommunen kjøpte et større område, ble alle grunneierne kompensert likt uavhengig av om de var eier av den delen som ble fellesområde, skoletomt eller der hvor boligene ble bygget (Aase 1967: 62). Dessuten sikret politikken rimelige arealer til kommunal service. Mange kommuner i vekstområder hadde erfart at der private eide grunn og stod som utvikler, måtte kommunene innløse arealene som skulle benyttes til kommunale tjenester til markedspris.

For kommunene i Norge hadde svikten i etterspørselen etter nye boliger under nedgangskonjunkturen på slutten av 1980-tallet den konsekvens at mange kommunale tomteselskap, som hadde investert i ferdig tilrettelagte tomter, ble lagt ned. Kommunenes engasjement i tomtepolitikken ble med dette sterkt nedtonet.

Når kommunene ikke lenger hadde hånd om tomteutviklingen fra rågrunn til ferdig salgbare enheter, forsvant også det *kommersielle* poenget i å prioritere detaljplanlegging. Da boligbyggingen tok seg opp, var det ikke bare *tomteframskaffelse* som var overført til private, men også detaljplanleggingen. Kommunen hadde fortsatt en viktig oppgave i den overordnede arealplanleggingen gjennom kommuneplanlegging og utøvelse av reguleringsautoritet og bygningskontroll, men nå var det private som hentet ut reguleringsgevinsten. I 2002 kom også loven som avvirket kommunens særstilling ved oppkjøp av "råtomt"¹⁰.

6.3 Utbyggeres rolle i tomteframskaffelse og planavklaring

Kommunen er fortsatt reguleringsautoritet, men det er private som skaffer tomter og som skisserer muligheter for hva som kan oppføres på tomtene. Vi skal starte med å se på rammene som

¹⁰ LOV 1992-07-03 nr 93 Lov om avhending av fast eiendom (avhendingslova)

staten setter for hvordan kommunene skal utøve denne autoriteten vis-a-vis utbyggere. På dette området har det vært en rekke lovendringer på 2000-tallet.

I motsetning til de fleste andre europeiske land har Norge bestemmelser som tillater private å fremme forslag om regulering. Denne bestemmelsen (§ 30 i Plan- og Bygningsloven) har eksistert siden revisjonen i 1964, men var opprinnelig tenkt som en demokratisk rettighet for grunneiere i bestemte situasjoner og som et unntak fra ordinær prosedyre

Den viktigste forskjellen mellom private forslag og offentlige forslag er at private forslag alltid vil følge av konkrete utbyggingsplaner. Private fremmer ikke forslag som ledd i et forsøk på å planlegge framtidig arealbruk i et område, men som et nødvendig første ledd i en prosess for å produsere boliger (eller andre byggetiltak). Private forslag tar dermed utgangspunkt i markedshensyn (boligetterspørsel) og kostnadsvurderinger (tomte- og byggekostnader), og disse hensyn er premiss gjennom hele beslutningsprosessen (Nordahl 2006). Reguleringsbeslutningen er dermed et møte mellom marked og myndighet. Utbygger forholder seg til markedsutviklingen og er avhengig av å utvikle produkter som er etterspurt, både mht. lokalisering eller utforming. I reguleringsbeslutningen veies disse hensynene mot et bredt spekter av samfunnsmessige vurderinger og hensyn framsatt av kommunale etater, statlige sektormyndigheter, omkringliggende kommuner samt naboer og sivilsamfunnets interesseorganisasjoner.

Da prisene steg og nybyggingen tok seg opp, ble det fra flere hold pekt på at kommunene brukte for lang tid til å behandle utbyggernes reguleringsforslag. Staten fulgte dette opp på flere måter.

Fri prisdannelse, sterk velstandsøkning, befolkningsvekst og nedbygging av kommunale tomteselskaper åpnet et stort handlingsrom for private. Når boligbyggingen tok seg opp igjen utover på 1990-tallet stod byggfirmaene klare både til å bygge, til å skaffe tomter og gjøre dem byggeklare – inkludert planavklaring. For å beskytte boligkjøper og selger ved kjøp og salg av boliger, og spesielt kjøpere av nye boliger, ble det vedtatt lover som regulerte transaksjonene og som regulerte erstatningsansvar ved eventuelle

feil og mangler ved boligene (Avhendingsloven¹¹ av 1992 og Bustadoppfølgingsloven¹² av 1997, samt fornying av lov om Eiendomsmekling av 2007¹³). Til sammen skal lovene regulere byggers, selgers og kjøpers forpliktelser ved transaksjoner på boligmarkedet, og bidra til at boliginvesteringen gjøres trygt og sikkert. Lov om planlegging og byggesaksbehandling (Plan- og bygningsloven) er revidert i flere omganger, med seneste ikrafttredelse i 2009.

I de følgende delkapitler gjennomgår vi sentrale endringer på 2000-tallet, detaljer i disse og presenterer prosessen fram til vedtatt reguleringsplan.

6.4 Nærmere om reguleringsprosessen i Norge

I det norske systemet er det utbygger som utarbeider et forslag til reguleringsplan. Bestemmelsen (§ 30 i Plan- og Bygningsloven) som hjemler dette har eksistert siden revisjonen i 1964, men var opprinnelig tenkt som en demokratisk rettighet for grunneiere i bestemte situasjoner og som et *unntak* fra ordinær prosedyre. Allerede i 1999 ble det påvist at dette hadde utviklet seg til den mest vanlige måten å foreta regulering på (Nordahl 1999).

En privat initiert prosess innebærer at kommunens fagetat vurderer utbyggers forslag mht konsekvenser for naboer, for byen og de kommunale tjenestene som trengs for å betjene områdets innbyggere etter utbygging. Også statlige etater bes om å vurdere forslaget i forhold til sine ansvarsområder. På grunnlag av dette vurderer kommunens fagetat og utbygger om forslaget – med de tilpasninger som er krevet og akseptert – bør oversendes til politisk behandling. Prosessen er en iterativ veksling mellom utbygger og planmyndighet der lønnsomhetskalkyler og byggeteknisk gjennomførbarhet vurderes opp mot krav og forventinger fra sektormyndigheter, kommunale etater, naboer og interessegrupper. Selv om interesser kan stå steilt mot hverandre har prosessen som grunnleggende hensikt å komme til enighet (Nordahl 2006).

¹¹ LOV 1992-07-03 nr 93 Lov om avhending av fast eiendom (avhendingslova).

¹² LOV 1997-06-13 nr 43: Lov om avtaler med forbruker om oppføring av ny bustad m.m. (bustadoppfølgingslova)

¹³ LOV 2007-06-29 nr 73: Lov om eiendomsmegling.

Beslutning om arealbruk er en tidkrevende prosess. I de fleste tilfeller vil utfallet ha form av en juridisk bindende reguleringsplan, som hjemler bestemte utbyggerrettigheter. Reguleringsplanen er første trinn i en byggeprosess og følges av byggetillatelse for konkrete bygg¹⁴. En vedtatt reguleringsplan gir sikkerhet for at bygg som er i henhold til planen vil bli tillatt. Dermed er en vedtatt reguleringsplan også et verdipapir som utbygger kan bruke som sikkerhet når det skal reises kapital for byggingen (Meel 2009).

I Norge, som i mange Europeiske land, brukes *betinget regulering* som et virkemiddel for å oppnå bestemte boligpolitiske målsettinger. Kjernen i betinget regulering er at utbygger må ha kommunens tillatelse før et byggeprosjekt kan gjennomføres. Utbygger må påse at alle krav i planen er oppfylt før de får tillatelse til å bygge, og i praksis skjer oppfyllelsen ved at utbygger betaler for – eller selv utfører – de byggearbeidene som må til for at vilkårene oppfylles.

6.5 Lovendring av 2003 – tidsfrister og avvikling av kommunenes konsesjonsfritak

I 2003 ble det innført lovbestemte tidsfrister for planetatens behandling av innsendte planforslag og bestemmelser om gebyrsanksjoner dersom fristene ikke overholdes¹⁵. Bakgrunnen for dette var at lange beslutningsprosesser ble antatt å ha uheldige virkninger, blant annet treg prisrespons fra markedet, tilbakeholdenhet blant grunneiere, og dermed økte boligpriser. Endringen førte til betydelig innsats fra kommunenes side i forhold til effektivisering av kommunenes egen respons på markedet. En studie fra 2008 viste at kommunenes dialog med utbyggere var blitt mer strukturert og klar mht dokumentasjonskrav, prosess og framdrift etter lovendringen (Nordahl et al 2008).

¹⁴ Reguleringsplanen følges vanligvis av søknader i tre trinn, som alle må behandles og innvilges for at et bygg skal være lovlig: Det er rammetillatelse som vurderer byggets plassering og utforming i forhold til planen og utøvernes kompetanse for å prosjektere de byggene det søkes rammetillatelse for. Den neste tillatelsen er gjennomføringstillatelse som viser byggets detaljer og kompetansen på de som skal utføre byggearbeidene. Den tredje tillatelsen er søknad om ferdigstilling som skal dokumentere byggearbeidene. Kommunens rolle i dette er primært å påse at byggherren (tiltakshaver) og utførerne (ansvarlige foretak) har tilstrekkelig kompetanse, kontrollopplegg og dokumentasjon.

¹⁵ Loven hadde ikrafttreden 01.07.04, PBL § 30 andre ledd og PBL 27-1 og § 27-2.

Den formelle, juridiske veien fra reguleringsplan til rammetillatelse og videre til igangsettingstillatelse kan være svært tidkrevende. Det er dokumentert at særlig fasen fram til vedtatt reguleringsplan er komplisert og tidkrevende i vårt system (Nordahl 2006). Det norske systemet gir fleksibilitet i forhold til markedet, men også usikkerhet mht tillatt utbygging og hvilke betingelser som må oppfylles for å få bygge. Det er nedlagt et betydelig arbeid i Norge for å redusere behandlingstiden for reguleringsplaner og dette monitoreres nå gjennom KOSTRA-systemet. Saksbehandlings-tiden er ifølge KOSTRA sunket betraktelig de siste 10 årene, også i de store byene (Nordahl 2011b).

Plan- og bygningsloven er en prosesslov som beskriver hvem som skal delta i beslutningen og hva slags informasjon beslutningen skal bygge på. Listen over uttalelsesberettigede aktører og institusjoner er lang, det samme er listen over problemstillinger som skal belyses i forbindelse med et byggeprosjekt. I sum kan disse kravene bli svært omfattende og kostbare, og det er utbygger som bekoster utredningsarbeidet som kreves, i tillegg til saksbehandlingsgebyret for behandling av planen.

I samme ”effektiviseringsånd” ble det i 2003 også innført bestemmelser som begrenset mulighetene for regionale etater til å komme med innsigelser til planen i ”siste øyeblikk”. Når en reguleringsplan er vel inne i den formelle delen av beslutningsprosessen, se Nordahl (2006), skal statlige myndigheter gi uttalelse og dersom de har innvendinger til planen – innsigelser – vil beslutningsprosessen stoppe opp inntil forholdet det er rettet innsigelse mot er avklart. Lovendringen instruerte statlige sektormyndigheter til å komme med sin innsigelse tidlig i prosessen. Det ble innført bestemmelser om at dersom sektormyndigheten ikke hadde gitt foreløpige tilbakemeldinger da de ble bedt om det, mistet de sin rett til å fremme innsigelser senere i prosessen. Loven gav imidlertid ingen bestemmelser om konsistens og presisjon i uttalelsene, og det er åpent om disse innskrenkningene har ført til at statlige sektorinteresser opptrer tilstrekkelig forutsigbart.

I 2003 ble også konsesjonsloven endret slik at kommunene ikke lenger hadde konsesjonsfritak ved kjøp av eiendom som ikke inngår i kommuneplanens arealdel¹⁶.

6.6 Lovendring av 2006 – innskrenkninger i bruken av betinget utbyggingstillatelse

I 2006 fulgte en ny lovendring. Den rettet seg mot kommunens praksis mht. å formulere og følge opp rekkefølgebestemmelser i reguleringsplanene. Lovendringen innførte restriksjoner på type bidrag som kommunene kan kreve at utbyggere skal bidra med, for å fylle rekkefølgebestemmelser.

Kjernen i betinget regulering er at utbygger må ha kommunens tillatelse før et byggeprosjekt kan gjennomføres. Formelt gjøres dette ved at reguleringsplanens bestemmelser om vilkår som må være oppfylt før byggetillatelse kan gis (såkalte rekkefølgebestemmelser). Vilkårene kan være krav om opparbeiding av tilførselsveier, sykkel- og gangveier, grøntområder etc., som alle må være utført før boligene tillates å tas i bruk. Loven gir også rom for at det kan stilles krav om sammensetningen av boligene som skal oppføres (minste og største boligstørrelse) og kommunal forkjøpsrett til deler av boligene etc. Poenget her er at kommunen kan sette dette som et vilkår, og utbygger kan så tilby seg å besørge tiltaket (bygge veier, grøntområder, sette av tomt til barnehage etc.). Kommunen og utbygger inngår så en frivillig avtale om dette.

Lovendringen av 2006 begrenset hva *slags bidrag kommunen kunne tillate seg å ta imot* fra utbygger. Lovendringen slo entydig fast at utbygger ikke kunne stå for oppføring av skole og andre sosiale infrastrukturtiltak, dette var kommunens ansvar. Bakgrunnen var at utbyggere mente å ha erfart at noen kommuner stilte urimelige betingelser og at de i noen tilfeller var så kostnadskrevenende at utbygger ikke lenger fant prosjektet økonomisk forsvarlig.

Endringen medførte en begrensning i kommunenes reguleringsautoritet. I tillegg til å forby kommunene å avkreve at utbyggere skal bidra til oppbygging av sosial infrastruktur (skole og

¹⁶ LOV 2003-11-28 nr 98: Lov om konsesjon ved erverv av fast eiendom (konsesjonsloven) mv.

barnehage) pålegger loven at utbyggere gjøres kjent med hva salgsbetingelser utbygger vil bli stilt ovenfor (forutsigbarhetskrav), at betingelsene må stå i rimelig forhold til den samlede investeringen (forholdsmessighetskrav) samt at betingelsene må være nødvendige for at utbyggingen skal kunne finne sted (relevanskrav). Lovendringen fastholdt kommunenes forkjøpsrett til deler av enhetene og/eller arealene som utvikles, men understreket at disse i så fall skal innløses til markedspris.

