A low-angle photograph of a construction site. Two large yellow tower cranes are prominent against a clear blue sky with a few wispy clouds. In the foreground, the skeletal structure of a multi-story building is visible, with blue safety netting on some levels. A white diagonal graphic element cuts across the image from the top left towards the bottom right.

Kommunal- og distriktsdepartementet

## Utbygging av tomter avsatt til boligformål

oslo**economics**

**Tittel:** Utbygging av tomter avsatt til boligformål

**Utarbeidet av:** Oslo Economics

**Oppdragsgiver:** Kommunal- og distriktsdepartementet

**Publisert:** Mars 2025

**Rapportnummer:** 2025-18

**Kontaktperson:** Magne Krogstad Asphjell / Partner

**E-post:** mka@osloeconomics.no

**Tel:** +47 938 03 677

**Foto/illustrasjon forside:** iStock.com/Rneaw

# Innhold

<b>Sammendrag</b>	<b>4</b>
<b>1. Innledning</b>	<b>6</b>
1.1 Bakgrunn	6
1.2 Mandat	6
1.3 Metode	7
1.4 Leseveiledning	9
<b>2. Stegene i en utbyggingsprosess</b>	<b>11</b>
2.1 Planprosessen	11
2.2 Utbygging	12
2.3 Utbyggingsprosjekter av ulikt omfang	13
2.4 Planprosess i kartlagte kommuner	14
<b>3. Kunnskap om årsaker til manglende utbygging</b>	<b>15</b>
3.1 Tidligere innsikt om årsaker til manglende utbygging	15
3.2 Investeringsbeslutningen til boligutvikler	18
<b>4. Funn fra intervjuer og casestudie om arbeidet med plan- og byggesak</b>	<b>21</b>
4.1 Innledning	21
4.2 Funn om regulerings- og byggeprosessen	21
4.3 Boligutvikleres tilpasning til reguleringskrav og markedsforhold	26
<b>5. Funn og vurdering av tomtebankers betydning</b>	<b>31</b>
5.1 Innledning	31
5.2 Betydningen av tomtebanker	31
5.3 Vurderinger	32
<b>6. Funn og vurdering av årsaker til at tomter ikke bygges ut</b>	<b>35</b>
6.1 Områder der kommunene ønsker utbygging	35
6.2 Vurdering av årsaker til forsinkelser og manglende utbygging	37
<b>7. Boligutvikleres markedstilpasning og betydning for samfunnet</b>	<b>42</b>
7.1 Boligutvikleres markedstilpasning	42
7.2 Markedsstrukturen og boligutvikleres lønnsomhet	43
7.3 Samfunnsmessig vurdering	45
<b>8. Referanser</b>	<b>50</b>

# Sammendrag

*Det fremgår av boligmeldingen at hovedmålet med boligpolitikken er at «folk skal kunne bu i ein eigna bustad i heile landet» (Meld. St. 13 (2023-2024)). Ett av satsingsområdene for å få til dette er å «Ta vare på bustadene vi har, og byggje dei vi treng». For å oppnå en slik målsetning er det vist til et behov for å bygge flere boliger i møte med befolkningsvekst og demografiske endringer. For å følge opp boligmeldingen skal det ses på tiltak som gjør at areal avsatt til boligformål blir raskere bygget ut. For å lage gode tiltak er det behov for mer kunnskap om årsakene til manglende utbygging. På vegne av Kommunal- og distriktsdepartementet har Oslo Economics innhentet kunnskap om omfanget av, og årsaker til, at tomter ikke bygges ut, utover kortsiktige trender som kan forklares av dagens makroøkonomiske situasjon.*

Formålet med prosjektet har vært å kartlegge og vurdere langsiktige trender og årsaker til at regulerte boligtomter ikke bygges ut. Funnene tyder på at det i liten grad er en utfordring at regulerte boligtomter ikke bygges ut. Kommunene opplever på sin side at det blir bygget i de områdene kommunene ønsker. Manglende eller forsinket utbygging etter at en tomt er ferdig regulert til boliger, synes i hovedsak å skyldes endrede etterspørselsforhold og/eller økte kostnader, og i noen grad arbeid med rekkefølgekrav og trinnvis utbygging. Med bakgrunn i at markedsforhold er hovedårsaken til manglende eller forsinket utbygging av regulerte tomter, vurderes det å ikke være behov for tiltak rettet mot denne fasen.

Både kommunene og boligutviklerne har derimot vektlagt utfordringer med å få tomter regulert. Funnene i denne rapporten tyder på en utvikling mot at tomter avsatt til boligformål blir senere regulert, enten som følge av en lengre reguleringsprosess eller som følge av senere planinitiativ. Utviklingen innebærer at boligutvikleres prioritering mellom prosjekter blir viktigere. Endringen tilsier at boligutviklere med en større portefølje av tomter har fått en relativt bedre posisjon sammenlignet med mindre boligutviklere, noe som på sikt kan føre til svak konkurranse i markedet. Den økte detaljeringen i overordnede planer kan være en sentral årsak til en strukturell utvikling i retning av at det i hovedsak er store, profesjonelle aktører som forestår reguleringsprosessen.

Uavhengig av hva som er årsaken, er det en kostnad for samfunnet at planprosesser starter senere eller tar lengre tid enn nødvendig. Økt tidsbruk i seg selv er imidlertid ikke et problem dersom prosessen bidrar til at den samlede nytten øker, for eksempel dersom prosjekter realiseres med høyere kvalitet. Dersom årsaken til økt tidsbruk skyldes forhold hos boligutviklere, for eksempel at disse utfordrer overordnede planer, er heller ikke dette ensbetydende med at økt tidsbruk er negativt. I noen tilfeller kan boligutvikler både oppnå økt lønnsomhet og økt nytte for samfunnet. Innsigelsler fra andre interessenter eller tolkningsuenheter er på samme måte ikke nødvendigvis negativt, men kan bidra til et bedre prosjekt enn utgangspunktet, sett fra samfunnets ståsted.

Med dette utgangspunktet, er det forhold som bidrar til tregere utbygging, og som ikke bidrar til tilsvarende samfunnsnytte på andre områder, som det bør vurderes tiltak mot. Også en generell treghet i utbyggingen kan ha en negativ effekt for samfunnet dersom boligbehovet reelt sett ikke dekkes. Sistnevnte synes likevel ikke å være en utfordring i dag basert på funnene i denne rapporten. Den observerte utviklingen i retning av økt detaljeringsgrad i overordnede planer synes imidlertid å ha ført til at boligutviklere oftere ser behov for å utfordre planene. Derfor planlegges det også for lengre reguleringsprosesser.

Økt detaljeringsgrad i overordnede planer bidrar på den ene siden til å redusere usikkerhet. Samtidig blir risikoen som boligutviklere tar ved å utfordre planene mer forutsigbar. Boligutviklere kan derfor i større grad ta et kalkulert valg mellom å avvende planinitiativ, levere forslag som ikke utfordrer planen eller levere forslag som utfordrer overordnet plan i større eller mindre grad. Når detaljeringsgraden i overordnede planer øker, øker tiden fra kravene settes til boligene skal omsettes, samtidig som tilpasningsmulighetene reduseres. Dette medfører en oppfatning om at kravene i mindre grad vil være tilpasset markedet. I tillegg forventes det større variasjon i hvor mye markedsforhold blir vektlagt i overordnet plan, sett opp mot langsiktig planlegging og andre hensyn kommunene skal vektlegge. Den økte detaljeringsgraden kan derfor medføre at boligutviklere i større grad står overfor en motsetning mellom det kommunen forventes å kreve og det markedet etterspør.

I et samfunnsøkonomisk perspektiv er det ønskelig å innrette tiltak som kan redusere avvik mellom tilbud og etterspørsel som er uavhengig av konjunkturutviklingen. Et sentralt spørsmål er altså om boligene som bygges samsvarer med de boligene som etterspørres. Et relatert spørsmål er hvorvidt det er samsvar mellom det kommunen ønsker og det innbyggerne etterspør. Avvik kan gi manglende samsvar mellom det boligutviklerne kan bygge og det kommunene krever. Boligutviklere må i realiteten «selge» produktet sitt to ganger. Først til kommunen som må godkjenne prosjektet og deretter til kunden som må etterspørre prosjektet.

Som følge av at mer detaljerte overordnede planer kan ha en negativ innvirkning på samsvaret mellom tilbud og etterspørsel og på markedsstrukturen, bør det vurderes tiltak som reduserer slike virkninger. Når det vurderes tiltak, bør det være særlig oppmerksomhet på hvordan styrkeforholdet mellom boligutviklere og kommuner påvirkes. Økt innflytelse for boligutviklere kan på sikt både redusere kommunens kontroll over egen byutvikling, og styrke eksisterende store boligutviklere på bekostning av mindre og nye aktører i markedet.

Våre vurderinger viser at flere kommuner kan være i en situasjon som er i ferd med å bli ugunstig. Innflytelsen over hva som blir bygget synes i disse tilfellene i mindre grad å ligge hos kommunen og i større grad hos boligutvikler. Dette kan på sikt føre til mindre samsvar mellom det kommunen ønsker å få bygget og det som faktisk blir bygget. Dette gjelder også rekkefølgen i utbyggingen.

I tillegg bør det være oppmerksomhet rundt kompetanse og erfaring hos plan- og bygningsmyndighetene. Flere har påpekt at boligutviklere besitter vesentlig større kompetanse og erfaring enn plan- og bygningsmyndighetene. Dette kan både føre til at avklaringer tar lenger tid enn nødvendig og at intensjonen i de overordnede planene i mindre grad blir fulgt, på bekostning av de mer markedsmessige hensynene som boligutvikler vil ta. En ubalanse i kompetanse hos boligutviklere og kommuner kan også føre til at hensiktsmessige tilpasninger fra boligutviklere ikke blir akseptert grunnet en manglende forståelse for overordnede intensjoner og markedsforhold.

# 1. Innledning

*Det fremgår av boligmeldingen at hovedmålet med boligpolitikken er at «folk skal kunne bu i ein eigna bustad i heile landet» (Meld. St. 13 (2023-2024)). Ett av satsingsområdene for å få til dette er å «Ta vare på bustadene vi har, og byggje dei vi treng». For å oppnå en slik målsetning er det vist til et behov for å bygge flere boliger i møte med befolkningsvekst og demografiske endringer. For å følge opp boligmeldingen skal det ses på tiltak som gjør at areal avsatt til boligformål blir raskere bygget ut. For å lage gode tiltak er det behov for mer kunnskap om årsakene til manglende utbygging. På vegne av Kommunal- og distriktsdepartementet har Oslo Economics innhentet kunnskap om omfanget av, og årsaker til, at tomter ikke bygges ut, utover kortsiktige trender som kan forklares av dagens makroøkonomiske situasjon.*

## 1.1 Bakgrunn

Det er kommunene som gjennom sin arealplanlegging skal tilrettelegge for tilstrekkelig boligbygging og gode bomiljø. Samtidig er det primært private aktører som står for selve utbyggingen, og deres aktivitet påvirkes av markedsforholdene. Boligmarkedet, og dermed også boligbyggingen, er syklisk, og for eksempel under finanskrisen ble det bygget få boliger (SØA, 2021). De siste ti årene har boligbyggingen variert betydelig. Fra 2016 til 2020 var aktiviteten høy, og det ble i snitt fullført 30 700 boliger årlig (SØA, 2021). I 2023 ble det derimot kun igangsatt bygging av 13 963 boenheter i Norge (Boligprodusentene, 2024). Dette er 40 prosent lavere enn i 2022, og vi må tilbake til finanskrisen for å finne tilsvarende lave tall. I 2024 var situasjonen vært svært lik den i 2023. Samtidig er det årlige boligbehovet i perioden 2022–2027 anslått å ligge på rundt 29 000 boenheter (Prognosesenteret, 2022).