En gjennomgang gjort av Asplan i 2009 viser at utbyggingsavtaler brukes spesielt ofte i boligprosjekter (Plathe og Jørgensen 2009). Gjennomgangen viste også at bestemmelsene om forholdsmessighet var vanskelige. Dette bekreftes også i senere studier (Nordahl et al. 2011b). Det avgjørende spørsmål for utbyggere er omfanget av de betingelsene som må oppfylles før byggestart. Det finnes i dag få normtall for hva som kan kreves – kravene er tilpasset områdets behov. Det finnes også normtall for den samlede summen som utbygger skal bidra med.

6.7 2008 – endringer i lov om planlegging og byggesaksbehandling

I 2008 kom den reviderte Plan- og bygningsloven. I motsetning til endringene i 2003 og 2006, som hadde innskrenket kommunens rett til å ”gripe inn i markedet” gav endringene denne gangen kommunen et knippe med nye virkemidler ovenfor markedets initiativ. Vi skal her peke spesielt på § 11 og § 12, som potensielt har stor betydning for kommunens mulighet til å sette rammer for markedsaktørene.

§ 12 som omhandler reguleringsplanen, ble endret på flere punkter under revisjonsarbeidet. Det ble innført et skille mellom ulike typer regulering – grovmaskede reguleringer og detaljerte reguleringer: områderegulering ble innført som begrep og skilt fra detaljregulering (§ 12.2 og 12.3). Områderegulering *skal utføres av kommunen*. Denne type planer skal altså nå ikke vokse fram fra utbyggerinitiativ, men private kan *utforme* lovforslaget på vegne av kommunen. Fortsatt er det slik at planer på et lavere detaljeringsnivå kan ha bestemmelser som avviker fra overordnet plan, men da må kommunen endre den overordnede planen. Dersom en områdeplan medfører endringer i arealbruken slik den er fastsatt i

kommuneplanen, må det utformes en planbeskrivelse og vurdering (konsekvensutredning) av virkninger for miljø og samfunn.

Områderegulering gir kommunene et redskap til å trekke opp konkrete retningslinjer for arealbruken i et område med juridisk bindende arealbruk, uten tidsavgrensing. Utstrekning på planområdet og detaljering kan bestemmes ut fra hva som er hensiktsmessig. Dette gir kommunene en styringsmulighet, men hvor mye den blir brukt i en løpende byutvikling vil avhenge av kommunens interne kapasitet, eventuelt økonomi til å kjøpe inn tjenester. Denne type planer er komplekse og dokumentasjons- og informasjonskravene er omfattende.

Detaljreguleringen er en alternativ framgangsmåte. Den skal enten hjemles i kommuneplan eller i områdeplanen, og kan fremmes av private, på samme måte som den gamle reguleringsplanen. En viktig endring i 2008 er at denne plantypens rettsvirkning faller bort dersom byggetiltaket ikke er igangsatt i løpet av 5 år (§12.4).

Også *arealbrukskategoriene* er endret i ny lov. De er forenklet og det er nå sammenfall mellom kategoriene som brukes i kommuneplanen og i reguleringsplanen. I kombinasjon med muligheten for å detaljere bestemmelser i kommuneplanens arealdel (§ 11.1) kan kommunene legge detaljerte føringer på arealbruken allerede på kommuneplannivå.

Ytterligere to endringer skal kommenteres: Bestemmelsen om hensynssoner og bestemmelse om grunneiersamarbeid. I kommuneplanens arealdel kan det settes bestemmelser om hensynssoner (§ 11 8 og 11.10). Slike bestemmelser skal videreføres i reguleringsplanen.

For byutvikling er det særlig soner med særlige krav til infrastruktur som er av betydning. Det kan gis bestemmelser om krav til grunneiersamarbeid i et utbyggingsområde der kommunen ser at hele området bør ses i sammenheng og reguleres enhetlig¹⁷. I et område med mange grunneiere kan dette vært en utfordring, fordi samarbeidet ikke kommer av seg selv. Med disse endringene kan kommunen nå avvise regulering for enkelteiendommer og kreve at hele kvartaler blir regulert i sammenheng. Lovendringen er fulgt opp med en tilsvarende endring i Jordskifteloven, der

¹⁷ §11-9, nr 3 og 4

offentlig jordskifte nå kan kreves også for urbane områder, og dersom dette er stilt som vilkår i reguleringsplanen, kan dette også gjøres av private (Jordskifteloven § 2).

Lovendringen har gitt kommunene et redskap for å tvinge fram et økt områdefokus blant utbyggere og gitt kommunene et pålegg om å være regulant når større områder skal utvikles. Det er så langt utklart hvordan kommunene har respondert på lovendringene.

6.8 Kommunal økonomi

Mange vekstkommuner har den oppfatningen at inntekts-overføringssystemet til kommunene ikke kompenserer vekstkommunene. Å legge til rette for bygging av boliger med tilhørende investeringer i sosial infrastruktur gir raskt store investeringskostnader, mens skatteinntekter fra nye innbyggere kommer senere.

AGENDA (2001) gjennomførte en utredning for Boligutvalget (NOU 2002:2). Spørsmålet var om en kommune med (sterk) vekst i folketall har merkostnader sammenliknet med en kommune som har et stabilt folketall. Dette har sammenheng med at vekstkommunen må øke kapasiteten i sosial- og teknisk infrastruktur, mens kommunen med stabilt folketall kan nøye seg med å vedlikeholde tidligere investeringer. Vekstkommuner vil stå overfor et dilemma. Kommunen har ikke inntektsgrunnlag for å investere i sosial og teknisk infrastruktur som følge av en sterk befolkningsvekst. Uten tilgang på nye boligarealer vil prisen på eksisterende boliger presses i været, noe som heller ikke er ønskelig. Framveksten av rekkefølgebestemmelser og utbyggings-avtaler der utgifter til infrastruktur dekkes av utbygger må ses i lys av dette.

I følge Medby og Karlstad (2008) hevdet Borgeutvalget (NOU 2005:18) at vekstkommuner har krevende utfordringer i å finansiere infrastruktur, men at nye innbyggere genererer inntekter. Det gjør det vanskelig å finne sterke argumenter for at vekstkommunene i sum har høyere kapitalkostnader enn andre. Utvalget anbefalte derfor ikke særordninger for kommuner med sterk vekst og mente at vekstkommuner som hadde spesielle vanskeligheter med å finansiere infrastruktur kunne fanges opp gjennom skjønnstilskudd. Et eget tilskudd til kommuner med høy

befolkningsvekst fikk likevel politisk gjennomslag i kommuneøkonomiproposisjonen for 2009.

Hvor rettferdig er inntektsoverføringssystemet? En årsak til at vekstkommuner blir rammet av inntektsoverføringssystemet at det brukes ett år gamle befolkningstall. En annen sak er at grunnlaget for å beregne kommunenes driftsutgifter kunne utvides slik at blant annet barnehagedrift, kultur og kirker blir sterkere kompensert. Skoler vektes ikke like mye som helse- og sosialutgifter.

Noen av vekstkommunene er også avhengig av store statlige infrastrukturinvesteringer dersom en skal tillate ny vekst. I mange tilfeller er ikke fylkeskommunen rustet til å ta ansvaret for store infrastrukturprosjekter – staten må inn. En omegnskommune til Oslo ønsket vekst både i arbeidsplasser og innbyggere og la til rette for tilstrekkelig boligbygging. Kommunen la vekt på forutsigbarhet for utbygger og arbeidet spesielt med å planavklare tilstrekkelig med arealer. En utfordring var statlige og regionale myndigheter. Når planavklaringer var foretatt var de etterfølgende prosessene gode. Også denne kommunen la vekt på rekkefølgekrav, noe som innebar økte krav til utbyggers bidrag. Inntrykket kommunen satt med var at dette ble akseptert av utbyggerne.

Under dagens system hevdes det at innbyggerne i Oslo, Asker, Bærum og Oppegård gir mer av sine skattepenger til ”fattigere” kommuner¹⁸. Det vil altså ramme hovedstaden og de tre kommunene i Akershus som ligger i kommuneøkonomiens ”elitedivisjon”. Ullensaker og Nannestad som har vokst mest, vil ha fordeler. Foruten de to flyplasskommunene blir det veksttilskudd til Vestby, Ski, Skedsmo, Sørums og Gjerdrum. De nye tilskuddene skal ikke gis med friske penger, men i hovedsak tas fra det såkalte skjønnstilskuddet i det nåværende inntektssystemet.

Det har vært tilsvarende diskusjoner i andre land. RICS (2011) påpeker at i Storbritannia vil de lokale myndighetenes finansieringsstruktur motvirke ny boligbygging. Fram til 2008 kunne ikke lokal skatt ilegges eiendom, men også etter dette tidspunktet må kommunene forskuttere store kostnader knyttet til boligutvikling, mens inntektssiden kommer langt fram i tid.

¹⁸ <http://www.nrk.no/nyheter/distrikt/ostlandssendingen/1.3867491>

6.9 Særlige utfordringer ved nybygging innenfor byggesonen

RICS (2011) fastslår at tilbudsresponsen er påvirket av begrensninger i tomtetilbudet, og NIMBY¹⁹ argumenter kan være et viktig moment her. Byene vokser innover og boligbygging gjennom feltutbygging spiller en stadig mindre rolle i urbane områder. I de siste årene har en betydelig del av boligene kommet gjennom transformasjon.

Bygging innenfor byggesonen, på arealer som allerede er i bruk, er komplisert og kostbart. Sentralt beliggende arealer er mer kostbare enn perifert beliggende og de har gjerne "tilleggskomplikasjoner" ved at eierskapet er oppstykket og fordelt på mange grunneiere. Det er derfor mer tidkrevende for en utbygger å få hånd om tilstrekkelige arealer for rasjonell bygging på allerede bebygde arealer, enn på ubebygde. Sammensatt eierskap åpner også muligheten for spekulasjon fra grunneiers side i forhold til å avvente et salg til prisene øker ytterligere. Dersom en grunneier driver næring på egne arealer kan det være store kostnader forbundet med en relokalisering av virksomheten. Disse forholdene er felles for all bygging innenfor byggesonen, uansett land. Det er imidlertid store forskjeller i hvordan kommunene går fram for få til boligforsyning i slike områder. Det varierer hvordan de bruker ekspropriasjon, kommunal forkjøpsrett og kommunal "katalysatoraktivitet" i områder med mange grunneiere etc. (Nordahl et al 2011b).

6.10 Kostnadsdrivende faktorer – bygningsloven

I bygningsdelen av Plan- og bygningsloven hjemler staten kvalitetskrav til nybygg. Ut over disse kan kommunene selv sette krav, for eksempel knyttet til parkering, uteområder og boligsammensetning.

Energikrav (fra 2007, men gjeldene fra 1. juli 2011) og tilgjengelighetskrav (innføres nå) er to viktige forhold her. Energikravene har ført til krav om balansert ventilasjon og økt tykkelse på

¹⁹ Not In My BackYard

isolasjonen. Isolasjonstykkelsen fører ikke bare til økte materialkostnader, men til redusert salgbart areal, gitt størrelsen på bygningskroppen. Det kreves at heisen skal ha bårestørrelse og krav til fellesrom er økt. I følge våre informanter har en forskrift knyttet til elektrisk arbeid ført til en kraftig økning i antall stikkontakter i en bolig. Informantene opplever også skjerpede brannkrav. Dette er endringer som trolig har hatt liten betydning for tilbudsresponsen på 2000-tallet, men som vil kunne ha større virkninger framover i tid. Vi går derfor ikke detaljert inn på disse endringene.

En informant oppgir at prisen på entreprenørtjenester per salgbart boligareal har økt med omkring 35 prosent på et år. Noe skyldes at det salgbare arealet har blitt mindre etter de nye kravene og noe skyldes at entreprenøren har lagt på prisen som følge av en sterk økning i hva de må betale underentreprenører.

Noen utbyggere hevder at tilgjengelighetskravet vil føre til at en liten leilighet må øke med flere kvadratmeter for at de samme funksjonene skal beholdes, og at det må bygges heis. Det siste rammer utbyggere som vanligvis har bygget i 3 etasjer uten heis og ikke de som tidligere har bygget høyere og allerede hatt et heiskrav. Christophersen og Denizou (2010) konkluderte imidlertid med at tilgjengelighetskravene i TEK 10 kan medføre kostnadsøkninger, men at de fleste ville være beskjedne, under kr 40 000. Kravene til badet i TEK 10 medfører hverken at badet blir uforholdsmessig stort eller at det blir vesentlig dyrere enn før (ibid.).

Noen krav kan føre til økte investeringskostnader, men bidra til å senke framtidige driftskostnader. Et viktig spørsmål er om økte investeringskostnader kan tas ut i økte salgspriser. Det blir hevdet at fordyrende krav ikke kan tas ut i salgprisene selv om det kan påvises lavere årskostnader. Utbyggere kan derfor motsette seg slike krav fordi de ikke kompenseres gjennom økte salgspriser.

En representant for en leverandør av energiløsninger til boliger pekte på at kravene til vannbåren varme kunne øke byggekostnadene med omkring 10 prosent. I bygg på over 500 kvadratmeter stilles det krav om alternativ energikilde til elektrisitet. Når bygget er under 500 kvadratmeter må 40 prosent av arealet ha alternativ energikilde. Det ble etterlyst en bedre samordning av bolig- og energipolitikken.

Noen aktører ønsker å reversere mange av kravene som ble lagt inn i TEK 10, mens andre aksepterte energikravene, men håpet på en oppmykning i tilgjengelighetskravene. En aktør mente entreprenørens kostnader hadde økt med 20 prosent som følge av endringene.

En av Oslos omegnskommuner mente at så lenge kravene i TEK 10 kommer tidlig inn i prosessen, er kravene løsbare. Kommunen hadde erfaring med at utbyggere brukte tilfredsstillelse av kravene i TEK 10 som salgsmotiverte argumenter.

Informantene sier at parkering under bakken koster mellom 200 og 250 000 kroner per plass. Noen kommuner krever for eksempel 2 parkeringsplasser for leiligheter over 100 kvadratmeter.

Kontrollrutiner på byggeplass kan være kostnadsdrivende. En informant mente det var unødvendig med ekstern kontroll på bad samtidig med ansvarsrett. Andre mente tredjepartskontrollen ville koste 300 millioner i året, og at ingeniørene heller burde bygge enn å kontrollere.

Mange rammesøknader ble levert inn sommeren 2011 før de nye reglene trådte i kraft. TEK 10 ble gjort gjeldene fra 1. juli 2011 og kan faktisk ha bidratt til økt igangsetting ved at mange byggesøknader ble innlevert før denne fristen.

6.11 Informantinformasjon knyttet til planprosessen

Som nevnt i kapittel 2 har vi gjennomført intervjuer med utbyggere og to ”veteraner” med lang og bred erfaring med kommersiell boligutvikling. I dette avsnittet presenteres deres oppfatninger av flaskehalser og forhold som hemmer tilbudsresponsen.

Områdeplaner - en ny flaskehals

Bestemmelsene med områdeplan versus detaljreguleringsplan bekymrer flere av utbyggerne. De erfarer at kommunen (i for stor grad) selv ønsker å utarbeide områdeplaner, men ikke har kapasitet, og dermed settes initiativet ”på vent”. En del mente også at kommunene jobbet på et alt for detaljert nivå i områdeplanene mht byggenes utforming. Utbyggerne mente at de *må* være med å lage planer som gir detaljering for hva og hvordan det skal bygges,

for å få planene gjennomførbare. Mange mente 5-årsregelen for varighet av en detaljreguleringsplan var for kort.

Krav om grunneiersamarbeid – villighet til ekspropriasjon

Noen av informantene etterlyser en sterkere vilje fra kommunene til å ekspropriere. Dette er særlig viktig i tilfeller der en utbygger har kjøpt deler av et mulig utbyggingsområde og blir møtt med krav om at hele området skal reguleres. Dersom enkelte av grunneierne er uinteresserte i boligutvikling, kan dette stoppe utbyggingen. Dette kan være småhuseiere i et område som er egnet for fortetting eller det kan være eiere av næringseiendom som ikke ønsker endret formål på sin tomt.

For få arealer avsatt til boligbygging i kommuneplanen

Når alle aktørene etterlyser flere byggeklare tomter, oppfatter vi det slik at de ønsker at kommunen raskere skal ferdigregulere flere tomter OG at flere arealer skal avsettes til boligformål i kommuneplanene. En landsomfattende aktør som opererte i 20 geografiske områder mente at kommunene i alt for liten grad avsatte arealer i kommuneplanen for boligbygging. I dag er konkurransen om de få arealene som er avsatt til boligbygging stor, og prisen grunneieren får for tomtene ofte svært høy. Skatt på gevinst av tomtesalg (for private) har også virket prisdrivende på tomtemarkedet. Mens de, som en tommelfingerregel, betale 3000 kr/kvm for en tomt innenfor byggesonen i 2006 betaler de nå mellom 8000 og 10 000 kr/kvm.

Manglende koordinering av statlige myndigheter

Flere av utbyggerne reiser kritikk mot fylkesmannens behandling av klagesaker, der en opplever at særinteresser får for stor vekt i saksbehandlingen.

I tillegg peker mange på at ulike offentlige instanser kommer sent inn i planprosesser med innsigelser for å ivareta de interessene de er satt til å passe på. Inntrykket aktørene sitter igjen med etter at ulike statlige etater har sagt sitt, er at boligbygging ikke oppfattes som å være prioritert. De satt også med et inntrykk av at innbyggerinitiativ som ikke ønsker utbygging allierer seg med statlige interesser og sinker eller stopper reguleringsprosessen.

Reelle konflikter – prioritering må til

Utbyggerne vi intervjuet var opptatt av å få tydelige prioriteringer fra sektormyndighetene, deriblant bevaringsmyndighetene. De ønsker for eksempel tydelige kriterier for bevaring av nasjonale kulturminner (Riksantikvaren). Også krav til biologisk mangfold kunne være vanskelige å oppfylle, og kan i storbyer gi urimelig grenser for byggesonen – deriblant avstand til bekker og vann.

Alternative planforslag fra planetaten kompliserer gjennomføring

Oslo kommune har etablert en praksis der de tidvis fremmer en alternativ plan. Dette gjøres der det er uenighet mellom kommune og utbygger om (deler av) forslaget. Planetaten velger å synliggjøre en alternativ løsning. I noen tilfeller løses dette ved at utbygger selv lager to alternativer.

Noen av våre informanter likte ikke at planetaten kom med motforslag til deres egne innsendte planer. De ville heller at kommunen skulle si ja eller nei til deres eget forslag. Det var vanskelig å forholde seg til krav fra kommunen om å kutte en etasje. De synes kommunene burde være tøffere i områder med knutepunktfortetting og tillate høyere utnyttelse av tomtene.

Større fokus på å få infrastruktur på plass

Selv om det eksisterer planavklarte arealer, kan manglende offentlig infrastruktur stoppe gjennomføringen av byggeprosjekter. I noen tilfeller vil bygging være avhengig av statlige infrastrukturinvesteringer som vei og jernbane, i andre tilfeller vil det være de enkelte kommunene som er ansvarlig for investeringene. Begge deler er av stor betydning for å komme i gang med utbyggingen. I en storbyregion som Oslo samarbeides det over kommunegrensene om kollektivtrafikk-løsninger, noe som ble påpekt som svært viktig. Det ble også understreket at det ikke bare måtte dreie seg om fortetting i storbyene, men at deler av boligbehovet også måtte kunne dekkes ved nybygging i randkommunene. Dermed blir igjen investeringer i egnet infrastruktur viktig.

Informantene var avventende med å gå inn i Groruddalen på områder som kanskje kunne bli bygget ut i framtiden. De ville ikke binde kapital i tomtekjøp som det kunne ta ti år å bygge ut. Før

slike tomteoppkjøp kunne være interessante, ble det forventet at kommunen kom med mer detaljerte planer knyttet til tunge infrastrukturinvesteringer og omdanning. I deler av dalbunnen må en lage et bomiljø fra ”ingenting”, mens en i fortetting av eksisterende områder i dalen kunne basere seg på det eksisterende miljøet. Det første er svært kostnadskrevenende.

Mange av aktørene ønsket at det ble tilrettelagt for store byggevolum gjennom å kunne bygge høyt og tett, ikke oppføring av enkeltbygg, men var samtidig klar over at det ikke kunne legges ut for mange boliger for salg i det samme område samtidig.

Kostnadsfordeling kommune - utbygger

Når kommunen står for utbygging av infrastruktur betales det ikke moms. Derfor blir det rimeligere for utbygger å betale et anleggsbidrag til kommunen enn selv å stå for utbyggingen av infrastruktur i byggeprosjektene. En informant mente at mange prosjekter stoppet opp pga uenighet om kostnadsfordelingen i infrastrukturiltak knyttet til utbyggingen.

En av informantene var klar på at rekkefølgekrav fra kommunen, der utbygger må bære kostnadene, prinsipielt ville senke den tomteprisen grunneieren kunne få. Resonnementet bekrefter residualtankegangen, som innebærer at betalingsviljen for en tomt starter med mulig salgspris fratrasket alle kostnader som er forbundet med å framskaffe boligene. Problemet er at utbyggere ofte kjøper tomter lenge før reguleringsplanen er vedtatt og at opsjon på kjøp er lite aktuelt i områder med utbyggingspress.

Høyrisikoprojekter: transformasjon og LNF-områder

En informant mente at randsoneprojekter og transformasjonsprosjekter hadde høyest risiko. I randsoneprojektene var utbyggeren usikker på hva som ble pålagt i form av rundkjøringer, broer og annen ”samfunnsbyggende” infrastruktur.

Transformasjonsprosjektene krevde så mye kapital ”up front” at bare et fåtall aktører kunne ta dem. Små sentrale tomter hadde høyest pris fordi en der ofte slapp infrastrukturkostnader.

Bedriftens produksjonsapparat, profil og spisskompetanse

Den nasjonale politikken fokuserer på å unngå byspredning og heller utnytte arealet innenfor dagens byggesone bedre. I følge randsoneraktøren måtte tomtene da bli enda dyrere med tilsvarende

høye salgspriser. For denne aktøren ville en satsing innenfor bysonen bryte med de innarbeidede konseptene og med den målgruppen utbyggeren henvendte seg til.

6.12 Oppsummering – institusjonelle forutsetninger for kommersiell boligutvikling og endringer de senere årene

I anbudsutlysningen var KRD interessert i en vurdering av om endringer i de institusjonelle forutsetningene for å drive kommersiell boligutvikling har bidratt til lav tilbudsrespons. For å gjøre oppgaven håndterlig og aktuell var det satt en avgrensing på endringer de siste 10 årene. Dette kapittelet har hatt hovedfokus på endringer på 2000-tallet. Vi har imidlertid også trukket fram endrede rammebetingelser som går betydelig lenger tilbake. Fundamentene for dagens politikk ble lagt på 1990-tallet: det skjedde da boligbyggingen tok seg opp etter den kraftige nedgangen på første delen av 1990-tallet. Da boligbyggingen tok seg opp igjen hadde kommunene inntatt en svært tilbakeholden rolle i tomteframskaffelsen og detaljreguleringen var i hovedsak overtatt av byggherrene (tiltakshaverne). På 2000-tallet har Norge hatt en kraftig økning i kjøpekraften og opplevd en historisk lang og kraftig vekst i boligprisene. Dette har åpenbart kompensert for de problemene som knytter seg til boligutvikling på rene kommersielle vilkår. Vi har sett et en god del av utbyggernes kommentarer til endrede rammebetingelser knytter seg til kombinasjonen av knapphet på tomter, reguleringsprosesser som er lange og utforutsigbare og forventninger om at utbygger skal bekoste infrastrukturkostnader innenfor og til dels også utenfor området som utvikles. På toppen av dette kommer fordyrende standardkrav til boligene.

I gjennomgangen har vi trukket fram fire viktige endringer i Plan- og bygningsloven på 2000-tallet, som har trukket i ulike retninger: Endringen i 2003 om tidsfrister for planetatens behandling av innsendte planforslag, og bestemmelser om gebyrsanksjoner dersom disse ikke ble overholdt, har ført til tydeligere prosesser og nedgang i saksbehandlingstiden. Tallene viser imidlertid kun den offentlige saksbehandlingstiden. Den tiden utbygger bruker for å - eksempelvis – utrede et forhold som kommunen har bedt om at

skal belyses, telles ikke med i statistikken. For en utbygger er dette imidlertid tid som koster.

Vi har også trukket fram innskjerpingen av statlige sektormyndigheters anledning til å uttale seg til planene. Også her er lovendringen et prinsipielt bidrag til økt forutsigbarhet i reguleringsprosessen. Men, så lenge det ikke er krav til spesifisering eller konsistens, og heller ingen samordning av ulike sektorinteresser, er det ytterst usikkert om lovendringen i seg selv har hatt den intenderte virkningen. Informantene hevder nei.

Også 2006-endringene der forutsigbarhet og forholdsmessigheten i kommunenes forventninger til utbyggerbidrag ble begrenset, kan se ut til å ha hatt mindre effekt enn intendert. Utbyggingsavtaler brukes hyppig, og særlig i boligprosjekter. Kravet om tidlig varsel, eksempelvis i kommuneplanen, av hva utbygger må påregne av bidrag lar seg kun fremme i generelle ordelag med mindre kommunen har gjort en beregning i ulike områder der utbygging forventes (eller ønskes). Dermed er forutsigbarhetskravet ofte vanskelig å ivareta. I tillegg kommer en opplevelse av at sektormyndigheter tenderer å kombinere varsel om innsigelse med ønske om at utbygger bidrar til å bekoste fylkesveier eller annet. Vi har ikke data som kan fastslå omfanget av dette. Dersom dette er mer regel enn unntak, har 2006-bestemmelsene fått ikkeintenderte virkninger, som bidrar til å øke de samlede byggekostnadene.

2008-endringene i planloven har styrket kommunens rolle i planleggingen og gitt virkemidler til å avkreve samordning og samarbeid grunneiere imellom. Endringene har virket så vidt kort at det er for tidlig å trekke bombastiske konklusjoner om virkningen for boligbyggingen. Det er imidlertid åpenbart at ordningen forutsetter betydelig kommunal innsats på plan- og gjennomføringssiden, dersom endringene skal virke etter hensikten. Utbyggerne rapporterer om at kombinasjonen av styringsambisjoner og lav kapasitet gjør at både bestemmelsene om områdeplan, hensynssoner og grunneiersamarbeid kan virke hemmende og ikke fremmende på boligforsyning.

Matrisen nedenfor oppsummerer en rekke forhold knyttet til betingelser for bygging og hva som dekkes av utbygger og hva som dekkes av kommunen.