Boligbyggingen i seg selv gir ikke et godt bilde av om det er tilstrekkelig boligbygging. Et mer relevant mål er avviket mellom det beregnede boligbehovet og antall igangsatte boliger. Gitt at

igangsatte boliger i 2023 og 2024 har vært langt lavere enn det beregnede boligbehovet er det grunn til å tro at vi har et boligunderskudd. Det er store regionale forskjeller i underskuddet. Det er særlig i de store byene at befolkningsveksten er høy, og gir behov for flere boliger fremover. Problemet forsterkes av at det også har vært flere boliger som utgår fra bygningsmassen, som følge av riving, brann og liknende, enn bygninger som ombygges til boliger (SSB, Tabell 11358; SSB, Tabell 10783).

Det at det bygges for få boliger, kan skyldes en rekke forhold. En utredning fra 2014 peker på at byggeprosjekter blant annet blir utsatt som følge manglende gjennomføringsevne, uavklart infrastrukturbygging og uenighet mellom grunneiere (Barlindhaug, et al., 2014). Det er heller ikke alle tomter som er ferdig regulerte til boliger som er aktuelle å bygge ut, i alle fall ikke på kort sikt (Rambøll & SØA, 2021). Dette kan handle om tomter i områder som skal utvikles over tid. De siste årene kan lav boligbygging i stor grad tilskrives økte kostnader og lav etterspørsel etter nye boliger (Meld. St. 13 (2023-2024)). Det er også tegn til at utbygging i dag tar lengre tid, blant annet som følge av lange planprosesser og en større andel kompliserte transformasjons- og forettingsprosjekter (Meld. St. 13 (2023-2024)). Dette bidrar til å forsterke utfordringene. Som arealplanlegger og tilrettelegger har kommunen verktøy som kan påvirke boligbyggingen, men disse må brukes på riktig måte for å få ønsket effekt.

## 1.2 Mandat

Kommunal- og distriktsdepartementet ønsker å utarbeide tiltak som kan bidra til raskere utbygging. For å iverksette gode tiltak, er det behov for mer kunnskap om årsakene til at tomter ikke bygges ut. Oslo Economics har fått i oppdrag å undersøke dette. Prosjektet tar i hovedsak for seg langsiktige trender og årsaker til at tomter ikke bygges ut i områder der det er middels til høy etterspørsel etter boliger. Dette innebærer at prosjektet i utgangspunktet ikke ser på manglende utbygging som skyldes etterspørselssvikt eller andre makroøkonomiske forhold, som uventede kostnadsøkninger eller manglende tilgang på arbeidskraft. Prosjektet skal se på utviklingen over tid og ikke bare i dag.

Prosjektet er todelt. Del 1 er en kartlegging der vi har undersøkt omfanget og årsaker til at regulerte tomter ikke bygges ut, gjennom intervjuer med

kommuner og boligutviklere. Del 2 er en casestudie der vi gjennom undersøkelse av et utvalg prosjekter har gjort en særskilt vurdering av de økonomiske forutsetningene for gjennomføring av prosjektene, og årsaker til at prosjektene har vært utfordrende. I del 2 har vi benyttet intervjuer med kommuner og boligutviklere, samt saksdokumenter som informasjonskilder.

Prosjektet skal se på hele prosessen fra tomtekjøp til ferdig utbygde boliger. Ulike aktører kan være involvert på ulike tidspunkt i denne prosessen. For å tydeliggjøre at vi favner hele prosessen bruker vi fortrinnsvis begrepet boligutviklere når vi omtaler aktørene som jobber med en tomt fra råtomt til ferdige boliger. Unntaket er hvis vi refererer til andre kilder, eller ser på forhold som kun angår for eksempel utbyggere eller grunneiere.

Parallelt med dette prosjektet har det også vært gjennomført et annet prosjekt i regi av Kommunal- og distriktsdepartementet som ser på årsaker til

høy tidsbruk i planprosesser (Lislevand, et al., 2025). Prosjektet kartlegger årsaker til lang saksbehandlingstid i kommunenes planbehandling og foreslår hvordan tidsbruken kan reduseres.

Med bakgrunn i dette parallelle prosjektet blir tidsbruk i kommunenes saksbehandling ikke drøftet særskilt i denne utredningen.

## 1.3 Metode

De to viktigste kildene i prosjektet er intervjuer med relevante aktører og gjennomgang av saksdokumenter. I tillegg har vi brukt noen andre skriftlige kilder og statistikk.

Kommunene er en sentral aktør i denne utredningen, og det er viktig å understreke at norske kommuner er svært ulike. I denne utredningen er fokuset primært rettet mot større kommuner med middels til høy etterspørsel etter boliger.

Tabell 1-1: Aktører som har blitt intervjuet

Kommuner	Boligutviklere og boligbyggelag
Bergen kommune	AF Eiendom
Bodø kommune	Allstad Eiendom
Gjøvik kommune	Bate
Kristiansand kommune	BOB
Lørenskog kommune	Bonord
Molde kommune	Entra
Nordre Follo kommune	Fredensborg Bolig
Oslo kommune	Hellvik Hus
Stavanger kommune	JM Bolig
Tromsø kommune	Koteng Jenssen
Trondheim kommune	Mesterhus Tønsberg
Tønsberg kommune	Naabo
	NBBL
	OBOS
	Selvaag Bolig
	Skanska
	Solon Eiendom

**Note:** I flere av intervjuene har vi snakket med flere personer, med ulike roller. Enkelte er kontaktet for oppfølgende spørsmål per telefon.

### 1.3.1 Intervjuer

I prosjektet har vi intervjuet markedsaktører, bransjeorganisasjoner og kommuner. Totalt har vi gjennomført 38 semistrukturerte intervjuer fordelt på 16 boligutviklere, 12 kommuner, samt bransjeorganisasjonene Boligprodusentenes Forening, NBBL og Eiendom Norge. Alle informantene fremgår av Tabell 1-1. I tillegg til at enkelte markedsaktører og kommuner er intervjuet både i del 1 og 2 av prosjektet, er det gjennomført oppfølgingsamtaler med flere av informantene. Vi har også hatt skriftlig korrespondanse med flere kommuner vedrørende foreslåtte case i prosjektets del 2.

Ettersom prosessen fra planlegging til ferdig utbygging har mange trinn, vil det ofte være ulike personer involvert på ulike stadier. Både i en kommune og hos boligutviklerne kan det derfor være slik at det ikke er enkeltpersoner som har detaljkunnskap om alle delene av prosessen. I den grad det har vært mulig har derfor flere personer deltatt i samme intervju for å kunne dekke større deler av prosessen. Utvalget av informanter dekker både plan- og byggesak i kommunene, og boligutviklere som opererer på ulike stadier i prosessene.

Vi har kun hatt intervjuer med fagetaten i kommunene, og dermed ikke det politiske nivået. Det er grunn til å tro at utfordringer med boligbygging oppfattes ulikt hos fagetaten og politisk nivå, noe som må tas med i betraktningen når vi tolker funn.

Kommunene og boligutviklerne vi har snakket med opererer i ulike deler av landet. For å sikre relevant sammenligningsgrunnlag, er det valgt boligutviklere som har prosjekter i de kommunene som har vært omfattet av kartleggingen. Flere av boligutviklerne som er intervjuet har prosjekter i flere av kommunene i utvalget. For enkelte boligutviklere har intervjuene derfor omfattet deltakere fra ulike regioner for å sikre informasjon og erfaringer fra ulike kommuner.

Fokuset i intervjuene i del 1 av prosjektet, var på dagens boligsituasjon, kommunenes arbeid med å tilrettelegge for utbygging, omfanget av forsinkelser, årsaker til forsinkelser, hvordan krav til utbyggingen fastsettes og dialogen mellom kommunene og boligutviklere. Basert på erfaringer fra de første intervjuene, ble den siste delen av intervjuene mer fokusert på vurderinger knyttet til tomtebanker, erfaringer fra konkrete prosjekter, og mulige tiltak som kan bedre samspillet mellom kommunen og boligutviklere.

### Boks 1-1: Sakstyper

**Sakstype 1:** Et område er avsatt til utbygging i overordnede planer, men det tar lang tid før det fremmes et planinitiativ.

**Sakstype 2:** Et større prosjekt stopper opp eller blir betydelig forsinket fordi boligutvikler utfordrer de overordnede planene i stor grad.

**Sakstype 3:** Kommunen må inngå kompromisser, ta en større del av kostnaden og/eller gjøre andre tiltak for at utbygging settes i gang.

### 1.3.2 Nærmere om casestudien

Informasjonsgrunnlaget for casestudien består av saksdokumenter og intervjuer. Vi har støttet oss på saksdokumentene for informasjon om det spesifikke prosjektet, samt intervjuer med kommuner og boligutviklere for å få frem perspektiver som ikke fremgår av saksdokumentene, for eksempel lønnsomhetsbetraktninger og uformell dialog mellom boligutvikler, fagetat og politikere.

Vi har hatt en bred tilnærming til casestudien, hvor vi har gjennomgått flere caseforslag før det har blitt snevret inn til et mindre antall prosjekter som har blitt kartlagt og vurdert mer inngående. For å få forslag til prosjekter til casestudien ble det sendt e-poster til de fleste av kommunene vi intervjuet i den innledende kartleggingsfasen, i tillegg til at enkelte kommuner og boligutviklere ble spurt om forslag i forbindelse med intervjuene i prosjektets første del.

Utvalget av aktuelle case-kommuner var basert på inntrykket av presset i boligmarkedet og utbyggingstakten i kommunen. For å konkretisere hva som kunne være aktuelle saker, etterspurte vi eksempler på spesifikke saker innenfor tre definerte casetyper, som alle representerer årsaker til at utbygging uteblir eller tar lang tid. Boks 1-1 viser en oversikt over de ulike sakstypene.

Sakstype 1 omhandler situasjoner der et område er avsatt til utbygging i overordnede planer, men der det tar lang tid før det fremmes et planinitiativ. Gjennom denne sakstypen ønsket vi å få mer innsikt i hvorfor det ikke bygges i områder der kommunen ønsker at utbygging skal skje og har lagt til rette for dette, for eksempel gjennom en områderegulering. Slike saker kan gi innsikt i om mangelen på initiativ skyldes markedsmessige forhold, som modenheten til området, eller om det er barrierer for utbygging, som uavklarte rekkefølgekrav.