Kjøp av byggegrunn:	Eiendomsutvikler. Kommunen (og utvikler) har mulighet til å ekspropriere for å realisere planen. Kommunen trenger samtykke fra fylket for å ekspropriere områder som er tenkt til boligformål, og som ikke er regulert.
Planlegging	Eiendomsutvikler har ansvar for hele prosessen ved detaljregulering. Ved områderegulering ser praksis ut til å bli at utvikler bekoster all utredning og selve planarbeidet.
Arkeologiske undersøkelser:	Eiendomsutvikler skal hente inn uttalelse fra sektormyndigheter ved utarbeidelse av reguleringsplan (detaljregulering). Tilsynelatende er dette også praksis ved områdeplan.
Rense forurenset jord:	Eiendomsutvikler skal undersøke og besørge uttalelse i forbindelse med plan. I byggesaksbehandlingen er det forslag om en 4 ukers uttalelsesfrist som ikke er trådd i kraft
Parsellering:	Eiendomsutvikler bekoster parsellering. Kommunen må ha seksjoneringsvedtak og har monopol på selve arbeidet
Infrastruktur- el:	Eiendomsutvikler bekoster innenfor området.
Infrastruktur: vann	Eiendomsutvikler bekoster alt. Der det er pålagt utbedring/anlegg av hovedledning kan refusjon påregnes for strekningen fram til utbyggingsområdet. (Forslag om at dette skal deles på eksisterende eiendommer som nyter godt av dette er foreløpig ikke iverksatt)
Infrastruktur: avløp	Eiendomsutvikler bekoster alt innenfor utbyggingsområdet og hovedanleggsutbedring/utvidelse der det må til. For denne delen kan refusjon påregnes. Refusjon er foreslått fordelt på eksisterende bygg også, (alle som nyter godt av ...) men p.t. ikke innført
Infrastruktur: vei	Eiendomsutvikler bekoster alt. Der det er pålagt fram til område kan refusjon påregnes. (Som ovenfor er forslag om at dette skal deles på eksisterende eiendommer som nyter godt av dette ikke iverksatt). Kommunen har krav på å ta over anlegg vederlagsfritt (men kan nekte å ta over dersom det ikke har godkjent standard).
Grunn til fellesareal	Utbygger avstår grunn uten vederlag til parker etc.
Sosial infrastruktur	Barnehagetomt behandles som fellesareal (ovenfor). Skoletomt inngår i planen, men utbygger kompenseres dersom areal ”medgår” til skolebygg.
Planens detaljeringsgrad mht utforming	Intensjon med områderegulering er lav detaljering, men erfaringene er sprikende på dette. Detaljregulering gir høy detaljeringsgrad.
Planens/avtalens levetid	Ingen tidsbegrensing, Detaljregulering - 5 års levetid (med mulighet til forlengelse)

Vi vil avslutningsvis knytte noen refleksjoner til det faktum at nybygging nå i hovedsak skjer innenfor byggesonen. Bygging på områder som er bebygget og til dels i bruk, forsterker en del av utfordringene som er skissert.

- Forutsigbarheten er ofte mindre fordi naboprotestene kommer hyppigere og med større styrke i byområder. Særlig gjelder dette i høyt prisede områder: Når nye byggeprosjekter reduserer kvalitetene i omkringliggende bebyggelse forringes også verdien på de omkringliggende boligene, og eierne av disse protesterer.
- Bygging på ”brukt grunn” innebærer oftere behov for å rense grunnen før den tas i bruk og tidligere bygg kan ha ”reminisenser” i grunnen som ikke var forutsatt.
- Det er også mer kostnadskrevende å frakte byggematerialer og masse til og fra byggeplassen når denne ligger i et byområde.

Disse og andre byggetekniske forhold gjør at både reguleringsrisiko og produksjonsrisiko er større ved bygging innenfor byggesonen enn ved bygging i randsonen. I tillegg kommer at tomtene i byene ofte er mer kostbare og at det åpenbart er mindre vanlig å bruke opsjonsavtaler ved kjøp av areal i byene enn i randsonen. Dette skyldes dels beliggenheten i seg selv, dels at mange av tomtene er i bruk og eier vil ikke bare ha god pris, men må også se at det er mulig å flytte eksisterende virksomhet.

Både i Oslo og Stavanger opplyses det om at kommunen har ferdigregulert innsendte planer som omfatter et betydelig antall boliger. I prinsippet kan grunneierne starte utbygging på disse tomtene.

Stavanger kommune har spurt grunneiere med ferdig regulerte planer om hvorfor byggingen ikke er startet (Nordahl m.fl. 2011). Begrunnelsene er sammensatte. Enkelte svarer at de har problemer med å reise kapital. Noen grunneiere er ikke klare for å utvikle tomtene og en vesentlig grunn er at eksisterende virksomheter, som oftest industri, må relokaliseres. Andre svarer at det er stilt rekkefølgekrav som gjør at utbygger ikke makter å realisere utbyggingen. Dersom ikke kommunen går aktivt inn i slike saker, må første utbygger ta ansvaret for å oppfylle rekkefølgekravet. I prinsippet kan denne utbyggeren inngå avtale om refusjon fra

utbyggere som kommer senere, men i følge kommunen oppleves dette som risikofylt og vanskelig. I ett tilfelle i Stavanger hadde en av våre informanter tatt investeringene og satt i gang prosjektet.

7 Planbehandling i Sverige og Danmark

7.1 Planbehandling i Danmark

I Danmark er planlegging ansett som en aktivitet som skaper muligheter. Her ses prosessen fra ”gammel anvendelse over til ny anvendelse” å tillegge området verdi. Når kommunen går inn på slike prosesser ses de i utgangspunktet på som positive av grunneier. I dansk litteratur knyttes gjennomføringsplanleggingen tett til byggemodningsbegrepet.

Betydningen av en lokalplan

Som i Norge skal reguleringsplanen (lokalplanen) følge av rammer trukket opp i kommuneplanen, som skal ha avklart hva de ulike områdene skal brukes til. Den danske planloven ble sist endret i 2008. Det er kommunen som har ansvaret for reguleringsplanen. Det er også rom for at private kan utforme en plan etter avtale med kommunen. En utbyggerutarbeidet plan besluttet på samme måte som en kommunalt utarbeidet plan. Hvis en for eksempel ønsker å avvike fra eksisterende overordnet plan, må denne omgjøres.

Til forskjell fra Norge har det danske systemet ingen tidsbegrensning på reguleringsplanenes juridiske gyldighet. Samtidig er reguleringsplanen mindre bindende i forhold til byggerettigheter. Dersom kommuner mener at en reguleringsplan virker annerledes enn intensjonen, kan det nedlegges bygge- og deleforbud i ett år mens man lager en ny plan. Dermed er en reguleringsplan, sett fra prosjektutvikler, mer en prinsipiell rett til å bygge, ikke juridisk rett som i Norge.

Nærmere om utbyggingsavtaler

Kommunen lager en liste over områder som skal detaljplanlegges. Dersom en grunneier/utbygger vil klatre oppover denne listen kan det inngås en utbyggingsavtale (Planlovens § 21b). Den regulerer at utbygger bærer kostnadene ved å utarbeide planen. Utbyggingsavtaler skal lages i forbindelse med reguleringsplanprosessen og kan omfatte to ting: teknisk infrastruktur og arbeidet med planutformingen.

Formelt er det kommunene som lager en plan, men de kan be om *teknisk hjelp* og de kan da be utbygger *om å lage planen*. Dersom de har en interessert utbygger kan kommunen svare: ”Vi kan godt lage planen om et år, men dere kan godt komme med forslag i forkant...”

Det er tre vilkår for dette:

- 1: Rekkefølgebestemmelser i kommuneplanen mht hvilke områder som skal planlegges og utvikles: Kommunen kan si i planen i hvilken rekkefølge de ulike områdene skal utvikles. Eier av for eksempel område 10 kan rykke opp hvis han lager planen.
- 2: Utbygger kan få ”rykke frem” og kan få bygge noe *mer* dersom vedkommende betaler en andel av infrastrukturkostnadene. Kravet om hva som skal belastes utbygger av teknisk infrastruktur er mer snevert enn i Norge: i Danmark betaler utbygger vanligvis kun anlegg innenfor tomtegrensen.
- 3: Hvis utbygger vil ha teknisk infrastruktur med høyere standard enn den kommunen har, kan dette hjemles i en utbyggingsavtale.

Høringsrundene er også annerledes i Danmark enn i Norge: I prinsippet handler dette om bare å høre, ikke om å *overkjøre* slik tilfellet er (kan være) i Norge. Uttalelser fra sektormyndighet har i sin alminnelighet *ikke* oppsettende virkning. Det er med andre ord en viss politisk usikkerhet i det danske systemet også. Dette virker også å være det store usikkerhetselementet i Danmark, som i Norge, og spesielt i Københavnområdet.

Tomteanskaffelse ”på dansk”

Tomter kjøpes både av private og kommunen. Når kommunen kjøper arealer for bygging er de underlagt visse restriksjoner. De har ikke anledning til å spekulere i kjøp og salg av eiendom

(tomter), men kan kjøpe og selge som et virkemiddel for å realisere en plan eller for å sørge for at bestemte miljøhensyn ivaretas eller i forhold til å realisere infrastrukturbygginger.

Når areal kjøpes og selges for byhensyn må det gjøres til markedspris via en privatrettslig avtale. Dersom det foreligger bestemte forutsetninger kan kommunen ekspropriere (Planloven av 2008, § 47). Kommunen kan ikke ekspropriere på bakgrunn av bestemmelser i kommuneplanen alene (for grovt), men på grunnlag av en detaljplan. Verdien settes i henhold til bruken på ekspropriasjonstidspunktet. Både ved ekspropriasjon eller ved "trussel om" ekspropriasjon betaler ikke grunneieren skatt for inntekter fra salget/ekspropriasjonen (Ejendomsbeskatningsloven, § 11).

Kommunen kan selge arealet *under markedspris* dersom det er spesielle krav til hvordan arealet brukes (lovendring om dette kom i 2008). Kommunene foretar dermed både kjøp ved ekspropriering og salg på ekspropriasjonsliknende vilkår. Når kommunen selger grunn er det organisert enten som lisitasjon eller som auksjon. Ved lisitasjon må utviklerne skissere en plan for området, med utnyttelsesgrad, volum, fordeling mellom type virksomheter etc. Kommunen selger så til den som har det mest fordelaktige tilbudet (ikke nødvendigvis høyest pris). Ved auksjon setter kommunen en minstepris som så toppes av utbyggere ut fra de planer de har for området.

I dag er kommunene i Danmark så store at de både har by- og randsoneproblematikk, og de kjøper areal først og fremst i randsonene. Københavnområdet er likevel så stort at det består av mange ulike kommuner. Her må en gjennom 3-4 kommuner før en kommer til utmark. Århusområdet er for eksempel én stor kommune.

Bogason et al (2008) hevder at eiendomsutviklerne foretrekker å kjøpe fra private selgere. Når kommunen selger slår EU-regler om offentlig innkjøp inn og den som byr høyest får tilslaget. Ved kjøp fra private mener utbyggerne at de får bedre avkastning. Samtidig hevder Bogason et al (2008) at utbyggere gjør bruk av residual-metoden der prisen de kan betale for byggegrunn settes i henhold til forventede salgsinntekter. Tidsperspektivet fra kjøp til bygging antydes å være fra 1,5 til 15 år.

Det er en erfaring i Danmark, som i Norge, at grunneiere i områder med utbyggingspress vil ta del i verdistigningen og forsøker seg med høye priser, mens utbyggere ofte reelt sett ikke *kan* betale mer enn halvparten av det en tomteeier ser for seg. For private er utsiktene til godt utbytte størst dersom de kan kjøpe rågrunn fordi de da vil da kunne hente inn gevinst ved byggemodning.

Kommunens og utbyggers ansvar

Oversikten nedenfor viser fordelingen av ansvar og roller mellom kommune og utbygger i planavklaring og byggemodning.

<i>Kjøp av byggegrunn:</i>	Eiendomsutvikler kjøper, men kommunen kjøper også, særlig i randsonen.
<i>Planlegging:</i>	Kommunen har planmonopol (men utvikler kan planlegge på oppdrag fra kommunen)
<i>Arkeologiske undersøkelser:</i>	<i>Eiendomsutvikler</i> er ansvarlig dersom det <i>ikke er bedt om befarings</i> i forkant. Arbeidet stoppes dersom en finner fortidsminner. Utbygger kan få dekket utgiftene fram til stopptidspunktet, men ikke tapt fortjeneste eller dekning av renter før de eventuelt kommer videre.
<i>Rense forurenset jord:</i>	Jordens kvalitet rangeres etter en tredelt skala: uforurenset, lettere forurenset og forurenset. <i>Eiendomsutvikler</i> renser, dersom jorden er i kategori 3, eller i kategori 2 og skal brukes til allmenne formål.
<i>Parsellering:</i>	<i>Eiendomsutvikler</i> bekoster en autorisert ”landinspektør” for dette.
<i>Infrastruktur- el, varme:</i>	Det er kommunens ansvar å utarbeide plan for varmforsyning, deriblant hvor det skal være krav om fellesforsyning. Kommunen kan gi dispensasjon fra krav om tilslutning til fellesanlegg dersom bebyggelsen er lavenergibebyggelse. Forbrukeren skal betale tilkoblingsavgift.

	Avgiften omfatter vanligvis ledning fra vei til bolig, men el-forsynings-selskapet kan også kreve at abonnenten betaler hovedledningen (dvs. byggemodningsbidraget)
<i>Infrastruktur-vann:</i>	Kommunen skal utforme en plan for vannforsyning og identifisere hvor kommunen skal besørge vann og hvor private skal besørge vann. Vannforsyningsselskapet har <i>plikt</i> til å forsyne boligene i området. <i>Grunneierne</i> kan pålegges bidrag til å anlegge og vedlikeholde rørnettet. <i>Eiendomsutvikler</i> bekoster tilkobling.
<i>Infrastruktur-avløp:</i>	Kommunen må ha en plan for spillvann og kloakk. <i>Eiendomsutvikler</i> betaler tilkoblingsavgift og tidvis ledningsnettene (spillvann og kloakk)
<i>Infrastruktur-vei:</i>	<i>Eiendomsutvikler</i> betaler private veier, kommunen betaler de offentlige. Utbyggingsavtaler kan brukes for å regulere eiendomsutviklerens bidrag også til å omfatte offentlig vei (kommunal og fylkesvei) dersom utbygger vil oppprioritere strekningen i de offentlige investeringsprogrammene, utvide standarden eller utvide kapasiteten.
<i>Infrastruktur-sosial:</i>	Barnehage og skole er ikke en del av byggeutviklingsprosessen. Det nevnes ingen ting om tomt til barnehage eller tilsvarende, kun at kommunen bør ta hensyn til kapasitet i institusjonene.

7.2 Planbehandling i Sverige

Planprosessen i Sverige

I Sverige har kommunene planmonopol også på detaljplanen. De planmessige rammene for nye byggeprosjekter er i endring: loven gir et relativt snevert rom for hva kommunen kan hente ut av bidrag til infrastruktur og kommunene har utviklet praksiser som delvis er lovstridige. På oppdrag fra planmyndighetene har Cescar og Lindgren (2009) gått igjennom 390 detaljplaner fra 25 kommuner for perioden 2006 – 2008. De fant at omtrent en tredjedel av alle detaljplanene inneholdt en eller flere bestemmelser som ikke hadde lov hjemmel og så mye som 40 prosent av planene inneholdt en eller flere utydelige bestemmelser.

Svenske kommuner er forpliktet til å detaljplanlegge alle arealer som inngår i en av de tre kategoriene ”allmän plats”, ”kvartersmark” og ”vattenområde”. For allmenne områder (gater, torg, parker etc.) skal alltid formål og utforming presiseres. For *kvartersmark* (blant annet byggeområder) og *vattenområder* (installasjoner i vann) skal alltid formål oppgis i kommuneplanen. For byggeområder skal omtrentlig utnyttelsesgrad angis. Planen skal også angi en gjennomføringstid, og 5 år anses for å være minimum, 15 år som maksimum. Detaljplanene følger ingen mal, verken innenfor eller på tvers av kommuner. Gjennomgangen til Cescar og Lindgren (2009) viser at planen ofte utføres i et samarbeid mellom kommune og utbygger. I mange tilfeller er feilene i planene et resultat av bevisste valg – de er utformet som de er for å få til bestemmelser som partene ser som viktige, uavhengig av om bestemmelsene går utover loven eller ei.

Lokalplan og byggegrunn i det svenske systemet

I Sverige framskaffes grunn for boligbygging på to måter: ved at kommunen selger grunn til private utviklere, og ved at private utbyggere kjøper grunn fra private grunneiere. I det første tilfellet har Sverige en særskilt ordning kalt ”*markanvisning*”. For det andre tilfellet inngås en avtale mellom kommunen og utbygger om hvordan grunnen skal anvendes, en såkalt ”*exploateringsavtal*”. Exploateringsavtal er en form for utbyggingsavtale og reguleringsplan i ett. Kommunens arbeid med en exploateringsavtale er regulert i forskjellige lover.

Poenget er at disse lovene hver for seg gir et såpass trangt handlingsrom for kommunene mht hvilke kostnader de må dekke ved utbygging og hvilke inntekter de får, at det økonomiske insitamentet til å drive omfattende tilrettelegging for boligbygging ikke er tilstede. Bakgrunnen for dette er igjen å hente i etterkrigstidens sosiale boligbygging og kravet om lave byggekostnader – dermed bar kommunen, som samfunnsbygger, det meste av infrastrukturkostnadene. Fordi det lenge har vært komplisert å finne ut av hva kommunene egentlig kan kreve at utbygger bærer av kostnader knyttet til en utbygging, har kommunene begynt å bruke ”Exploateringsavtaler”. Avtalene har vokst fram fra et hensyn om tilstrekkelig boligbygging, rettferdig økonomisk fordeling, optimalisering av forvaltning av infrastruktur samt kortere planprosesser og større rettsikkerhet som ligger bak ordningene. Problemet med avtalene er at de varierer fra utbygging til utbygging og fra kommune til kommune.

Kalbro og Smidt (2008) har gått gjennom *exploateringsavtalene*. De så på 128 avtaler og hvordan de skårer i forhold til de mange lovene som regulerer forholdet mellom utbygger og kommune. De fant at knapt halvparten av avtalene holdt seg innenfor lovverket, 30 prosent var svært vanskelige å bedømme. Av de avtalene som ikke lå innenfor lovens rammer hadde ca 20 prosent store økonomiske konsekvenser for utbyggingen.

På grunnlag av dette har Sverige satt i gang en revisjon av avtalene. Forslaget til revisjon er som følger: Det bør innføres en egen skatt som skal finansiere veier og annen tilhørende infrastruktur, kommunene må stå ansvarlig for veiene og for fellesområder. Det bør skapes forutsigbarhet for utbygger om hvilke type bidrag som forventes og kan tillates²⁰. Dersom investering i sosial infrastruktur er nyttig for utbygger bør det tillates. Videre pekes det på at tolkning av lovbestemmelsene *er* vanskelig slik at det bør etableres en egen nemnd som kan konsulteres av begge parter (utbygger og kommune) (Kalbro og Smidt 2008)

Alternativet til exploateringsavtalene er å finne i markanvisnings-systemet. Dette systemet bygger på at kommunen eier grunn og inngår avtale med utbyggere om salg for at utbygger skal oppføre

²⁰ Her viser de blant annet til den norske lovendringen fra 2006, som nettopp etterstreber forutsigbarhet. Som nevnt foran tyder mye på at intensjonene med lovendringen ikke er oppnådd.

boliger på arealet. Kommunen (spesielt i Stockholm og Malmö) eier mye arealer som de posisjonerer ut i hht til kommunale planer. Fra utbyggers side håndteres det ved at de "stiller seg i kø". Både store og små utbyggere er aktuelle, kommersielle og andre. Erfaringen er at variasjonen mht type utbygger som får grunn er stor. Utbygger får sin tilvisning når det er dennes "tur", og da skjer det i form av direkteanvisning. Utbygger har så to år på seg for å komme opp med en detaljplan for området.

Når planen er akseptert foretar *kommunen* "byggemodning" (vei, vann, avløp og annen infrastruktur) som så legges inn i prisen som utbygger må betale for grunnen, med de rettigheter som detaljplanen legger opp til. Dette er den varianten Stockholm har valgt. Andre kommuner velger å overlate til utbygger å legge infrastruktur. Kjøper utformer så en detaljplan med ca antall enheter som danner grunnlag for prisen. Dersom det blir store endringer i planen, for eksempel at antall boliger reduseres betydelig, endres prisen. Det inngås mao en avtale der det er den godkjente planen som setter endelig pris.

To momenter er viktige i forbindelse med markanvisnings-systemet:

1: Detaljplanen er ikke bindende på samme måte som i Norge. Den gir større rom for skjønn og i realiteten er det politikerne som bestemmer hva som tillates bygget når selve byggesaken kommer til behandling. Slik sett likner det svenske systemet mer på det britiske mht binding mellom detaljplan (planning permission) og byggesak enn på det norske forholdet mellom (detalj)regulering og byggesak.

2: Prisen som settes på grunnen er tilpasset prosjektet som skal utvikles. Prosjektet er igjen tilpasset kommunens ønsker for området og utbyggers ideer/produksjonsapparat med mer. Salget kan potensielt berøres av EUs konkurransereglement som sier at kommunal grunn ikke skal selges uten anbud der utnyttingsgrad/rammer er spesifisert sammen med prisforventning. Dette løses ved at 10 prosent av all markanvisning settes ut på anbud. Gjennom de prisene de får inn der, kan de estimere et utgangsnivå for hva som er "markedspris". Dette brukes så for å beregne hvordan grunnen kan prises når det gjøres bruk av direkteanvisning. Det diskuteres i dag om dette legger prisnivået for høyt ved at anbud i seg selv kan være prisdrivende.

Erfaringene med ordningen er svært positive og i diskusjonene om plansystem og boligmarkedsutviklingen i Sverige er det ikke på dagsordenen å fjerne den. Ordningen gir kommunene anledning til å handle med grunn på tvers av områder. Det gir dem også anledning til å tilby grunn til svært lav pris i områder der markedsverdien på omkringliggende boliger er lav. Dette har gjort at det i Stockholm har vært bygget også i områder der en ren markedsbasert utbygging ikke ville ha kommet i stand (der prisene i eksisterende boligmasse ikke ville dekke nybyggingskostnader og en markedspris på tomten). På spørsmål om hvordan kommunene får kjøpt arealer pekes det spissformulert på at kommunen bruker sitt planmonopol for å tvinge fram salg: De kontakter grunneier med en forespørsel om salg. Hvis grunneier er uinteressert, er det uaktuelt for kommunene å lage en detaljplan, og dermed blir det ingen utbygging. Dersom grunneier ønsker et salg, kan han tilby arealet til kommunen. Grunneier kan selge uten at det påløper noen form for skatt på gevinsten. Dersom grunneier ikke vil selge til kommunen, kan hun selge til et byggefirma eller inngå som partner i en utvikling. Hvis det viser seg at ny eier (med eller uten grunneier som partner) vil bygge boliger på arealet, opprettes en "exploateringsavtale".

Ordningen er først og fremst å finne i Stockholm og Malmø. Et anslag er at 85 prosent av alle boliger som bygges ligger på "kommunal tomt" i disse områdene.

Utbyggere som vi har intervjuet, som er aktive i både Sverige og Norge, mener at markanvisning er svært gunstig for tilbudsrespons. De mener imidlertid også at exploateringsavtale kan være en god erstatning dersom den brukes klokt og ut fra interesse for å få i gang bygging. Flere av Stockholms omegnskommuner ble trukket fram som eksempel på dette.

Gjennomgang av sektorinteressenes "grep" om utbygging i Sverige

Sverige har ingen bestemmelser i lovverket som hjemler statlige sektorsinteressers direkte inngripen i konkrete utbyggingsprosjekter. De har imidlertid bestemmelser om at Lensstyrelsen skal samle statsinteressene. Lensstyrelsen *kan* stoppe en utbygging dersom den kolliderer med Riksinteresser: siden 1987 har dette skjedd 60-70 ganger og da med begrunnelser først og fremst knyttet opp mot helse og sikkerhet samt bevaring.

Kommunen har med andre ord større selvstendighet vis-a-vis statlige sektorinteresser enn hva tilfellet er i Norge.

Oversikten nedenfor viser fordelingen av ansvar og roller mellom kommune og utbygger i planavklaring og byggemodning.

<i>Kjøp av byggegrunn:</i>	To alternativ: Kommunen eier grunn og bruker markanvisningssystemet (som er en form for salg på vilkår, til utbyggere som står "venteliste"). Alternativt eier private grunnen og inngår en "exploateringsavtale" (se nedenfor)
<i>Planlegging</i>	Kommunen har formelt planmonopol, og inngår "exploateringsavtale" med utbygger. Avtalen krever en detaljplan som lages av utbygger. Det er alltid tett kontakt mellom planetat og utbygger. Systemet er under revisjon mht rettigheter, plikter og byrder mellom partene. Se nedenfor.
<i>Arkeologiske undersøkelser:</i>	Kommunen definerer utredningsbehov, utbygger finansierer arbeidet
<i>Rense forurensset jord:</i>	Kommunen definerer utredningsbehov og eventuell rensing. Utbygger finansierer og forestår arbeidet.
<i>Parsellering:</i>	Kommunen utstykker og parsellerer
<i>Infrastruktur-ek:</i>	Kommunen har ansvar, det varierer om det kreves bidrag fra utbygger
<i>Infrastruktur-vann:</i>	Kommunen har ansvar, det varierer om det kreves bidrag fra utbygger
<i>Infrastruktur-avløp:</i>	Kommunen har ansvaret, utbygger finansierer innenfor og til byggeområdet
<i>Infrastruktur-vei:</i>	Kommunen har ansvaret, utbygger finansierer innenfor og til byggeområdet
<i>Grunn til fellesareal:</i>	Utbygger avstår grunn uten vederlag

<i>Sosial infrastruktur:</i>	Skole og barnehage er holdt utenfor avtalene
<i>Planens detaljeringsgrad mht</i>	
<i>byggetiltakets utforming:</i>	Loven tilsier lav detaljeringsgrad i ”exploateringsavtalen”, her gjøres det ofte feil, noe som bekymrer myndighetene
<i>Planens/ avtalens levetid:</i>	Exploateringsavtal: antydningssvis mellom 5 og 15 år.

7.3 Likheter og forskjeller i Skandinavia

Dansk og svensk utbyggingspolitikk avviker fra den norske på flere områder. For det første er det en konstitusjonell forskjell ved at begge landene har planleggingsmonopol også for detaljplanleggingen.

Begge land har imidlertid praksiser der planleggingsmonopolet på detaljplaner *omgås* gjennom frivillige avtaler mellom kommune og utbygger. I Danmark er dette organisert slik at utbygger kan utforme planen mot å bære plankostnadene. I Danmark har kommunene en investeringsplan for ulike områder og i utgangspunktet er det en tidsplan/prioriteringsplan for når områdene kan utvikles (de utvikles når kommunen investerer i infrastruktur). Også dette kan utbygger påvirke: han/hun kan få utvikle sitt område mot å dekke infrastrukturkostnader (deler). Dermed kan utbygger skyve området oppover på den kommunale prioriteringslisten. Det er uklart hvorvidt dette gir en nødvendig fleksibilitet i systemet eller danner grunnlag for misbruk av en monopolsituasjon – eller begge deler. Dersom det brukes som et påskudd for ikke å planlegge tilstrekkelig, eller til å hente inn bidrag fra utbygger, er det naturligvis et moment som på sikt kan redusere utbyggingsaktiviteten. Dersom det brukes for å få fleksibilitet inn i systemet slik at utbygging kan tilpasse seg markedets utvikling, er det et bidrag for å styrke tilbudsresponsen.

Også i Sverige er utbyggigen noe mer planlagt enn i Norge Dette ligger i at kommunene har arealer som de tilviser i henhold til

kommunenenes behov og markedets interesse. Dette er supplert med det mer utbyggerdrevne exploateringsavtalesystemet.

Både markanvisningssystemet i Sverige og lisitasjonssystemet i Danmark gir gode vilkår for kommersiell boligutvikling. Denne siden av systemene synes å være ”utbyggingsvennlig” og bidrar til å lette utbyggers tilbudsrespons. Men ”klok bruk” av exploateringsavtalesystemet kan ha samme effekt.

Også ordningen med skattefritak for privatpersoner som har gevinst på salg av byggegrunn er positivt med tanke på å øke tilbudet av byggegrunn og bør forventes å ha positiv virkning på tilbudsresponsen.

Også bedre koordinerte sektorinteresser (Sverige) eller mer avdempet innflytelse (Danmark) er viktige bidrag til forutsigbarhet.

Det norske systemet kan oppleves som lite utbyggingsvennlig ved at all grunn (så godt som) skaffes av private og at utbygger i stort monn bidrar med infrastrukturtiltak og hvor statlige sektorinteresser griper inn ukoordinert. Til systemets forsvar skal sies at det er tydelig og konsistent *som system*, men bruken av systemet varierer betraktelig. Systemet brukes for ofte til å bremse utbyggerinitiativ og til å skyve tunge infrastrukturinvesteringer eller vanskelige prioriteringer mellom sektorinteresser over på utbygger.