Sakstype 2 belyser problemstillingen med at boligutviklere forsinket prosjekter fordi de utfordrer overordnede planer. Ved å gå i dybden på en slik



sak kan boligutviklers lønnsomhetsbetraktninger belyses. Dette kan for eksempel være avveiningen mellom tidsbruk og høyere utnyttelse. Videre vil denne sakstypen også belyse i hvilken grad boligutviklere opplever at det er mulig å forhandle med kommunen om krav. Sakstype 2 var den sakstypen vi fikk inn flest forslag til, og denne er derfor best belyst i casestudien. Sakstypen samsvarer også med det som fremstår som den vanligste sakstypen basert på den samlede informasjonsinnhentingen vi har foretatt.

Sakstype 3 omhandler situasjoner der kommunen må inngå kompromisser, ta en større del av kostnaden, eller gjennomføre andre tiltak for at utbygging skal skje. Denne sakstypen belyser kommunens avveining mellom å sikre at utbygging skjer og bevaring av de kvalitetene som er bestemt i overordnet plan.

I alt mottok vi 22 ulike caseforslag, fordelt på 7 ulike kommuner. Av caseforslagene var det flere som viste seg å ikke være relevante for å belyse problemstillingene, for eksempel fordi prosjektet ikke ligger i områder der kommunen har et særlig ønske om at det skal bygges ut. Etter gjennomgang av saksdokumenter og innledende samtaler med kommunene var det ytterligere ett par case som fremsto lite egnet til å belyse de mest relevante problemstillingene. Etter de innledende samtalene med kommunene, kontaktet vi de aktuelle boligutviklerne for et intervju. I ett av de potensielle casene hadde ikke boligutvikleren mulighet til å stille til intervju og saken ble derfor kun belyst fra kommunens perspektiv.

Utgangspunktet for casestudien var å belyse økonomiske forutsetninger i prosjektene, for å se nærmere på årsaker til at prosjekter ikke bygges ut. Kartleggingen blant kommuner og boligutviklere i del 1 tydet imidlertid på at utfordringen ikke nødvendigvis er at regulerte tomter ikke bygges ut, men at tomter ikke blir regulert, og dermed ikke bygget ut. Av ulike årsaker finner vi at tomter som blir regulert i dag, som hovedregel bygges ut i tråd med det som både kommunen og boligutvikler forventet.

I casestudien ble det derfor i større grad fokusert på årsaker til at reguleringsprosesser ikke blir initiert eller ferdig regulert. Samtidig presiseres det at det også er tilfeller der regulerte tomter ikke bygges ut eller der det tar lang tid før utbygging starter, men informasjonsgrunnlaget tyder på at dette problemet er mindre utbredt og at hovedårsaken til manglende utbygging av regulerte tomter, er knyttet til høyere byggekostnader eller lavere etterspørsel. Som nevnt, har vi ikke hatt fokus på tidsbruken i de enkelte delene av regulerings-

prosessen og det presiseres derfor også at funnet ikke sier noe om prosessen er effektiv eller ikke.

### 1.3.3 Håndtering av funn fra intervjuer

Det er identifisert vesentlige forskjeller mellom kommunene som er kartlagt. For å ikke identifisere enkeltrespondenter, vil det kunne være motsetninger mellom det som oppsummeres fra intervjuene og det vi vurderer som det samlede bildet. Dette skyldes at vi også ser svarene som er mottatt fra den enkelte kommune og boligutviklere i den enkelte kommune i sammenheng. Selv om en problemstilling isolert sett er nevnt av en respondent, kan konteksten gi informasjon om betydningen av problemstillingen eller om problemstillingen vurdert konkret for den enkelte kommune, reelt sett skyldes andre forhold.

Basert på erfaringer fra de første intervjuene, ble det identifisert et behov for å gjøre intervjuene enda mer konkrete for å belyse oppdragets problemstillinger bedre. I intervjuene ble det derfor i økt grad lagt vekt på vurderinger knyttet til tomtebanker, erfaringer fra konkrete prosjekter, og mulige tiltak som kan forbedre samspillet mellom kommunen og boligutviklere.

Det har likevel vært utfordrende å få belyst hvordan boligutviklere forvalter tomtebankene over tid og hvordan prioriteringer gjøres mellom ulike prosjekter. Dette har vært forsøkt løst gjennom å be flere av respondentene om å svare på konkrete hypoteser der de ble utfordret til å svare på i hvilken grad de er enig i hypotesen og begrunne dette. Tematikken har vært i særlig fokus i gjennomgang av case og intervjuer knyttet til casene.

Gjennom casene har det også kommet frem at kommunene har svært ulik tilnærming til utbygging og at dette har stor innvirkning på utbyggingsprosessen. Kommunene har også svært ulike behov, som gjør det naturlig at de har ulike tilnærminger.

Selv om noe av innsikten er basert på respons på ulike hypoteser og dette ikke var en del av samtlige intervjuer vurderer vi at casene og intervjuene samlet sett gir et dekkende bilde av situasjonen i presskommuner.

## 1.4 Leseveiledning

I kapittel 2 og 3, beskriver vi gangen i et utbyggingsprosjekt, relevante tidligere undersøkelser og et teoretisk rammeverk for investeringsbeslutninger. I kapittel 4 oppsummerer vi funnene fra intervjuene knyttet til plan- og byggesak. Funn og vurderinger knyttet til tomtebanker og boligutvikleres risikoeksponering

gjennomgås i kapittel 5, mens kapittel 6 tar for seg funn og vurderinger knyttet til omfang og årsaker til at tomter ikke bygges ut. I kapittel 7 drøfter vi

boligutviklers markedstilpasning og vurderer samfunnsmessige virkninger.

## 2. Stegene i en utbyggingsprosess

*Prosesser for utbygging av boliger har mange steg, fra tomteerverv til ferdigattest, og involverer kommune, boligutvikler, utbygger og andre aktører. Rammene for et prosjekt er kommunens overordnede planer, før detaljregulering og byggesak avklarer detaljene for det enkelte prosjekt. Utbyggingsprosesser varierer i kompleksitet og lengde avhengig av størrelse og type byggeprosjekt.*

I dette kapitlet gir vi en overordnet beskrivelse av planprosessen og byggesaksbehandlingen i forbindelse med utbygging av boliger.

### 2.1 Planprosessen

#### 2.1.1 Kommuneplan

Kommunen er lokal planmyndighet og skal legge til rette for utvikling av lokalsamfunnet i kommunene og avklare hvordan arealene i kommunen kan brukes. Plan- og bygningsloven (pbl) § 3-3 stadfester kommunenes planoppgaver og planleggingsmyndighet. Figur 2-1 viser planhierarkiet, hvor underliggende planer skal følge bestemmelser fastsatt i overordnede planer. De overordnede planene er mer generelle mens detaljeringsgraden blir høyere og høyere jo lengre ned man kommer i planhierarkiet.

Det overordnede styringsdokumentet er kommuneplanen, som ofte tar utgangspunkt i en kommunal planstrategi. Den kommunale planstrategien omtales i pbl § 10-1, og kan omtales som kommunens «plan for planleggingen». Det er kommunene som er ansvarlige for å utarbeide en kommuneplan. I henhold til Plan- og bygningsloven kan kommunene vedta bestemmelser om mange ulike forhold i denne planen. Disse forholdene kan være ganske detaljerte, herunder bestemmelser om lekeplasser, skilt og reklame, parkering, estetikk, utbyggingsvolum, byggegrenser og liknende.

Kommuneplanen består av en samfunnsdel og en arealdel (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2023). Samfunnsdelen av kommuneplanen inneholder mål og strategier for hvordan kommunen skal utvikle seg som en helhet, og hvilke langsiktige utfordringer kommunen står overfor. I arealdelen legger kommunene rammen for hvor det kan bygges, og hva ulike områder i kommunen kan brukes til. Arealdelen bygger på

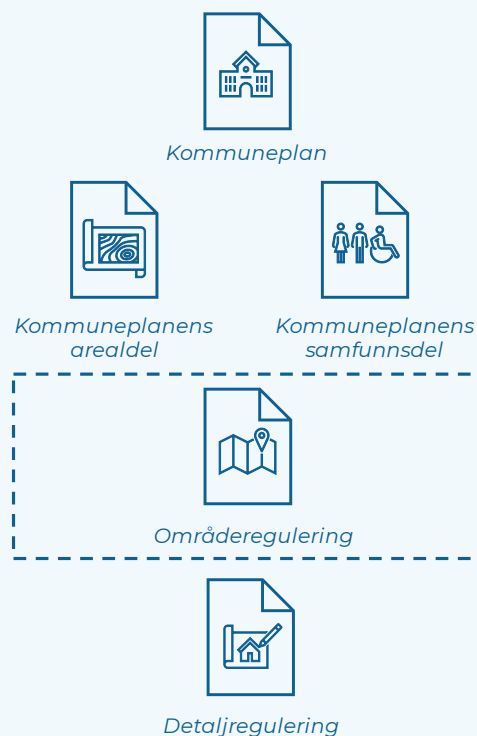
samfunnsdelen og den kommunale planstrategien for å sikre at arealpolitikken er i overenstemmelse med den fysiske, sosiale og kulturelle utviklingen av kommunen (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2022).

#### 2.1.2 Reguleringsplan

Hvis det skal bygges boliger i et område, må dette området først være avsatt til boligformål i kommuneplanens arealdel. Basert på kommuneplanen kan det utarbeides reguleringsplaner jf. pbl § 12-1. En reguleringsplan omtaler bruk, vern og utforming av areal og omgivelser, og består av et arealplankart og en planbeskrivelse.

Det finnes to typer reguleringsplaner, henholdsvis områderegulering og detaljregulering. Områderegulering avklarer arealbruk i et større område og utarbeides av kommunen. Kommunen kan gjøre dette i samarbeid med private aktører jf. pbl § 12-2. Detaljregulering er en konkret plan for gjennomføring av et avgrenset bygge- og anleggstiltak. Både private og offentlige aktører kan fremme forslag om detaljregulering jf. pbl § 12-3. Dersom det finnes en områderegulering, skal detaljreguleringen forholde seg til kravene i denne. Det er likevel ikke et krav om områderegulering for

Figur 2-1: Planhierarkiet



Illustrasjon: Oslo Economics

å kunne utarbeide en detaljregulering. Enkelte områdereguleringer gir også adgang til å bygge boliger, uten at det gjennomføres en detaljregulering.