I Danmark er kommunene mer aktive mht framskaffelse av byggegrunn, om enn i begrenset omfang og har begrensinger mht. utbyggerbidrag til infrastruktur. Systemet synes imidlertid å ha en uklar grensegang mellom hva som er utbyggers og hva som er kommunens rettigheter, plikter og ansvar. Det svenske systemet kan synes som mest ”utbyggervennlig”. Det er først og fremst markanvisningssystemet som berettiger denne plasseringen. Uklarhetene knyttet til exploateringsavtalene trekker i motsatt retning, det samme gjør variasjonene i hvordan det brukes.

8 Egenskaper ved urbane boligmarkeder

8.1 Økende sentralisering

Gjennom de siste 20-30 årene har det foregått en sterk sentralisering av befolkningen i Norge. Noe skyldes innenlandsk flytting, men den viktigste faktoren bak sentraliseringen de siste årene er nettoinnflyttingen fra utlandet. I de fem største byene vokste befolkningen mellom 2002 og 2011 med 15 prosent mot 7 prosent i resten av landet.

Det urbane boligmarkedet har noen spesielle kjennetegn sammenlignet med beskrivelsen av et nasjonalt boligmarked, der tilgangen på areal i mye mindre grad er en knapphetsfaktor. Spesielt viktig vil det være å forstå prisdannelsen i urbane boligmarkeder som et resultat av tilbudsrelaterte forhold som reguleringsbestemmelser, arealknapphet og utbyggeratferd samt etterspørselsrelaterte forhold som husholdningenes preferanser og betalingsvilje samt reisekostnader mellom bolig, arbeid og byenes attraktive tilbud.

8.2 Prisdannelse i urbane markeder

I en forenklet monosentrisk prisdannelsesteori antas det at alle hushold er like. De reiser inn mot et tydelig senter, har samme inntekt, bruker det samme på annet forbruk enn husleie og transport inn til senteret og bor i like leide boliger med like stort tomteareal. Husleien i sentrum vil være lik inntekten minus forbruket av andre goder enn husleie, mens husleien i randsonen vil være lik inntekten minus forbruket av andre goder samt reisekostnadene fra randsonen og inn til dette senteret, se for eksempel DiPasquale og Wheaton (1996). Husleien antas å bestå

av to komponenter, leien for selve bygget og leie av tomtegrunnen. Leien for bygget bestemmes av kostnaden eller verdien av bygget. I byens randsonen vil husleien være lavest. Leieprisen for arealet kan lett omregnes til en tomtepris og leien for bygget lett omregnes til en byggekostnad eller verdi av bygget og hva som må betales for en bolig i randsonen. Den som bor i sentrum har ingen reisekostnader. I denne modellen er det den neddiskonterete verdien av framtidige reisekostnader fra randsonen til sentrum som vil bestemme boligprisen i sentrum, som et tillegg til prisen i randsonen.

Tomteprisen kan være oppgitt som kroner pr. kvadratmeter. I randsonen vil tomteprisen være bestemt ut fra hva tomten kaster av seg til alternative formål. Ofte antas det at jordbruk er det alternative formålet. Vi antar at når boligetterspørre er villige til å betale en høyere tomtepris enn prisen som reflekterer den alternative avkastningen, vil arealet i randsonen bli konvertert til boligformål. Men siden reisekostnadene øker med avstanden fra sentrum, vil boligbyggingen skje i forlengelsen av den eksisterende byen, ikke lenger ut – utenfor randsonen.

I den forenklede modellen med kun *ett* gitt boligalternativ med en fast størrelse på tomten vil den delen av inntekten som brukes til annet enn husleie og reisekostnader være bestemt av tomteprisen i randsonen, byggekostnadene, avstanden fra randsonen til senteret og reisekostnader per kilometer. Modellen gir også et uttrykk for hva som bestemmer boligprisene på lang sikt i storbyens randsonen. Så lenge prisen i bruktboligmarkedet ligger over summen av tomteprisene i alternativ anvendelse pluss byggekostnaden, vil det være lønnsomt for en utbygger å kjøpe en tomt, bygge og selge boligen med fortjeneste. Når prisen i bruktboligmarkedet, korrigert for standard, er lik tomte- og byggekostnadene for en nybygd bolig, vil det ikke bli bygget flere nye boliger slik at markedet kan sies å være i likevekt. Boligprisene i randsonen av en by vil derfor ha en likevekstpris tilsvarende summen av tomtekostnaden i alternativ anvendelse pluss byggekostnadene, altså oppnå likevektspriser av samme størrelsesorden som i en modell uten arealknapphet.

Når en by vokser vil området med disse likevektsprisene bli liggende lenger og lenger fra sentrum. De langsiktige likevektsprisene vil øke dersom alternativ avkastning av arealet

øker eller dersom byggekostnadene øker. Byggekostnadene og dermed prisene reduseres dersom det skjer en produktivitetsforbedring i boligbyggesektoren, lønningene blir lavere eller at byggematerialer blir billigere. Økte byggekostnader gjør det mindre lønnsomt å bygge, noe som gir mindre boligbygging enn med uendrede byggekostnader.

8.3 Reisekostnader og byspredning bestemmer prisstrukturen

Innenfor modellen vi har beskrevet kan det avledes noen enkle sammenhenger. Dersom reisekostnadene reduseres gjennom tidsbesparelser eller lavere enhetspriser per kilometer vil prisen i hele området mellom randsonen og sentrum synke, mens prisen i randsonen ikke endres. En økning i byggekostnadene løfter boligprisen like mye i hele det urbane markedet. Dette skyldes at byggekostnadene pluss den gitte tomteprisen i randsonen øker. All politikk som er med på å øke byggekostnadene, for eksempel kostnader som blir pålagt utbyggere i utbyggingsavtaler eller nye krav gjennom byggeforskrifter vil prinsipielt ha denne effekten. Økt tomteleie til alternative formål virker på samme måte som en økning i byggekostnadene. Forbruket av andre goder vil bli redusert, men går vi ut over vår enkle modell vil det oppstå en substitusjonseffekt fra boligkonsum til annet konsum som følge av endringen i det relative prisforholdet mellom bolig og andre goder.

En reduksjon av tomtestørrelsen i modellen vil redusere de samlede utgiftene til bolig for en husholdning. Prisforskjellen mellom boliger med ulik avstand til sentrum vil være den samme og bestemt av reisekostnader. Tomteprisen per kvadratmeter vil som følge av en nedgang i tomtestørrelsen øke forskjellen i tomtepris per kvadratmeter mellom randsonen og sentrum. En fortettingspolitikk vil dermed øke tomteprisforskjeller mellom sentrum og periferi uttrykt i kvadratmeterpriser. Jo mindre tomter som utbyggingsmønsteret i en storby består av, jo kortere vil avstanden mellom sentrum og randsonen være for en gitt befolkning. Dermed vil både reisekostnadene og prisforskjellene mellom sentrum og randsonen være mindre enn i et utbyggingsmønster med større tomter.

Prisforskjellen mellom en bolig i randsonen og en bolig beliggende mellom sentrum og randsonen er kun bestemt av forskjeller i reisekostnader. Når det bygges nytt i randsonen forskyves denne sonen utover og øker reisekostnadene fra det som nå karakteriseres som randsonen og til sentrum av byen. Dermed får vi indirekte en *sammenheng mellom befolkningsvekst og prisnivå i en by*. Jo flere innbyggere byen får, jo mer nybygging vil skje i randsonen, noe som igjen gir et gjennomsnittlig høyere prisnivå på boliger som ligger innenfor randsonen. Et slikt utbyggingsmønster gir over tid større og større forskjeller i prisnivået mellom storbyer og områder av landet som ligger utenfor randsonen.

I den enkle modellen med like tomter og boliger, vil det være en matematisk sammenheng mellom veksten i antall etterspørre og veksten i avstanden til randsonen, b . Dersom byen har utviklet seg monosentrisk og fortsetter med det, vil 1 prosents befolkningsvekst øke avstanden fra sentrum til randsonen med 0,5 prosent (DiPasquale og Wheaton 1996)²¹. Hvis vi antar at byens ekspansjon bare kan skje i visse retninger, vil befolkningsveksten føre til større byspredning. Oslo vil for eksempel ha en slik begrensning av marka i nord og fjorden i sør. Dersom vi i antar at videre ekspansjon bare kan skje i $\frac{1}{4}$ av sirkelen, vil befolkningsvekst øke avstanden fra sentrum med en prosent som er fire ganger større enn om ekspansjonen skjedde i alle retninger. Hvis befolkningen øker med 1 prosent vil altså randsonen i ekspansjonsretningen vokse med 2 prosent. Dette innebærer at i en by som Oslo, med en sjøside og en vernet utmark, vil prisseffektene av en befolkningsvekst være betydelig kraftigere enn i byer som kan vokse i alle retninger.

Boligprisene i perioden 2002-2010 for storbyene og resten av landet viste en årlig forskjell i prisvekst på 2,2 prosent. Mye tyder på at boligprisene svinger mer i storbyene enn i resten av landet. Et annet uttrykk for prisforskjeller kan vi få ved å gå direkte på

²¹ Hvis n er antall hushold eller boliger, q er tomtestørrelsen og b er avstanden fra sentrum til randsonen vil vi ha følgende sammenheng:

$$nq = \pi b^2 \Rightarrow b = \left(\frac{nq}{\pi}\right)^{\frac{1}{2}}. \text{ Fra dette uttrykket kan det utledes følgende elastisitet:}$$

$$\frac{\partial b}{\partial n} = \frac{1}{2n} \left(\frac{nq}{\pi}\right)^{\frac{1}{2}} = \frac{b}{2n} \Rightarrow \frac{\partial b}{\partial n} \frac{n}{b} = 0,5$$

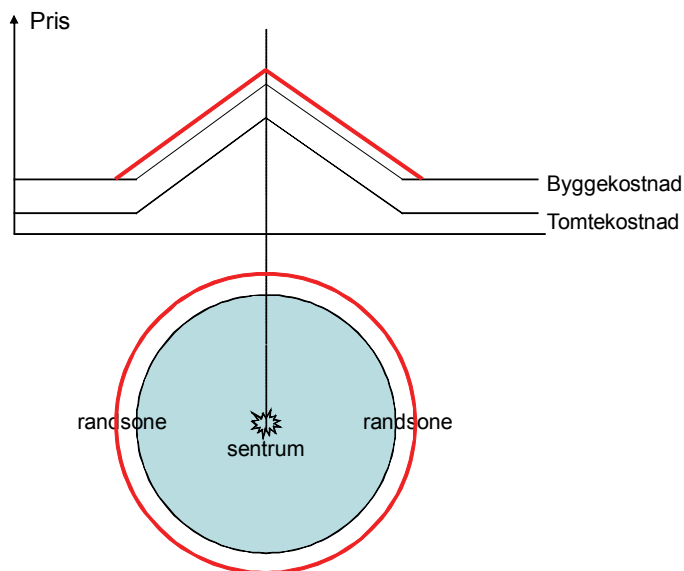
prisnivået. Kvadratmeterprisen på boliger i de fem største byene lå i 2009 om lag 33 prosent høyere enn i resten av landet. Dette kan være et uttrykk for hvor langt sentraliseringen i Norge er kommet. En ytterligere sentralisering med nybygging i storbyenes randsoner og påfølgende byspredning vil øke prisforskjellene mellom sentrum og periferi ytterligere.

8.4 Hva påvirker dagens utbyggingsmønster?

Kan den enkle modellen si noe om dagens utbyggingsmønster? Boligbyggingen i urbane områder skjer dels som fortetting av eksisterende boligområder, gjennom transformasjon av næringsarealer til boligbygging og som feltutbygging på arealer som ligger i byenes randsoner. Når et byområde får befolkningsvekst, vil den kommunale arealpolitikken være med på å bestemme graden av byspredning. En åpning for sterk fortetting og større byggehøyder vil gi plass til flere boliger innenfor randsonen og dermed gi mindre byspredning enn om politikken var mer restriktiv. Med utgangspunkt i den enkle modellen kan vi løse opp på forutsetningene og drøfte effekter på prisdannelsen av ulike offentlige tiltak. I den enkle modellen var det ikke rom for fortetting innenfor randsonen fordi det ble antatt at alle hadde samme tomtestørrelse og hustype. Resonnementet bygde også på en antakelse om at det bare ble bygd boliger utenfor randsonen, slik at transformasjonsprosjekter var uaktuelle.

Figuren nedenfor viser priseffektene i hele byggesonen av en utbygging i randsonen, forutsatt at alle som eier grunn i randsonen fritt kan selge denne til utbyggere.

Figur 8.1 *Modell over sammenheng mellom byspredning og prisdannelse i pressområder*



Siden det er reisekostnadene fra randsonen som forklarer de sentrale prisene, vil en utvidelse av randsonen øke prisene i hele området. I en slik situasjon vil det mest effektive virkemidlet mot høye sentrale priser være å redusere reisetiden. Dette kan for eksempel gjøres ved å stase på hurtige og effektive togforbindelser eller andre kollektive transportløsninger.

I en situasjon der en er forsiktig med å legge til rette for fortetting innenfor byggesonen og samtidig restriktiv med å legge ut nye tomter i randsonen, vil et resonnement være at prisen på de få tilgjengelige tomtene i randsonen vil øke. Tilbudet i randsonen blir for lite og presser opp tomte- og boligprisene i hele byggesonen. I figuren vil dette arte seg som en begrensning i byspredningen og høye tomtepriser på de få tomtene som blir tilbudt der.

En av våre informanter pekte på dette problemet og mente at en større vilje fra kommunenes side til å avsette mer areal for boligbygging i randsonen ville øke boligbyggingen og dempe prispresset i hele byggesonen. Men forutsetningen for resonnementet er at byggebehovet ikke kan dekkes innenfor byggesonen.

I Danmark var det en utbredt oppfatning at kommunene eide tomter som de solgte til høye priser for å øke de kommunale inntektene (Bogason et al 2008). Også i Danmark var boligbyggingen lav i forhold til de høye prisene i bruktboligmarkedet. Bogason et al (2008) viser at det er tre årsaker til at tomteprisene er så høye; 1) ingen av de sentrale aktørene på totemarkedet hadde insitamenter til å medvirke til et større tilbud av tomter 2) Tomteprisen bestemmes av den forventede prisen på den boligen en planlegger å bygge på tomten og 3) Statlige retningslinjer om å bygge innenfor byggesonen gir et begrenset tomtetilbud, mens fortettingsprosjekter møter motstand hos befolkningen, gir større risiko og dermed lavere tilbud av nye boliger.