### 2.1.3 Detaljregulering

En detaljregulering starter formelt med at en forslagsstiller sender inn et planinitiativ og ber om et oppstartsmøte. Det hender at forslagsstiller og kommunen har hatt uformelle møter før dette, for eksempel i form av en forhåndskonferanse. På oppstartsmøtet avklares forutsetningene for det videre planarbeidet og utformingen av det endelige planforslaget. Dette innebærer eksempelvis en vurdering av behovet for utredninger. Ved planoppstart skal berørte parter varsles om dette. Kommunen kan velge å stoppe planinitiativet under eller etter oppstartsmøtet jf. pbl § 12-8, men forslagsstiller har rett til å klage på denne avgjørelsen.

Forslagsstiller utarbeider deretter planforslaget. Når forslagsstiller er ferdig med planforslaget sendes det inn til kommunen for førstegangsbehandling. Kommunen har tolv uker på å behandle innsendt planforslag jf. pbl § 12-11. Hvis det er mangler i planforslaget skal kommunen gi beskjed om dette til forslagsstiller, og spesifisere hva som må utbedres. I slike tilfeller stopper kommunens behandlingsfrist. Fristen starter å løpe igjen når det reviderte planforslaget er sendt inn fra forslagsstiller. Kommunen kan også komme med forslag til en alternativ regulering av arealet.

## Boks 2-1: Planinitiativ og planforslag

Kravene til planinitiativet spesifiseres i Forskrift om behandling av private forslag til detaljregulering etter PBL § 1. Planinitiativet må redegjøre for blant annet formålet med planen, planlagt bebyggelse, utbyggingsvolum og høyder, berørte parter som skal varsles om planoppstart og forholdet til kommuneplanen. Et planinitiativ skal leveres senest samtidig som forespørselen om oppstartsmøte.

Etter oppstartsmøtet utarbeides planforslaget. Forslaget må oppfylle kravene til en reguleringsplan etter PBL § 12-1 og bestemmelser i kart- og planforskriften §§ 9 og 10. Kommunen kan komme med flere krav til innholdet i planen utover de generelle kravene, men disse skal forslagsstiller orienteres om i oppstartsmøtet. Kommunen skal ikke kreve mer dokumentasjon og utredning enn nødvendig for å kunne fatte et forsvarlig planvedtak.

**Kilde: Forskrift om behandling av private forslag til detaljregulering etter plan- og bygningsloven (2017).**

Når planvedtaket er ferdig behandlet av saksbehandler skal det sendes på høring og offentlig ettersyn. Høringsfristen er minimum seks uker. Når høringsfristen utløper har kommunen tolv uker til å behandle merknadene fra høringsrunden. Når behandlingen av merknadene fra høringsrunden er ferdigstilt sendes planforslaget videre til kommunestyret for politisk behandling. Kommunestyret har frist på tolv uker på å fatte vedtak (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2022).

### 2.1.4 Involvering av andre aktører

Underveis i utarbeidelsen av planforslag er det flere aktører som blir involvert, enten gjennom høringsinnspill eller at de blir involvert av kommunen tidligere i prosessen. Dette kan inkludere andre kommunale etater, som vann- og avløpsetaten, samt andre offentlige etater som Statens vegvesen og fylkeskommunen.

## 2.2 Utbygging

### 2.2.1 Byggesaksprosessen

Når en plan er vedtatt kan det søkes om byggetillatelse, ofte omtalt som byggesøknad eller byggesak. Det kan søkes i to steg, gjennom rammetillatelse (rammesøknad) og igangsettelsestillatelse, eller begge deler samlet i en ett-trinnsøknad. For å søke i ett steg, må bygget være ferdig prosjektert. Ved søknad i to trinn angir rammesøknaden de ytre rammene for byggeprosjektet, som størrelse, fasade og forholdet til kommuneplanen. Når rammetillatelsen er gitt må resten av bygget prosjekteres. Når prosjekteringen er ferdig, kan det søkes om igangsettelsestillatelse (Direktoratet for byggkvalitet, 2011).

Hvis rammesøknaden ikke er i tråd med reguleringsplanen må det søkes om eventuell dispensasjon eller endringstillatelse for å få godkjent rammesøknaden. Når byggingen er ferdig, må det søkes om ferdigattest før bygget kan tas i bruk, eventuelt en midlertidig brukstillatelse frem til de siste delene av prosjektet er på plass. Ferdigattesten utstedes for hele byggesaken samlet, og markerer avslutningen på saken (Direktoratet for byggkvalitet, 2011).

### 2.2.2 Rekkefølgekrav

Kommunen kan, i henhold til pbl § 12-7, stille rekkefølgekrav. Dette innebærer at enkelte tiltak må gjennomføres i en bestemt rekkefølge, eller fullføres før selve utbyggingen kan starte. Slike krav kan for eksempel omfatte etablering av vei,

energiforsyning eller barnehager. Hensikten med rekkefølgekrav er å sikre at nødvendig infrastruktur er på plass før utbyggingen realiseres, slik at området blir funksjonelt. Det må være en sammenheng mellom utbyggingen og rekkefølgekravet. Det kan bare stilles rekkefølgekrav til reelle behov som utløses eller forsterkes av utbyggingen (Selvaag-saken, 2021).

### 2.2.3 Utbyggingsavtaler

Pbl § 17-1 definerer en utbyggingsavtale som en avtale mellom utbygger eller grunneier og kommunen om utbygging av et område. Avtalene omhandler ofte oppfyllelse av rekkefølgekrav. Utbyggingsavtaler gir kommunen og utbyggere forutsigbarhet ettersom det sikrer hvem som skal finansiere og bygge de ulike tiltakene i rekkefølgekravene (Norsk Eiendom, 2019).

Det finnes ulike typer utbyggingsavtaler. En mulig avtale er at utbygger eller grunneier bygger tiltaket og overleverer det til kommunen når det er ferdigstilt. Et annet alternativ er at utbygger eller grunneier betaler kommunen, og at det er kommunen som gjennomfører tiltaket. I det sistnevnte tilfellet vil utbyggeren eller grunneieren få igangsettelsestillatelse når finansieringen av prosjektet er på plass. Kommunen bygger tiltaket når byggegrunnen er overlevert (Oslo kommune, 2024).

### 2.2.4 Selve utbyggingen

For å finansiere utbyggingen må de fleste boligutviklere ha et byggelån, nærmere beskrevet i Boks 2-2. Selve utbyggingsprosessen kan organiseres på mange måter, for eksempel gjennom totalentreprise hvor entreprenøren har ansvaret for både prosjektering og utførelse av arbeidet (Direktoratet for byggkvalitet, 2024). Byggearbeidets lengde vil variere basert på kompleksiteten til prosjektet, men å bygge et hus

## Boks 2-2: Byggefinansiering

For å finansiere et boligprosjekt opptas det ofte et byggelån. Et byggelån dekker løpende kostander av materialer og arbeid i prosjektet, og man betaler renter basert på hvor stor del av byggelånsrammen som er brukt.

For å få lån stilles det krav til sikkerhet i form av at en andel av boligene i prosjektet må være forhåndsolgt, normalt krever bankene at man 50 til 60 prosent av boligene er solgt. Hensikten med salgskravet er å sikre at det er etterspørsel etter prosjektet og dermed tilstrekkelig inntekt til å dekke lånet.

**Kilde: SØA (2022)**

tar omkring ett år (Hellvik hus, 2022; Byggstart, 2024).

## 2.3 Utbyggingsprosjekter av ulikt omfang

Boligprosjekter varierer mye i størrelse og dette er i seg selv en forklaring på variasjon i kompleksitet og tidsbruk. Relevante faktorer som påvirker kompleksitet og tidsbruk er blant annet størrelsen på området som skal reguleres, antall enheter, type område, behov for infrastruktur og antall interesser som berøres. Noen kommuner har en høyere andel omfattende og komplekse prosjekter og dette påvirker derfor hvordan kommunene oppfatter blant annet tidsbruk og graden av motsetninger mellom kommunen og boligutviklere. Boks 2-3 gir en beskrivelse av ulike prosjekttyper.

Særlig prosjekter knyttet til transformasjon og fortetting kan være komplekse og tar derfor tid å detaljregulere, blant annet grunnet hensyn til omkringliggende bebyggelse og hyppigere innsigelser. Det at slike prosesser tar lengre tid er derfor ikke utelukkende negativt, fordi det er viktige forhold som må avklares.

## Boks 2-3: Ulike prosjekttyper

**Transformasjonsprosjekter** er prosjekter der bruken av bebygde arealer endres. Dette kan for eksempel være industriområder eller havneområder som gjøres om til boliger, men det kan også være eksisterende boligområder som gjøres om til mer moderne områder med en miks av boliger, handel og kontorer.

**Fortetting** handler om at eksisterende boligområder får en høyere utnyttelsesgrad, for eksempel ved at det oppføres nye bygninger mellom de gamle. Eksempler på fortetting er såkalt «eplehageutbygging», der en stor tomt gjøres om til flere tomter, og der eksisterende bygg erstattes med nye bygg med flere enheter.

**Feltutbygging** er utbygging av en stor boligmasse, ofte en boligmasse bestående av samme type boliger, på én råtomt, som for eksempel et jorde.

**Mindre enkeltstående prosjekter** er utbygging av for eksempel en bolig, eller ett bygg med flere enheter på én tomt.

## 2.4 Planprosess i kartlagte kommuner

Selv om kommunene er ansvarlige for arealplanlegging, er det i mange kommuner likevel slik at private aktører, som grunneiere og boligutviklere, blir involvert på ulikt vis.

Kommunene vi har intervjuet oppgir at de bruker arealplanen til å styre etableringen av nye boliger. Dette gjøres hovedsakelig ved å avsette områder til boligformål. Enkelte kommuner går noe lenger og benytter det de kaller for byggesoner. Byggesoner er områder avsatt til boligformål der kommunen særlig ønsker utbygging. Kommunene kan gi økte insentiver til bygging i disse sonene, for eksempel ved å tillate høyere utnyttelse. Flere kommuner inviterer private aktører til møter i forbindelse med utarbeidelse av arealplan. I møtene kan aktørene komme med innspill til hvor de ønsker områder avsatt til boligformål.

I flere av kommunene vi har intervjuet, opplyser de planansvarlige at de som hovedregel inviterer andre deler av kommunen med i prosessen under utarbeidelse av arealplaner. Det samme gjelder andre offentlige etater som Statens vegvesen og fylkeskommunen. Hensikten er å få gjort nødvendige avklaringer knyttet til for eksempel vann og avløp, veier og skoler.

I andre kommuner er det ingen slik aktiv involvering av andre deler av kommunen, enten som følge av at de ikke blir invitert eller at interessentene ikke velger å involvere seg til tross for at de er invitert til å gi innspill. I slike tilfeller vil eventuelle innspill først komme når planen sendes på høring.

Flere kommuner gjennomfører områdereguleringer for områder i arealplanen hvor de ønsker utbygging. Noen kommuner bruker det i områder der en privat boligutvikler ikke kan løse alle behov, for eksempel der det er behov for sosial infrastruktur. Formålet er å gjøre det enklere for private aktører å ta initiativ til detaljregulering.

Fra våre intervjuer med kommuner og boligutviklere, har det kommet frem at det på private tomter er fortrinnsvis private aktører som tar initiativ til detaljregulering. Også for areal som kommunen eier og som skal gjøres om til boliger er det i hovedsak private aktører som tar initiativ til detaljregulering. Ingen av kommunene vi har snakket med tar selv initiativ til detaljregulering, med mindre det er kommunen som skal bygge, for eksempel når kommunen skal bygge en barnehage.

## 3. Kunnskap om årsaker til manglende utbygging

Flere tidligere rapporter og undersøkelser har pekt på årsaker til at tomter ikke bygges ut eller at det tar lang tid, slik som saksbehandlingstid, rekkefølgekrav, kompleksitet, forutsigbarhet, samt økonomiske og strategiske forhold. I dette kapitlet går vi gjennom innsikt fra tidligere undersøkelser om årsaker til at tomter ikke bygges ut, samt teori for hvordan investeringsbeslutninger blir tatt.

### 3.1 Tidligere innsikt om årsaker til manglende utbygging

#### 3.1.1 Saksbehandlingstid

Saksbehandlingstid pekes på som en grunn til at prosjekter tar lengre tid og at det oppstår forsinkelser. Samlet tid fra oppstartsmøte i en detaljreguleringsprosess til endelig vedtak har økt i perioden 2016 til 2024 (Figur 3-1). I en rapport fra 2018 anbefaler Bygg21 en makstid for saksbehandling av reguleringsplanforslag på 26 uker. De fant at kun en tredjedel av norske kommuner var innenfor anbefalt saksbehandlingstid, og i enkelte kommuner kunne saksbehandlingstiden være opp mot 700 dager (Bygg21, 2018). Dette må sees opp mot at det i 2018 i henhold til PBL var frister som tilsa en total behandlingstid på maksimalt 42 uker (48 uker i krevende saker).

#### 3.1.2 Innsigelser

Innsigelser, eller varsel om innsigelser, oppgis av boligutviklere som en viktig årsak til forsinkelser, i tillegg til kostnadskrevenne rekkefølgetiltak, krav om tekniske utredninger sent i prosessen, arkeologiske utgravninger, manglende kapasitet eller kompetanse hos forslagsstiller, komplisert koordinering av grunneiere og manglende kompetanse, kapasitet og nødvendige avklaringer fra kommunene (Konkurransetilsynet, 2015). Kommunene er enige at innsigelser er en viktig årsak til forsinkelser, og viser i tillegg til mangelfull kommunal saksbehandlingskapasitet, kapasitetsutfordringer, manglende fagmiljø i kommunen, mangler i private planforslag, uoverensstemmelser mellom planforslag og overordnet plan, og behov for å bli enige om rekkefølgetiltak (Konkurransetilsynet, 2015).

#### 3.1.3 Økt detaljeringsgrad i overordnede planer

Detaljeringsgraden i overordnede planer har økt, særlig i pressområder. Flyttingen av krav til tidligere i prosessen kan føre til merarbeid dersom det allikevel må gjøres store endringer før politisk behandling, men det kan også føre til at flere forhold avklares tidligere i prosessen (Ulstein, et al., 2018).

#### 3.1.4 Rekkefølgekrav og utbyggingsavtaler

Selv tomter som er regulerte og klare til utbygging blir ikke alltid bygget ut. Stavanger kommune har tidligere undersøkt årsakene til dette og peker blant annet på rekkefølgekrav, grunneiere med ulike mål og fremdriftsplaner, og eksisterende virksomhet som årsaker til dette (Konkurransetilsynet, 2015).

Figur 3-1: Tidsbruk under detaljregulering



Kilde: SSB, tabell 12671

Omfattende rekkefølgekrav som er tidkrevende å løse og finansiere og uenighet mellom kommunen og boligutvikler rundt disse, kan føre til forsinkelser eller at det ikke bygges boliger i området (Rambøll & SØA, 2021). Utbyggingsavtaler brukes for å klargjøre hvem som har ansvar for å gjennomføre og finansiere rekkefølgekrav. En tredjedel av kommunene i en undersøkelse gjennomført av NBIR bruker utbyggingsavtaler som et verktøy for å styre hvor de ønsker at utbygging skal skje (Barlindhaug, et al., 2014).

Rekkefølgekravene kan også føre til at utviklere gjør strategiske vurderinger om de skal bygge ut eller ei. Når det er mange grunneiere i et utbyggingsområde, kan dette føre til et «gratispassasjerproblem» i rekkefølgekravene. Ved å vente med å bygge ut tomten, så utløses ikke rekkefølgekravene. Dette fører til at den totale utbyggingen av infrastruktur fordeles på færre boligutviklere. Utviklere som begynner å bygge tidlig får dermed en større kostnad, noe som kan føre til lavere lønnsomhet i prosjektet. I noen tilfeller vil dette redusere lønnsomheten så mye at all bygging stopper opp i området (Rambøll & SØA, 2021).

### 3.1.5 Kompliserte prosjekter

Det er flere grunner til at transformasjonsprosjekter er dyrere og mer komplisert enn feltutbygging. Siden det allerede eksisterer bygningsmasse på tomten kan det være behov for sanering eller omgjøring av bygg (Rambøll & SØA, 2021).

Det er ofte flere grunneiere å forholde seg til. Hvis en grunneier ikke ønsker å være med på et transformasjonsprosjekt kan hele prosjektet stoppe opp. I tillegg fører transformasjonsprosjekter til konsekvenser for omliggende områder hvor for eksempel avkjøringer og veinett kan være kompliserende faktorer (Barlindhaug, et al., 2014).

Selve byggeprosessen er også mer krevende ettersom området rundt skal kunne brukes i byggeperioden. Det må for eksempel tilrettelegges for butikker hvis inngangen blir påvirket av byggingen og transport av materialer skjer i områder med naboer tett på. Dette kompliserer prosjektet ytterligere sammenlignet med feltutbygging hvor det er lite eller ingen aktivitet før byggingen (Barlindhaug & Nordahl, 2023).

Tomter i sentrumsområder har høy verdi. Ved fortetting eller transformasjon i sentrumsområder kan det være næringsvirksomhet i bygget. For å kunne endre disse må disse virksomhetene finne alternative lokaler noe som innebærer økte tomtekostnader. Den inntektsgivende næringsaktiviteten kan gjøre at grunneier ikke

ønsker å transformere (Rambøll & SØA, 2021). Tilgangen til tomter i sentrumsområder er mer komplisert og mer kostbar enn feltutbygging (Barlindhaug & Nordahl, 2023). Inntektsgivende næringsvirksomhet i bygget kan også føre til at grunneier ønsker å avvente med å selge eller bygge

Det har vært en endring fra feltutbygging på ubebygget mark til fortetting og transformasjonsprosjekter. Det er særlig i de store byene at man ser denne utviklingen (Barlindhaug, et al., 2014). Dette påvirker utbyggingstakten.

### 3.1.6 Boligutviklers behov for forutsigbarhet

Det tar lang tid fra investering til avkastning i et byggeprosjekt. I prosessen fra tomt til ferdig bygg er det kostnader til blant annet prosjektering, anbud, reguleringsprosessen, arbeidskraft og materialinnkjøp (SØA, 2022). Utviklere har derfor et stort behov for forutsigbarhet for å redusere investeringsrisikoen.

Til tross for at tidsbruk i en reguleringsprosess er en utfordring synes boligutviklere at den manglende forutsigbarheten i prosessen er en større utfordring (Konkurransetilsynet, 2015). Det er flere tilfeller av at krav endrer seg fra områderegulering til detaljregulering, noe som skaper uforutsigbarhet (Rambøll & SØA, 2021). Store variasjoner i bruk av planbestemmelser fra prosjekt til prosjekt øker kostnadene for boligutvikler og tidsbruken i prosjektet ettersom det er behov for flere avklaringer og møter mellom boligutvikler og kommunen. Det fører også til større usikkerhet knyttet til hvilke prosjekter som kan gjennomføres, når hvilke planbestemmelser som gjelder varierer fra plan til plan (Ulstein, et al., 2018).

Ifølge Konkurransetilsynet (2015) trekker boligutviklere frem at de opplever ulik praksis mellom kommuner også når det kommer til praktisering av rekkefølgekravene. Flere boligutviklere trekker også frem at planprosesser påvirkes av skjønnsutøvelsen til den individuelle saksbehandler, selv om kommunene er uenige i den oppfatningen (Ulstein, et al., 2018). Bytte av saksbehandler underveis i prosessen trekkes også frem av boligutviklere som en utfordring ettersom ny saksbehandler må bruke tid på å sette seg inn i saken og eventuelt har andre individuelle vurderinger (Ulstein, et al., 2018; SØA, 2022).

### 3.1.7 Økonomiske forhold

I Norge er det en stor andel som eier egen bolig og økte renter påvirker i stor grad etterspørselen etter bolig. Den høye gjeldsgraden gjør befolkningen sårbar ved renteøkninger. Høyere renter demper etterspørselen etter varer, inklusiv bolig, som følge



av at en større andel av husholdningsinntekten vil gå til å betjene boliglånet. Når rentene er høye er det færre som har mulighet til å ta opp boliglån ettersom betjeningsevnen reduseres (SØA, 2021). Dette kan føre til et fall i boligetterspørselen. Høye renter påvirker ikke bare kundene som skal kjøpe bolig, men også boligutviklerne. Høye renter øker kapitalkostnadene og det blir dyrere for boligutviklerne å sitte på tomter.

Markedssituasjonen kan skape forsinkelser på grunn av endret etterspørsel som gjør at boligutviklere velger å utsette salgsstart (Rambøll & SØA, 2021).

Uoverensstemmelse mellom områder som kommunen ønsker utbygd og områder hvor det er etterspørsel kan også føre til at det ikke bygges ut. Større tomter, som i hovedsak ligger utenfor en bykjerne, kan være mindre attraktive for kjøpere, og dermed også for boligutviklere. Eksempelvis har det på mindre steder blitt oppført leilighetsbygg som det har vært utfordrende å selge, da kjøperne ønsker småhus. Videre kan det oppstå problemstillinger knyttet til vernerestriksjoner, naboer kan i større grad bli påvirket, og det kan være flere grunneiere som gjør det vanskelig å koordinere infrastrukturbygging (Rambøll & SØA, 2021).

Før 2020 var utviklingen i byggekostnadene stabile og boligutviklere hadde god erfaring med å estimere byggekostnader. Pandemien og krigen i Ukraina har ført til en kraftig økning i prisen på byggematerialer. Dette har ført til at det er knyttet større usikkerhet til byggekostnader nå enn tidligere, noe som gjør det mer krevende for boligutviklere å planlegge (SØA, 2022).

I Norge importeres både arbeidskraft og materialer til byggebransjen. Den svake kronkursen fordyrer byggeprosjekter ytterligere. Hvis innsatskostnadene øker mer enn boligprisene fører det til lavere marginer for utviklere. Dette fører til at prosjektene blir ulønnsomme, og dermed ikke igangsettes (SØA, 2024).