I Danmark er det vanlig at kommunene kjøper opp landareal før de videreselger dette til utbyggere. Kommunene har ikke interesse av å tilby mange tomter med den følge at tomteprisene går ned (ibid.). Jo høyere tomtepriser, jo bedre for den kommunale økonomien. Vi har tidligere vært inne på forklaringer av type 2 og 3. Under 2 er det residualtankegangen som bestemmer prisene, de kan ikke settes av den som selger, enten det er kommunen eller andre grunneiere. Utbyggere vil ikke betale mer for en tomt enn at de kan sikre seg en normal avkastning på hele byggeprosjektet. Det er et åpent spørsmål om stor konkurranse om tomter medfører så høye tomtepriser at utbyggingen bare blir lønnsom om utbygger venter med å bygge ut til salgsprisene på nye boliger er blitt så høye at prosjektet likevel lønner seg. Resonnementet bygger på forutsetninger om stadig stigende boligpriser, noe som det er knyttet stor risiko til.

En utbygger som vurderer hvor tett det skal bygges på en tomt må ha en forståelse av hvordan betalingsvilligheten blant husholdningene som kan komme til å etterspørre boligene vil variere med tetthet, og hvordan endringer i tettheten påvirker antall boliger som kan bebygges på tomten. Jo større tetthet, jo færre grøntområder og åpne rom og jo mindre privatliv rundt boligene. Dette vil være med på å redusere prisen en bolig kan selges for.

Det er rimelig å tenke seg at byggekostnadene pr. kvadratmeter øker når utnyttelsen av en tomt øker. Begrunnelsen for en slik antakelse er at økt utnyttelse krever større grunnarbeider, sterkere

konstruksjoner og heisinstallasjoner. Med kunnskap om hvordan både salgspriser og byggekostnader varierer med tetthet, vil utbyggeren prinsipielt velge en utnyttelsesgrad som maksimerer fortjenesten per kvadratmeter tomteareal. Den optimale utbyggingsløsningen vil være uavhengig av hva som ble betalt for tomta.

En betingelse for *gjennomføring* vil være at avkastningen av tomteutviklingen må være større enn den avkastningen som kan oppnås ved å benytte tomten til sitt opprinnelige formål eller ved å utnytte tomten til et annet formål enn bolig. Resonnementet kan for eksempel benyttes til å beregne den optimale tomteutnyttelsen i et allerede utbygd område. Dersom den optimale utnyttelsen er større enn den faktiske, vil det være mulig å finne ut om det lønner seg å rive eksisterende bygninger og få til en større utnyttelse av tomten. Flere av våre informanter pekte på at en måtte tillate sterkere utnyttelse i mulige transformasjonsprosjekter. Hvis ikke ville avkastningen på nåværende virksomhet på tomten kunne være høyere for grunneieren enn avkastningen ved å selge.

Dersom det er restriksjoner på tomteutnyttelsen i et område, ofte fastsatt i en reguleringsplan, vil tomteprisen på areal som kan bebygges med boliger i et slikt område få en pris som ligger under den prisen en kunne ha fått dersom utbygger kunne velge en for han optimal utnyttelse av tomten. Forskjellen i tomteprisen med og uten slike restriksjoner kan betraktes som de samfunnsøkonomiske kostnadene ved å ha slike restriksjoner.

DiPasquale og Wheaton (1996) viser at utnyttelsen av en tomt øker når den blir mer attraktiv, dvs. at salgsprisen øker. I et urbant boligmarked kan det observeres en gradvis nedgang i tomteutnyttelsen fra sentrum i byen og utover mot randsonen. Dette innebærer at i ny bebyggelse i randsonen, der areal er relativt rimelig, vil en få lav utnyttelse av tomtene, noe som innebærer at det bygges småhus av ulike typer. En følge av dette vil være at tomteutnyttelsen i randsonen vil være uavhengig av byens utstrekning, dvs. være den samme i store og små byer, selv om prisene sentralt i byene kan være svært ulike. Etter hvert som byen vokser og prisene på utbygde arealer vokser, vil det oppstå et press mot fortetting av tomtene.

8.5 Boligpriser og fortetting

Fortetting av boligområder kan enten skje gjennom en høyere utnyttelse av tomtene uten å rive eksisterende boliger, eller mer drastisk som riving av eksisterende boliger og oppføring av nye. Tomtene i eksisterende boligområder kan som regel ikke benyttes til andre formål enn bolig og en beslutning om fortetting vil være avhengig av om eksisterende reguleringsbestemmelser gir muligheter til fortetting og om avkastningen er større enn ved ikke å foreta seg noe. Når det gjelder mulighetene for en omregulering som gir nye fortettingsmuligheter vil omfanget av markeds-eksternaliteter kunne ha stor betydning for om en slik omregulering er politisk ønskelig. For det første vil en høyere utnyttelse kunne forringe naboeiendommer som følge av tap av utsikt, større trafikk og tilgang til færre grøntområder. Høyere utnyttelse kan føre til behov for fornyelse eller utvidelse av både teknisk og sosial infrastruktur i området. I den grad det er kommunen som etter lov om utbyggingsavtaler må bære disse kostnadene, vil sjansen for omregulering minske.

Fortetting innenfor randsonen skjer ofte som større byomformingsprosjekter, der driften av eksisterende bygningsmasse ikke lenger er lønnsom eller at lønnsomheten er større ved en alternativ utnyttelse av tomten og eventuelt bygningene. Spesielt i storbyene med høye salgspriser på nye boliger har boligutvikling de siste årene vært mer lønnsomt enn utnyttelse av arealet til næringsformål. Mange av byomformingsområdene ligger svært sentralt i storbyene, noe som innebærer et press for høy utnyttelse av tomtene. I sentrale områder der etterspørselen fra unge enslige er stor, ligger det et økonomisk insitament for utbyggerne i å bygge mange små boliger innenfor et gitt tillatt bruksareal.

9 Avsluttende drøftinger

Vår oppgave har vært å gi en forklaring på variasjonen i boligbyggingen på 2000-tallet. Problemstillingene i denne rapporten er knyttet til at en samtidig kan observere høye boligpriser, sterk befolkningsvekst og lav boligbygging.

Vi har tatt utgangspunkt i fire forklaringsfaktorer:

- Atferden til de enkelte utbyggere og de tilpasninger de gjør til gjeldende rammebetingelser for boligforsyning
- Egenskaper ved hele byggebransjen knyttet til dens kapasitet og produktivitetsutvikling
- Institusjonelle faktorer som endringer i plan og bygningslov, statlig og kommunal utbyggingspolitikk
- Egenskaper ved et boligmarked som er preget av befolkningskonsentrasjon og konsentrert utbygging innenfor eksisterende byggesone

I tillegg har vi lagt betydelig vekt på konjunkturutviklingen og finanskrisens innvirkning på boligbyggingen på siste del av 2000-tallet. Dette har vi gjort for å ”spisse” forståelsen av tilbudsrespons.

Vi så da at konjunktursvingningene kan forklare en betydelig del av boligbyggenivået denne perioden. Lav boligbygging i forhold til befolkningsveksten på 2000-tallet er først og fremst et storbyfenomen og i alle de fire største byene har boligbyggingen vært for liten til å opprettholde boligdekningen. Ser vi derimot på landet under ett så har boligdekningen økt. Følgelig har vi konsentrert rapporten omkring boligbygging i by, og spesielt boligbygging som i større og større grad foregår innenfor byggesonen, som fortetting og transformasjon. I følge nasjonale målsettinger skal mye av den framtidige veksten skje innenfor

byggesonen, og da står fortetting og transformasjon sentralt. Problemene som er avdekket for disse områdene vil med andre ord ikke bli mindre framover.

Prisdannelse i pressområder

I pressområder med befolkningsvekst vil prisdannelsen både på tomter og boliger foregå på en annen måte enn i områder uten arealknapphet. I pressområdene er det ikke like opplagt at en kan *bygge seg ut av* en situasjon med høye boligpriser. Tvert i mot vil nybygging gjennom byspredning kunne øke reisekostnadene fra randsonen og inn til sentrum av byene og faktisk øke prisnivået i hele byområdet. Utfordringen for storbyene er derfor å få til en bedre tilrettelegging for bygging innefor dagens byggesone.

Oslo skiller seg ut med lav boligbygging. Høy befolkningsvekst kombinert med lav nybygging innebærer at den eksisterende boligmassen har absorbert en stor del av befolkningsveksten. Videre er liten vekst i tettstedsarealet og sterk vekst i antall bosatte per kvadratkilometer tettstedsareal en antydning om at fortettingspolitikken virker. Dermed aktualiseres utfordringer med bygging innenfor byggesonen.

I tillegg har Oslo et øst/vest skille. I de vestlige områdene der boligprisene er høye har volumet i nybyggingen vært lavt – om dette skyldes at grunneiere der har hatt (for)høye forventninger til tomtepris, omfattende naboprotester i forhold til høy utnyttning eller annet er usagt. Uansett er resultatet at boligbyggingen i stort volum har vært lav og vanskelig å få til i de vestlige områdene. I deler av de østlige områdene er prisene i mange tilfeller for lave for å få lønnsomhet i prosjektene. Områder som potensielt kunne vært utnyttet gir ikke økonomi, gitt dagens kostnadsfordeling mellom kommune, fylke og utbygger. I indre deler av byen har det kommet mange store byggeprosjekter. Det har tatt tid å få disse prosjektene fram og de vil ”mate” markedet med nye boliger i mange år. Det påpekes imidlertid av alle utbyggerne vi har snakket med at markedet ikke kan absorbere for mange boliger på samme tid, i ett og samme område. Utbyggere foretrekker derfor å være aktiv i mange delmarkeder (også innenfor en og samme by) og vektlegger at prosjektene har geografisk spredning.

Problemets form og nivå

Den viktigste grunnen til at boligbyggingen har vært relativt lav de siste årene er konjunkturforløpet med en topp rundt 2007, med en nedgang som ble forsterket av finanskrisen. Situasjonen den gang var preget av økende renter og stor usikkerhet omkring framtidig prisutvikling på boligmarkedet. All teori tilsa at det økte rentenivået skulle gi en nedgang i boligprisene etter en periode med langvarig vekst. Investorer som hadde spekulert i kjøp på prospekt for resalg, konkurrerte med de boligene utbyggerne ikke hadde forhåndssolgt. Mange nye boliger forble usolgt.

Uten finanskrisen ville den norske konjunkturtoppen trolig ført til kortvarig nedgang, men finanskrisen forsterket problemene. I følge Eiendomsmegler 1 ville i slutten av 2008 over 70 prosent av de spurte selge den gamle boligen før de kjøpte en ny. Dette førte til prisfall og et signal om å redusere nybyggingen. Boligbyggingen sank fra år til år gjennom perioden fra 2008 til 2010.

Bransjens egen kapasitet er ikke problemet

Tilbudsresponsen i disse nedgangstidene må sies å ha vært god: boligbyggingen ble redusert fra rundt 30 000 til 20 000 boliger per år. Det ser også ut til at utbyggerne relativt raskt kan oppskalere kapasiteten igjen. I løpet av 2011 ser det ut som boligbyggingen er tilbake på 30 000 per år igjen. Kapasiteten i byggebransjen er blitt bygget opp over kort tid. Det kan synes som om *kapasiteten i byggenæringen* lett kan tilpasses et nivå på rundt 30 000 boliger per år. Spørsmålet nå er om bransjen vil kunne bygge opp en kapasitet tilsvarende en årlig produksjon på 38 000 boliger? Det er befolkningsveksten de siste årene og prognoser for fortsatt vekst som gir en indikasjon om at byggebehovet framover vil være i denne størrelsesorden. I det store bildet har vi ikke funnet at kapasitet i bransjen er et stort hinder for god tilbudsrespons.

Tomtemarkedet: kostnadsdrivende og risikobefengt

Slik det norske systemet fungerer, er det stor risiko knyttet til privat boligutvikling, noe som fører til at avkastningskravet må settes høyt. Det er sterk konkurranse om de aktuelle tomtene for utbygging, særlig de mindre tomtene som mange aktører er i stand til å utnytte til boligbygging.

Residualtankegangen er en forutsetning for boligbygging. Denne tar utgangspunkt i det øvre taket for hva boligen kan selges for og så regnes det prinsipielt ut hva tomter kan koste, gitt at alle andre kostnadskomponenter er (relativt) kjent. Slik tomtemarkedet fungerer i byene ser det ut til at denne tankegangen blir utfordret. Tomtene kjøpes inn, delvis i et langt tidsperspektiv. Tomtekostnadene kan i slike tilfeller ikke lenger "flekse på". Da vil uventede endringer i rammebetingelser, planprosessenes lengde og utfall samt endringer i entreprisekostnader kunne ramme lønnsomheten i prosjektene.

I sum ser det ut til at boligprosjektene har fått økt tomtebelastning i perioden. Dette skyldes flere faktorer. Statlige retningslinjer om å fortette og transformere areal innenfor byggesonen i stedet for byspredning gjør byggingen mer tidkrevende og kostbar. Kontante oppgjør og økt beskatning ved tomtsalg gjør at tomtekostnadene blir høye: til sammen presses marginene i byggeprosjektene.

Grunneiere har fått forventninger om å få bedre betalt for tomtene, mens utbyggere som regner bakover fra salgspris minus entreprisekostnader, anleggsbidrag til kommunen, reguleringskostnader m.m. vil betale mindre enn før. I neste omgang struper dette tomtetilførselen: Hvis grunneier ikke får høy nok pris for tomten hun har løpende inntekter fra, blir salg uinteressant og grunneier fortsetter sin virksomhet på tomten.

Økte byggekostnader

I et litt lenger perspektiv er kostnadsbildet for utbyggerne betydelig endret. Dette gjelder entreprisekostnader generelt, effekter av nye standardkrav, økte bidrag til kommunal infrastruktur og økte tomtepriser i pressområder. Lov om utbyggingsavtaler fra 2006 ser ut til å ha ført til at utbygger forventes å betale for betydelige deler av den tekniske infrastrukturen som må til for å realisere utbyggingen, også anlegg og forhold som ligger utenfor selve byggeområdet. Protestene mot kravene om universell utforming og tildes nye energidirektiver må ses på denne bakgrunn. Det er i seg selv ikke disse kravene som velter økonomien i prosjektene, men summen av påleggene og de samlede betingelsene for å bygge.

Institusjonelle betingelser ikke innrettet på høy produksjon

Fra alle utbyggerne framheves tre problemer med dagens reguleringsprosesser:

- Forventningen til bidrag til infrastrukturkostnader er uforutsigbare. Lovendringen i 2006 har avgrenset noen former for bidrag, men ført til at bidrag i form av infrastrukturkostnader har økt. Dette er først og fremst problematisk når det ikke er forutsigbart hva som vil påløpe. Annen forskning bekrefter dette (Plathe og Jørgensen 2009, Nordahl et al 2008 og 2011b). Det er krevende for kommunene å gi utbygger den forutsigbarheten som er nødvendig, det forutsetter systematisk områdefokus – og da helst i flere områder på en gang. Det er et sterkt ønske fra utbyggere at områdeplanen (og i og for seg også kommuneplanen) har et sterkere fokus på infrastrukturinvesteringer (og ikke detaljer i utformingen)
- Videre peker utbyggerne på problemene med manglende koordinering av statlige sektorinteresser. Dette bidrar til stor grad av uforutsigbarhet i prosessen.
- De mener også at bestemmelsene om tidsbegrensninger i saksbehandlingen er et gode, men hadde definitivt sett at en også hadde et mål for den samlede tiden, eller at de i det minste skal få umiddelbar tilbakemelding dersom det er mangler ved søknaden og den sendes i retur til utbygger. Fordi tidskostnadene er så høye vil de ha beskjed så fort som mulig.

Hva vil skje framover? Urbane boligmarkeder krever nytenkning

Dette prosjektet har fokusert på 2000-tallet, men vi skal likevel se litt på framtiden og elementer som bygging og fortetting innenfor byggesonen, kommunal tomte- og boligpolitikk, byggekapasitet og lønnsomhet for boligutviklere.

Å ha forutsigbare planer for hvor kommunen vil at de nye boligene skal bygges er viktig. Det må i tillegg være forutsigbarhet rundt hvilke bidrag til kommunal infrastruktur som forventes av utbyggerne, og myndigheter på alle nivåer må tidlig avklare store infrastrukturprosjekter som veier, jernbane og annen kollektivtrafikk.

Det er derfor kommunene som utfordres for å bedre tomtesituasjonen for utbyggerne. Dels dreier det seg om mer aktivt

å legge til rette for nybygging gjennom bruk av områdeplanlegging der det framgår hvor kommune ønsker boligbygging, men det dreier seg også om å korte ned på planprosessene i detaljreguleringsarbeidet, der mange utbyggere ønsker innflytelse over tomter de har anskaffet, enten ved kontantkjøp eller gjennom opsjonsavtaler. Kortere behandlingstid vil redusere behovet for store tomtebanker og dermed minske kapitalkostnadene knyttet til disse.

Noen storbykommuner har god erfaring med katalysatormodellen (Nordahl et al 2011b). Og utbyggerne forventer at kommunene skal ta en mer aktiv rolle i den overordnede planleggingen, men utbyggerne vil være aktive medspillere i reguleringsplanprosessen, med egne forslag. Også et større innslag av kommunale strategiske tomtekjøp kan bidra til bedre tilrettelegging for nybygging. Det er et åpent spørsmål om tilbudet av nye boliger på slutten av 2000-tallet ville ha blitt større dersom disse problemene tidligere hadde hatt større fokus.

Det kan synes som et paradoks at mange storbykommuner har regulert tomter for en betydelig høyere boligbygging enn det nivået utbyggerne legger seg på. Det er imidlertid mange årsaker til at det ikke settes i gang bygging på ferdig regulerte tomter. Rekkefølgebestemmelser som må oppfylles før bygging og store prosjekter der utbyggerne ikke *kan* selge for mange boliger på samme tid er to viktige årsaker. Utbyggerne er samstemte i at det må reguleres enda flere tomter, inkludert at flere områder merkes for boligbygging i kommuneplanen.

Når byggingen i større grad vil skje innenfor byggesonen, gjerne som store transformasjonsprosjekter, er det ikke mange aktører som kan stille opp med tilstrekkelig kapital og kompetanse. Kommunene eier lite areal og de store kommunene foretar i liten grad tomtekjøp for utvikling og salg.

Enkelte kommuner har innført rammebetingelser for boligbyggingen som går utover det statlige rammeverket. Dette kan dreie seg om ønsket boligsammensetning, parkeringsnormer, tomteutnyttelse m.m. Slike rammebetingelser kan både bryte med etterspørselen og øke utbyggernes kostnader ved å framstille boligene.

Litteratur

- Agenda (2001) *Boligbygging og flytting. Et problemnotat om sammenhengen mellom boligbygging og flytting i Oslo-området*. Notat utarbeidet for boligutvalget
- Andersen og Jordfall (2010) *Arbeidstakere i byggenæringen. Hvem er de, hvor kommer de fra og hvor går de?* Fafo-rapport 2010:25
- Aase, Asbjørn (1967) *Kommunal tomtepolitikk*. NTH, Trondheim, Institutt for by- og regionplanlegging.
- Barlindhaug, Rolf (2002) *Boligbygging i Osloregionen*. Prosjektrapport 329. Norges byggforskningsinstitutt
- Barlindhaug, Rolf og Berit Nordahl (2005) *Markedsstyrt boligproduksjon i Osloregionen*. Byggforsk skriftserie nr 9 2005
- Barlindhaug, Rolf og Marit Ekne Ruud (2008) *Beboernes tilfredshet med nye boliger*. NIBR-rapport 2008:14
- Barlindhaug, Rolf (2010) *Boligmarked og flytting i storbyene*. NIBR-rapport 2010:15
- Barker, Kate (2004) *Review of Housing Supply Delivering Stability: Securing our Future Housing Needs. Final Report – Recommendations*.
- Barker, Kate (2006) *Barker Review of Land Use Planning Final Report - Recommendations*
- Bogason, P, O. Kappelgaard , A. Læssø, M. Wiking (2008) *En forhandlet løsning. Casebasert analyse av byggegrunde, byutvikling og prisdannelse i Danmark*. Center for bolig og velfærd, København
- Caldera Sánchez, A. and Å. Johansson (2011) *The Price Responsiveness of Housing Supply in OECD Countries*. OECD

Economics Department Working Papers, No. 837, OECD Publishing

- Cescar C. og E. Lindgren (2009) *Kommunernas detaljplanbästemmelser: Lagstöd, Tydlighet?* Avdelningen för fastighetsvetenskap, Kungliga Tekniska Högskolan
- Christophersen, Jon og Karine Denizou (2010) *Ikke så dyrt likevel. Konsekvenser av TEK10 for arealbruk i småboliger*. SINTEF byggforsk rapport, november 2010
- Deichmann Haagerup, Christian (2009) *Tobin's q for Danish single-family housing*. Paper til ISA International Housing Conference, Glasgow 2009
- DiPasquale, Denise & William C. Wheaton (1996) *Urban Economics and Real Estate Markets*. Prentice Hall
- Eilertsen, Roar (2011) *Innleieboom i byggebransjen*. Notat 6:2011, De Facto, Kunnskapssenter for fagorganiserte
- Hovdan Molden, Birgitte (2011) *Beregninger av boligbehov i Norge*. Aktuell kommentar nr.6-2011. Norges Bank
- Ingvaldsen, Thorbjørn og Dag Fjeld Edvardsen (2007) *Effektivitetsanalyse av byggeprosjekter. Måle- og analysemetode basert basert på referansetesting av 122 norske boligblokkprosjekter fra perioden 2000-2005*. Rapport 1 2007. SINTEF Byggforsk
- Jacobsen, Dag Henning og Bjørn E. Naug (2004) "Hva driver boligprisene?" *Penger og kreditt* 4/2004
- Jacobsen, Dag Henning, Kristin Solberg-Johansen og Kjersti Haugland (2006) "Boliginvesteringer og boligpriser." *Penger og kreditt* 4/2006
- Kalbro, T. og P. Smidt (2008) *Exploateringsavtal. Lagstöd, tillämpning och förslag till nya principer*. Rapport 4/104, KTH, Avdelningen för fastighetsvetenskap. Stockholm
- Lind, Hans (2003) *Bostadsbyggandes hinderbana – en ESO-rapport om utveklingen 1995-2001*. Ds 2003:6. Finansdepartementet
- Meel, Bjarne (2009) "Verdi og risikovurdering av utviklingseiendom om bruk av forhåndskalkyler i

- verdifastsettelsen". I Røsnes, A. og Ø. Kristoffersen (red) *Eiendomsutvikling i tidligfase*. Rembra forlag, Oslo
- Medby, Per og Stig Karlstad (2008) *Driftskostnader og skattegrunnlag – Virkninger av befolkningsvekst og befolkningsnedgang i kommunene*. NIBR-rapport 2008:36
- Nordahl, Berit (2006) *Deciding on development. Collaboration between markets and local governments*. Doctorial Theses at NTNU 2006:96 Norway
- Nordahl, Berit (1999) *Residential behaviour and time use - analysing outdoor time use in different residential areas*. Prosjektrapport 265. Norges byggforskningsinstitutt
- Nordahl, Berit, Rolf Barlindhaug og Marit Ekne Ruud (2008) *Markedsbasert utbyggingspolitikk. Møte mellom kommune og utbygger i pressområder*. Samarbeidsrapport NIBR/SINTEF-Byggforsk/NOVA
- Nordahl, Berit (2011a) *Supply of Land for Housing: Policy, Change and the Roles of Markets and Institutions*. Paper til ENHR-konferanse i Toulouse, Frankrike
- Nordahl, Berit (2011b) *Local Level Policies for Market Housing: A four Act Policy Evolvement Story*. Paper til ENHR-konferanse i Toulouse, Frankrike
- Nordahl, Berit, Rolf Barlindhaug, Eli Havnen, Siri Nørve og Alv Skogstad Aamo (2011) *Utbyggerstyrt byutvikling*. NIBR-rapport 2011:21
- NOU 2002:2 *Boligmarkedene og boligpolitikken*. Kommunal- og regionaldepartementet
- NOU 2005:18 *Fordeling, forenkling, forbedring - Inntektsystemet for kommuner og fylkeskommuner*. (Borgeutvalget)
- Plan- og bygningsetaten (2011) *Boligutvalgets rapport om tiltak som kan bidra til økt boligbygging i Oslo*. Oslo kommune. Plan- og bygningsetaten
- Plathe, Erik og Allan Jørgensen (2009) *Undersøkelse om, og evaluering av lov, forskrift og veiledning om utbyggingsavtaler*. Asplan Viak

-
- RICS (2009) *European Housing Review 2009*. Royal Institution of Chartered Surveyors
- RICS (2011) *European Housing Review 2011*. Royal Institution of Chartered Surveyors
- Skjæveland, Marita (2008) *Har boligbyggingen vært for høy de siste årene?* Aktuell kommentar nr. 5-2008. Norges Bank
- Statens bostadskreditnämnd (2011) *Kortsiktiga bushåll i riskzonen-lärdomar för framtiden*. Marknadsrapport. Oktober 2011
- Sørli, Kjetil (2007) Barnesentraliseringen i Norge. *Plan* nr. 5, 2007
- Vatne, Bjørn Helge (2010) ”Hva er virkningen av reguleringer av boliglån?” *Penger og kreditt* nr. 1-2010

Norsk institutt for by- og region-forskning (NIBR) er et uavhengig, samfunnsvitenskapelig forskningsinstitutt som utvikler og formidler forskningsbasert kunnskap til nytte for beslutningstakere og samfunnsborgere.

NIBR tilbyr handlingsorientert og beslutningsrelevant forskning og utredning for oppdragsgivere i offentlig og privat sektor og konkurrerer om oppdrag nasjonalt og internasjonalt. Instituttet legger vekt på å være en konkurransedyktig bidragsyter til programforskningen i Norges forskningsråd og til internasjonale forskningsprogrammer, bl.a. i regi av EU. NIBR er en frittstående stiftelse, og realisering av instituttets forskningsmål forutsetter at driften går med økonomisk overskudd. Alt overskudd tilbakeføres til NIBR og brukes i tråd med instituttets formål.

NIBRs kjernekompetanse er by- og regionforskning. Dette er et bredt tverrfaglig og flerfaglig samfunnsvitenskapelig forskningsfelt som bl.a. omfatter: analyser av samfunnsforhold og samfunnsendring i urbane og rurale samfunn og på tvers av regioner, sektorer og nivåer, analyser av regional utvikling og verdiskaping, areal- og boligplanlegging, forvaltning, demokrati og velferdsutvikling innenfor og på tvers av lokale samfunn, territorielle samfunnsanalyser koplet til studier av bærekraftig utvikling.

By- og regionforskning er et internasjonalt forskningsfelt, og NIBR engasjerer seg aktivt i internasjonal forskning på instituttets satsingsområder.

NIBR har 65 forskere med samfunnsfaglig og planfaglig bakgrunn. Staben omfatter sosiologer, statsvitere, økonomer, demografer, antropologer, geografer, arkitekter og sivilingeniører.

Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR)

Gaustadalléen 21
0349 OSLO
Telefon: 22 95 88 00
Telefaks: 22 60 77 74
E-post: nibr@nibr.no
www.nibr.no

NIBR er en del av CIENS

CIENS er et strategisk forskningssamarbeid mellom uavhengige forskningsinstitutter og Universitetet i Oslo. CIENS er et nasjonalt og internasjonalt senter for tverr- og flerfaglig forskning om miljø og samfunn. Senteret er basert på felles faglige strategier og forskningsprogram, og samarbeider om forsknings- og formidlingsoppgaver. Gjennom CIENS er rundt 500 forskere samlokalisert i Forskningsparken.

Til tross for høye boligpriser og sterk befolkningsvekst har boligbyggingen på slutten av 2000-tallet vært lav. I rapporten undersøker vi konjunkturutviklingens og finanskrisens betydning, samtidig som vi diskuterer ulike forklaringer på tilbudssiden, som endringer i institusjonelle forhold, kommunenes rolle i utbyggingspolitikken, utbyggernes egen atferd og strukturelle trekk ved byggenæringen.