Lønnsomhet i prosjekter er avgjørende for at utbyggere velger å bygge boliger, men flere utbyggere trekker frem at kommunen ikke tar hensyn til lønnsomhet under utarbeidelse av planer (Ulstein, et al., 2018).

SØA (2022) finner at tomter som skifter eiere flere ganger i utviklingsfasen har signifikant høyere samlet tidsbruk frem til ferdigstilling av boligen. Årsaken til dette er at videreutviklere av tomter øker prisen, siden de også må ha fortjeneste. Dette gjør det mer utfordrende for boligutvikler å oppnå lønnsomhet, ettersom den økte tomteprisen ikke

nødvendigvis kan veltes over til boligkjøper (SØA, 2022).

### 3.1.8 Strategiske forhold

Kjøp av tomt er første steg i en byggeprosess og utviklere må vurdere flere forhold når de skal kjøpe en tomt. I en undersøkelse gjennomført av Konkurransetilsynet i 2015 kommer det frem at beliggenhet og pris er de viktigste faktorene når en aktør vurderer tomtekjøp (Konkurransetilsynet, 2015). Andre viktige faktorer er reguleringsstatus, utnyttingsgrad, nærhet til offentlig kommunikasjon, utygd infrastruktur og omfanget av rekkefølgekrav. Utvalget i undersøkelsen er boligutviklere i de fem byregionene Oslo, Bergen Trondheim, Stavanger og Sandnes (Konkurransetilsynet, 2015).

Kjøp av uregulerte tomter, eller tomter regulert til andre formål, innebærer større usikkerhet og dermed økt finansiell risiko (Konkurransetilsynet, 2015). For å unngå denne risikoen kan boligutviklere inngå en opsjonsavtale. En opsjonsavtale er en avtale mellom grunneier og utvikler som gir utvikler rett, men ikke plikt, til å kjøpe tomten innen en bestemt tidsperiode og til en avtalt pris. Dette gjør det mulig for boligutvikler å arbeide med regulering av tomten før kjøpet gjennomføres. Dersom reguleringsplanen ikke blir vedtatt, kan boligutvikler velge å ikke kjøpe eiendommen (Byggordboka, 2018).

Markedsforholdene påvirker hvor villig en grunneier er til å inngå opsjonsavtaler. Fra 2010 til 2020 har andelen opsjonsavtaler gått noe ned, trolig grunnet høy etterspørsel etter tomter og høy prisvekst. Tomteeier har da foretrukket å selge nå, fremfor å selge til samme pris om flere år når prisen i markedet kan ha steget enda mer (SØA, 2022).

For å kunne sikre en kontinuerlig drift, og opprettholde forutsigbarhet anser mange boligutviklere at det er nødvendig med en tomtebank (Konkurransetilsynet, 2015). Når mange prosjekter utvikles parallelt er boligutviklerne mindre sårbare for uforutsette forsinkelser knyttet til for eksempel byggestart (Nordahl, 2012). En tomtebank sikrer også fleksibilitet og økt mulighet for å kunne bygge der folk ønsker å bo. Tidshorizonten på tomtebankene til boligutviklerne har økt. Tidlig på 2000-tallet var det vanlig med tomtebanker med en 3-5-års horisont, men en undersøkelse fra 2011 fant at de samme boligutviklerne hadde tomtebanker tilsvarende 10 års produksjon (Nordahl, 2012). SØA (2022) finner at tomtebankene har blitt mindre som følge av utfordringer knyttet til finansiering, og at sterk boligprisvekst fører til at flere krever betaling med en gang.

Kommuner opplever at utbyggere kommer med trusler om å skrinlegge prosjekter for å unnsnippe krav som stilles, og at dette brukes som et pressmiddel. Det er særlig krevende for administrasjonen når utbyggere kontakter politikere ved uenighet om krav, ettersom politikere i større grad vil si ja til utbygging. Dette kan skape en konflikt mellom krav som administrasjonen må pålegge utbygger og ønsket om vekst og tilflytning til kommunen (Ulstein, et al., 2018).

### 3.2 Investeringsbeslutningen til boligutvikler

For en rasjonell kommersiell boligutvikler vil beslutningen om å bygge boliger avhenge av lønnsomheten. Det er altså en økonomisk vurdering. Det vil være lønnsomt å bygge dersom kostnadene knyttet til utbygging, inkludert tomtekjøp og reguleringsprosess, er lavere enn forventet salgsværdi. Utfordringen til boligutvikler er at idet de skal gjøre investeringen, enten det er i tomtekjøp eller i utbygging, så har de ikke full informasjon om fremtidige kostnader og inntekter.

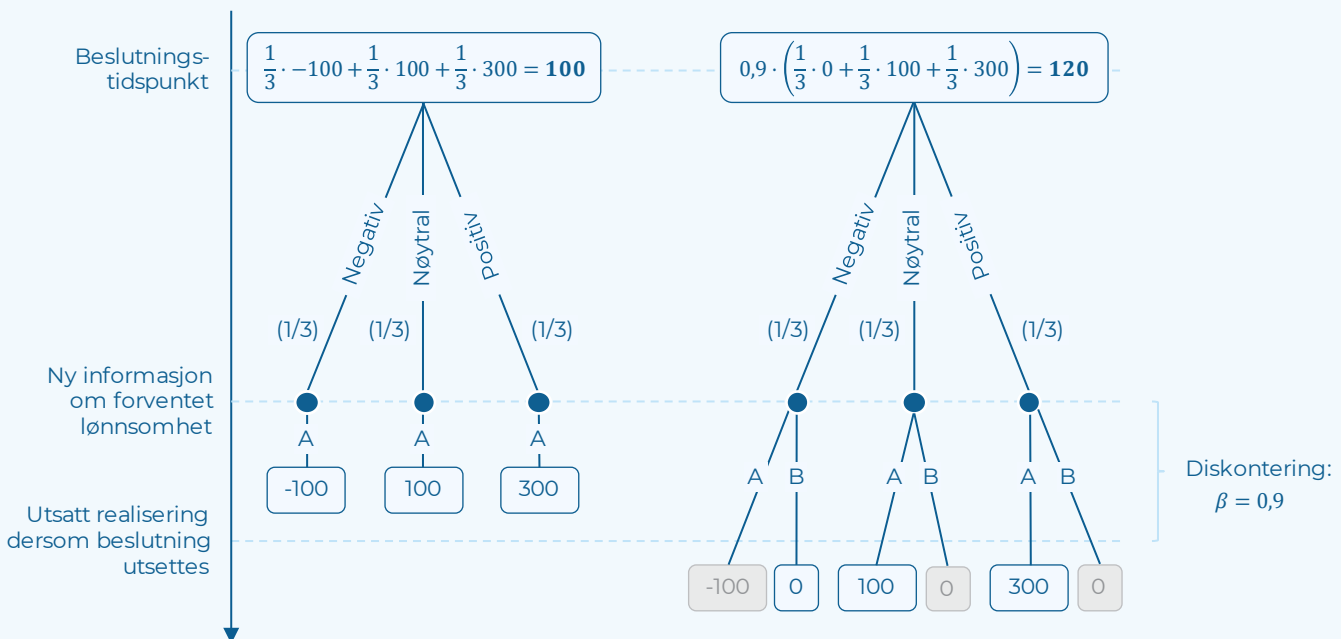
Når du investerer bruker du penger i dag, med en forventning om å få en fremtidig gevinst. Dixit og Pindyck (1994) beskriver at de fleste investeringsbeslutninger inneholder, i varierende grad, tre viktige faktorer. For det første er investeringen delvis eller helt *irreversibel*. Litt forenklet, dersom

du skulle angre på investeringsbeslutningen kan du ikke nødvendigvis få tilbake alle pengene du har investert. Videre er det *usikkerhet* knyttet til den fremtidige gevinsten av investeringen. Til slutt er det et handlingsrom knyttet til *timing* av investeringen.

Det er mulig å vente med investeringen for å få mer informasjon om fremtiden, selv om fremtiden aldri vil være helt sikker. Disse tre faktorene påvirker hva som er det optimale valget. Den klassiske tilnærmingen til investeringsbeslutninger, som beregner en netto nåverdi av ulike fremtidige scenarier, tar ikke hensyn til alle tre faktorene samtidig. Den kan ikke både ta hensyn til graden av irreversibilitet og timingen på samme tid. Årsaken er at denne tilnærmingen ikke tar hensyn til beslutningstakerens opsjon om å vente og se om ny informasjon påvirker lønnsomheten til ulike utfall. Ved å investere i dag mister du muligheten til å ta hensyn til informasjonen som kommer i morgen, og det er derfor en alternativkostnad ved å investere i dag. Realopsjonstilnærmingen til investeringsbeslutninger tar hensyn til nettopp dette.

En mulig situasjon som illustrerer dette poenget, er vist i Figur 3-2. Venstre side av figuren viser en situasjon der en beslutning i dag kan gi tre ulike utfall, med like stor sannsynlighet. Forventet verdi av investeringen er 100. Imidlertid er det en mulighet for ny informasjon i morgen. Ved å utsette

Figur 3-2: Realopsjonseksempel: Lønnsomt å utsette beslutning til signal om lønnsomhet avslører negativ, nøytral eller positiv utvikling



Illustrasjon: Oslo Economics

beslutningen får investoren mer informasjon, et signal, som gir en ny forventet verdi av investeringen på 120. Å utsette beslutningen vil i dette tilfellet være gunstigere for investoren. Faktisk burde investoren være villig til å betale 20 for muligheten til å vente med å ta beslutningen, eller som et alternativ, være villig til å utsette beslutningen også hvis det innebærer at investeringskostnaden stiger med inntil 20.

Investoren kan ikke på forhånd vite om det vil lønne seg å utsette beslutningen, men det er forhold som kan indikere hvorvidt opsjonen om å vente er mer eller mindre gunstig. Den potensielle nedside ved en investering er et slikt forhold. Selv om to prosjekter kan ha tilnærmet lik forventet lønnsomhet, kan de være assosiert med ulik grad av usikkerhet. Dette kan skyldes makroøkonomiske konjunkturer, markedsmessige forhold, spørsmål knyttet til regulering eller prosjektspesifikke faktorer. Alt annet likt, betyr økt usikkerhet en større potensiell nedside i prosjektet. Å vente på ny informasjon gir boligutvikler en mulighet til å unngå investeringens nedside, og det er denne muligheten som er opphavet til realopsjonsverdier. Mer usikkerhet gir dermed mindre investeringsvilje, også etter at kapitalkostnader er hensyntatt.

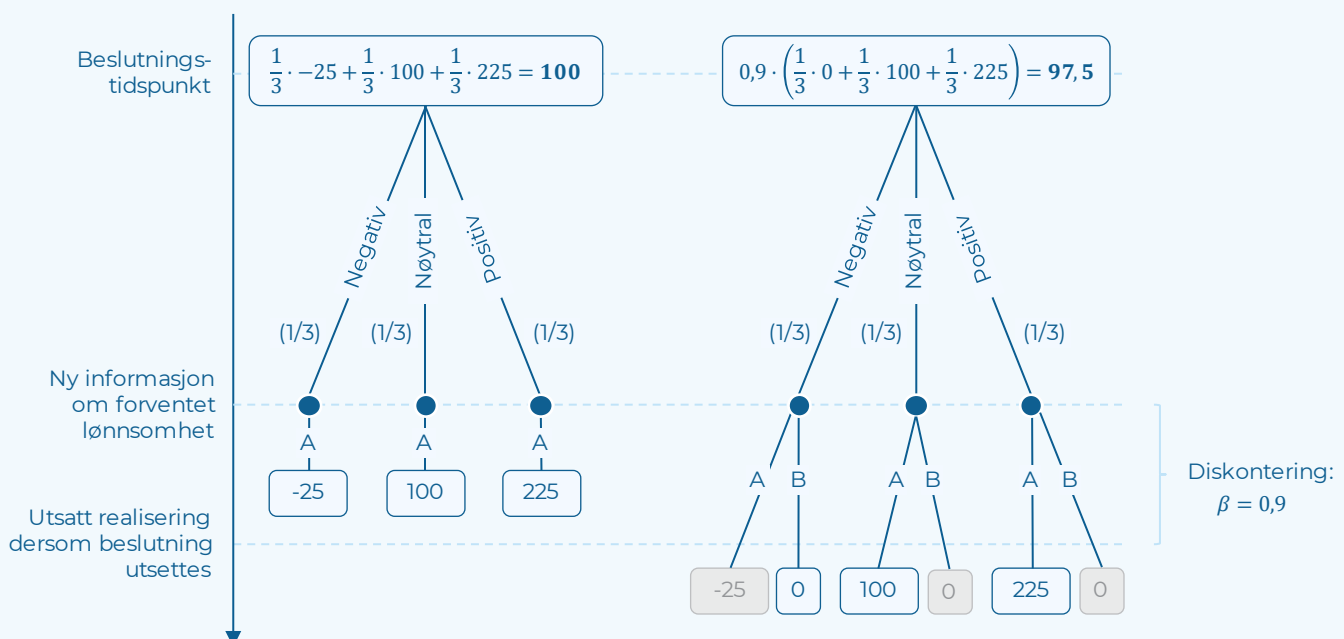
For å illustrere dette kan vi sammenlikne Figur 3-2 med Figur 3-3. I Figur 3-2 kan utfallet variere fra -100 til 300, altså med 400, med en forventningsverdi på 100. I Figur 3-3 kan utfallet variere fra -25 til 225, altså

med 250, og også med en forventningsverdi på 100. Imidlertid ser vi at dersom investoren i scenariet i Figur 3-3 venter og får mer informasjon, så er gevinsten 97,5, altså lavere enn dersom investeringen blir gjort med en gang. Usikkerheten er ikke stor nok til at gevinsten ved ny informasjon veier opp for tidskostnaden. Når usikkerheten er større, som i Figur 3-2 lønner det seg derimot å vente.

Teorien om realopsjoner tilsier at verdien av å utsette en beslutning er høyere når investeringen i stor grad er irreversibel, når det er forventet at investoren kan få ny og relevant informasjon i fremtiden, og når det er høy usikkerhet. Med dette som et teoretisk utgangspunkt, kan vi se på i hvilke tilfeller det vil være gode grunner til at boligutvikler bør foreta en investering, og i hvilke tilfeller det kan være lurt å vente. Boligutvikler står overfor risiko når de skal ta sine beslutninger om tomtekjøp, igangsetting av regulering og igangsetting av bygging. Noen av boligutviklerne vi har snakket med deler risikoen inn i tre kategorier: markedsrisiko, reguleringsrisiko og politisk risiko. Markedsrisiko inkluderer både forhold knyttet til potensiell salgsverdi av prosjektet og kostnadsforhold utover det som kan knyttes til regulering og politisk risiko. For boligutvikler er det summen av risiko som er viktig.

Risiko er altså satt sammen av mulige fremtidige utfall, og usikkerheten knyttet til disse. Det vil si at

Figur 3-3: Realopsjonseksempel: Tidskostnadene gjør det ulønnsomt å utsette beslutningen når den potensielle nedside er liten



risikoen kan endres både når det skjer forandringer i fremtidige utfall, og når det skjer endringer i usikkerhet om disse fremtidige utfallene. Som vist over er potensiell nedside og usikkerhet viktige faktorer når verdien av å vente – realopsjonen – fastsettes. Den potensielle nedsidene og usikkerheten knyttet til for eksempel markedsrisiko, som salgspris, vil derfor påvirke realopsjonen.

Ved å starte en regulerings- og utbyggingsprosess med dagens markedsforhold, kan vi anta at boligutvikler har en reell bekymring om at salgsprisen ikke vil være høy nok til at prosjektet vil bli lønnsomt, det er altså en nedside. Boligutvikler kan for eksempel vurdere at det med dagens prisnivå ikke vil være lønnsomt, men at det er 20 prosent sannsynlighet for at det blir mindre lønnsomt og 50 prosent sannsynlighet for at det blir mer lønnsomt. Vurderingen av sannsynligheten for de ulike utfallene påvirkes av ulike parametere der blant annet renteutviklingen og boligtilbudet har betydning. Hvis boligutvikleren vurderer den potensielle oppsiden som stor og at den vil inntreffe med stor sannsynlighet innenfor planlagt tidsperiode, taler dette for at prosjektet settes i gang. Hvis boligutvikler vurderer at det er stor usikkerhet knyttet til om for eksempel styringsrenten blir satt ned i løpet av denne tidsperioden, og den potensielle gevinsten er begrenset, kan det derimot være mer rasjonelt å vente. Dette kan også gjelde selv om det blir vurdert at ferdigstilling i dag, gitt dagens situasjon, ville vært lønnsomt.

Boligutvikler sin investeringsbeslutning består imidlertid av flere faktorer enn salgsprisen. Hvis vi antar at boligutvikler i dag eier tomten, vil beslutningen om investering avhenge av hva som er på tomten i dag, hvor mye kapital som er bundet i tomten og kapitalkostnaden for dette, samt tomtens salgsverdi. Disse faktorene påvirker hvordan risiko får utslag i lønnsomheten til et prosjekt. Hvis tomten i dag er uregulert, kan boligutvikler foreta en stegvis vurdering. Dersom det å regulere tomten gir tomten en verdiøkning som overstiger kostnaden ved å få den regulert, kan det være rasjonelt å gjøre dette selv om bygging på tomten ikke nødvendigvis er lønnsomt.

Hvis boligutvikler har detaljregulert en tomt, og utbygging ikke vil være lønnsomt, kan utvikler likevel velge å bygge ut tomten, fordi tomtens kapitalkostnader, manglende salgsverdi, eller andre forhold gjør at tapet ved å bygge ut er lavere enn tapet ved å utsette beslutningen eller å selge. Alle de nevnte faktorene vil i større eller mindre grad påvirke hverandre, og dermed også påvirke hvordan ulike prosjekter og ulike boligutviklere bør agere.

Hva som vil være lønnsomt er en vurdering som gjøres for hvert enkelt prosjekt. Boligutviklere med flere tomter vil imidlertid stå i ulike situasjoner som påvirker hvordan de agerer. Boligutvikleren vil da foreta prioriteringen basert på en vurdering av den samlede kapitalbindingen og realiseringsmuligheten. Dette betyr at lønnsomhet isolert sett ikke nødvendigvis vil være tilstrekkelig til at en boligutvikler igangsetter et prosjekt.

### Boks 3-1: Forhandlinger mellom boligutvikler og kommune

Standard Nash-likevekt ved forhandlinger mellom to parter: Fordeling av gevinst etter forhandlinger blir en kombinasjon av  $s_1$  og  $s_2$  som tilfredsstillende følgende maksimeringsproblem:

$$\max (s_1 - s_1^0)(s_2 - s_2^0)$$

Dersom  $s_1$  og  $s_2$  er gjensidig avhengig av hverandre, for eksempel ved at  $S = s_1 + s_2$ , ser vi at dersom utsidealternativene  $s_1^0$  og  $s_2^0$  er like store (like gode), vil likevekten av forhandlinger være lik fordeling av overskuddet,  $s_1 = s_2$ .

La oss anta at 1 representerer verdier på kommunens side, og 2 representerer verdier på utviklers side. I en forhandling mellom disse partene vil verdien som tilfaller utvikler (2) være større dersom utviklers utsidealternativer er bedre, altså at  $s_2^0$  er større. Dette kan utvikler selv påvirke ved å anskaffe flere tomter som kan være kandidater for utbygging enn det utvikler reelt sett har kapasitet til å håndtere samtidig.

Kommunen (1) sine utsidemuligheter kan delvis påvirkes ved å regulere et større antall tomter til utbygging, men kommunen er også prisgitt markedets interesse for utbyggingsprosjekter i området. Med hard konkurranse vil kommunens utsidemuligheter i forhandling med hver av utviklerne forbedres, altså ved at  $s_1^0$  blir større.

## 4. Funn fra intervjuer og casestudie om arbeidet med plan- og byggesak

*Utgangspunktet for prosjektet er langsiktige trender og årsaker til at regulerte boligtomter ikke bygges ut. Både kommunene og boligutviklerne har i intervjuene vektlagt utfordringene med å få tomter regulert. Når en tomt er regulert er opplevelsen at bygging hovedsakelig blir igangsatt, og at eventuelle forsinkelser skyldes arbeid med rekkefølgekrav, trinnvis utbygging, eller eventuelt manglende etterspørsel.*

### 4.1 Innledning

Intervjuene i prosjektet har vektlagt kommunenes arbeid med å tilrettelegge for utbygging, omfanget av forsinkelser, årsaker til forsinkelser, hvordan krav til utbyggingen fastsettes og dialogen mellom kommunene og boligutviklere. Selv om prosjektet har et langsiktig perspektiv, har vi også spurt kommunene og utviklerne om dagens situasjon. Tidsnære erfaringer preger ofte svar fra informanter, og med informasjon om dagens situasjon blir det lettere å skille kortsiktige og langsiktige forhold.

Til tross for mindre utbygging den siste tiden, opplyser kommunene i utvalget at de i liten grad opplever boligsituasjonen som utfordrende. Funnene må derfor leses i denne konteksten. Samtidig som kommunene ikke opplever boligsituasjonen som utfordrende på kort sikt, har det i 2023 og 2024 vært en betydelig reduksjon i utbyggingen som har store konsekvenser for utviklere og utbyggere. For boligutviklere er dagens situasjon krevende, og det preger også deres svar.

Selv om kommunene generelt ikke opplever boligsituasjonen som utfordrende, peker enkelte kommuner på noe usikkerhet om situasjonen fremover, særlig for visse boligtyper. Dette handler for eksempel om manglende rotasjon i form av at eldre flytter ut av eneboliger og inn i leiligheter. Flere av kommunene mener også at de har god nok planreserve til boligformål, både regulert og uregulert, til å møte fremtidig etterspørsel. Andre er ikke like sikre på at de har nok til å dekke etterspørselen fremover. Alle merker imidlertid redusert byggeaktivitet, og for enkelte skaper det en bekymring om hvorvidt de vil ha nok boliger

fremover. Boligutviklere trekker frem at ikke alle tomter i planreserven er aktuelle for utbygging, og at planreserven derfor ikke beskriver den reelle tilgangen på tomter til utbygging.

Situasjonsbeskrivelsen over tilsier at kommunene i liten grad er bekymret for manglende utbygging i områder kommunene ønsker bygget ut, noe den videre gjennomgangen også viser. Dette betyr imidlertid ikke at det faktisk bygges nok, og til riktig tid. I de påfølgende kapitlene, foretar vi derfor en nærmere vurdering av situasjonsbeskrivelsen og markedsforholdene, med den hensikt å undersøke hvorvidt utbygging i realiteten skjer tregere enn ønsket fra samfunnets side.

Gjennomgangen i dette kapitlet oppsummerer det som har kommet frem i intervjuer i kartleggingen og i casestudien knyttet til plan- og byggesak. Det foretas ingen vektning av innspillene utover at det angis hvilken aktør som står bak og en angivelse av omfang på antall som har støttet synspunktet.

### 4.2 Funn om regulerings- og byggeprosessen

#### 4.2.1 Detaljeringsgraden i overordnede planer har økt

Både boligutviklerne og de fleste kommunene beskriver at detaljeringsgraden i arealplaner har økt de siste årene, blant annet i form av flere krav. Dette skyldes både en økning i krav fra overordnet myndighet, men også at kommunene ønsker å sikre seg flere kvaliteter i byggeprosjekter tidlig. Når det gjelder kravene fra overordnet myndighet oppgir kommunene at det stadig kommer nye krav, uten at krav fjernes. Boligutviklerne peker også på at kommunene legger til flere og flere krav i planene, uten å fjerne andre.

Ved oppdatering av arealplaner oppleves det at kravene fra den forrige planen videreføres, i tillegg til at nye krav innarbeides. En utfordring som pekes på av flere, er at det er vanskelig å vite om kravene som settes i en arealplan er gjennomførbare før detaljreguleringen gjennomføres og dette kan skape behov for å utarbeide planinitiativ i detaljreguleringen som er i strid med overordnet plan, se kapittel 4.4.2.

Enkelte boligutviklere opplever at den økende detaljeringen av arealplanen er i strid med at

arealplanen skal være overordnet. Kommunal- og distriktsdepartementet (2022) sin veileder om kommuneplanens arealdel trekker frem at planen ikke skal være mer omfattende enn nødvendig, og at unødige detaljer svekker muligheten til å få frem hovedprioriteringer og langsiktige strategier, som i utgangspunktet er formålet med arealplanen. Likevel presiserer Kommunal- og distriktsdepartementet at det på enkelte områder vil være behov for detaljerte vurderinger, også i arealplanen. Kommunene opplever det som vanskelig å skulle redusere detaljeringsgraden i arealplanene.

Flere kommuner påpeker at én årsak til at planene har blitt mer detaljerte, er at det er blitt en større andel transformasjons- og fortettingsprosjekter. Disse prosjektene krever mer hensyn til eksisterende bebyggelse, det kan være utfordrende å løse infrastruktur, og det kan være behov for spesielle løsninger som ønskes sikret ved å sette krav i kommunens arealplan.

Samtidig er en utfordring, som flere nevner, at markedet endrer seg raskt, og detaljerte arealplaner blir raskere utdaterte enn planer som er mer overordnede. Utdaterte planer kan være vanskelige å regulere ut fra, og i noen tilfeller legges det derfor til tilleggsbestemmelser i den gamle planen for å holde den oppdatert. Dette kan fungere godt, men kan også øke sannsynligheten for at det er motstridende krav i planen.

Trenden med økte krav i plan er også påpekt av respondentene knyttet til detaljreguleringen. Dette gjelder både i form av økte krav til utredninger, men også i form av at kommunene i større grad ønsker å sikre seg kvaliteter i prosjekter allerede i detaljreguleringen. Tidligere ble gjerne detaljer om for eksempel materialbruk, farge på gjerder og liknende, håndtert i forbindelse med byggesøknaden, men flere viser til at dette nå i økende grad er en del av detaljreguleringen. Dette medfører at detaljreguleringen tar lengre tid, men det kan også føre til at bestemmelsene som blir vedtatt i detaljreguleringen ikke er mulig å gjennomføre i praksis.

For økningen i kravene til utredninger i en detaljreguleringsprosess er det blant annet vist til strengere krav til utredning av for eksempel overvann og nye grunnutredninger etter skredet i Gjerdrum. Kommunene påpeker at krav til utredninger kan avhenge av hvilken Statsforvalter de ligger under. Alle utredningskravene gjør at det blir ekstra utfordrende for mindre aktører, noe både kommunen og boligutviklerne peker på. Flere kommuner trekker frem at det har blitt en profesjonalisering av utbyggingsbransjen, noe som

## Boks 4-1: Case 1 – Treet på Damsgård

I 2003 satte BOB, på vegne av grunneier Atle Halvorsen, i gang et arbeid med å regulere et område på Damsgård i Bergen kommune fra industriformål til boligformål. Området lå i et transformasjonsområde langs Puddefjorden.

Forslag til reguleringsplan ble sendt inn i 2006. I forslaget ble det foreslått et signalbygg, i form av et høyhus på ti etasjer. Byggehøyden var over kommunedelplanen sin anbefaling om maks høyde (4 etasjer). I tillegg ble det foreslått et lavere langhus på åtte etasjer. Totalt cirka 115 boenheter. På bakgrunn av politiske signaler om at høyhus var aktuelt, uttalte fagetaten at et høyere bygg kunne passe inn i området, men presiserte at langhuset da burde være markant lavere enn høyhuset. Fagetaten konkluderte med at planen kunne legges ut på offentlig ettersyn.

I forbindelse med offentlig ettersyn ble høyden på langhuset redusert til seks etasjer i forslagsstiller sitt forslag. I forbindelse med 2. gangs behandling anbefalte ikke fagetaten planen.

Før saken kom til 2. gangs behandling ønsket forslagsstiller å endre høyhuset til 12 etasjer, dette ble sett på som en vesentlig reguleringsendring og planen ble derfor lagt ut på offentlig ettersyn på nytt i starten av 2008. Planen ble ikke anbefalt av fagetaten, men byrådet valget å anbefale forslaget. Bystyret vedtok planen i september 2009.

I forbindelse med prosjektering ønsket utvikler å endre de vedtatte 12 etasjene til 14 etasjer og det ble søkt om reguleringsendring i 2012. Gikk gjennom på ett år, og bygget sto ferdig i 2015.

trolig delvis henger sammen med de økte kravene, som mindre aktører, og mindre profesjonelle aktører, i mindre grad er i stand til å møte.

Flere boligutviklere opplyser at den økte detaljeringen har ført til motstridende krav som gjør at de må søke dispensasjon i forbindelse med byggesøknaden. Samtidig kommenteres det at å bruke tid på detaljer i detaljreguleringen reduserer tidsbruken i byggesøknaden. Boligutviklere peker likevel på at kravene til utredning fører til at de må gjøre mye prosjekteringsarbeid tidlig i prosessen. Å gjøre mye av dette arbeidet før de har begynt å selge boliger gjør at det kun er aktører med store finansielle muskler som kan delta i slike prosesser.

### 4.2.2 Rekkefølgekrav

Flere av kommunene oppgir at rekkefølgekrav er noe av det som forårsaker mest uenighet mellom dem og boligutviklerne. Kommunene har noe ulik tilnærming til rekkefølgekrav. Enkelte er opptatt av at boligutviklerne må ha en betydelig rolle i å tilfredsstille rekkefølgekravene, mens andre legger mer vekt på at krav må være forholdsmessige. En

tidligere dom har vist at det bare kan stilles rekkefølgekrav til reelle behov som utløses eller forsterkes av utbyggingen (Selvaag-saken, 2021). Kommunene er opptatt av at kostnadene ved rekkefølgekrav i et område fordeles på boligutviklere i området.

Kommuner gir i enkelte tilfeller dispensasjon fra rekkefølgekrav. Da handler det stort sett om forhold boligutvikler ikke selv kan påvirke, som for eksempel bygging av skoler. Da kan kommunen tillatte at boligutvikler setter i gang bygging, selv om skole ikke er på plass.

Rekkefølgekrav er et viktig element i utbygginger og kan være en kilde til økt tidsbruk og manglende igangsettelse av både regulering og bygging. Det som oppleves som særlig utfordrende når det gjelder rekkefølgekrav, både for kommuner og boligutviklere, er når aktører som hverken kommunen eller boligutvikler har kontroll over, er involvert. Dette gjelder for eksempel statlige organer og fylkeskommunen. Intervjuene tyder på at når disse aktørene er involvert, trekker prosessene ut i tid, blant annet grunnet uklarheter rundt hvem som skal finansiere hva. Behov for

#### Boks 4-2: Case 2 – Marviksletta felt BKH6

Marviksletta er et område Kristiansand kommune ønsker transformert. Dette er et gammelt industriområde. En områdeplan ble vedtatt i september 2015. Området konkurrerer imidlertid med andre områder i Kristiansand der de samme utviklerne er aktive. Kommunen har dialog med aktørene for å sikre en jevn fremdrift.

Den aktuelle tomten, BKH6, var opprinnelige eid av kommunens næringssselskap. I 2021 ble tomten kjøpt av Solon Eiendom, som deretter kom med et planinitiativ. Formålet med planen var å bygge i overkant av 100 boliger. Dette var det første planinitiativet på tomten, men tidspunktet var i tråd med kommunens forventninger, siden områdene rundt måtte komme i gang med utviklingen før denne tomten var aktuell.

Planforslaget ble sendt inn 30. mai 2022, og revidert planforslag ble innsendt 22. desember 2022. Kommunen ba imidlertid om ytterligere revidering før planen kunne fremmes til førstegangsbehandling.

Underveis i planarbeidet ble det klart at markedet kanskje var mettet for leilighetsbygg, og utvikler valgte å endre sitt konsept fra leiligheter til en blanding av leiligheter og rekkehus. Nytt planforslag innsendt 8. november 2024. Per januar 2025 jobbes det med å få klaggjort planen til førstegangs behandling.

endring eller bygging av vei er et element som for eksempel kan være vanskelig å få avklart, og gir uforutsigbarhet knyttet til tidsbruk i prosjekter. Flere kommuner beskriver at det omtrent ikke er mulig å gjennomføre prosjekter dersom det krever endringer av fylkesvei eller riksvei. Særlig i transformasjonsprosjekter kan dette bli en problemstilling, der det for eksempel er større industriområder med veier og annen infrastruktur som må flyttes for å bygge et godt bomiljø. Dette er gjerne områder kommunene ønsker å få bygget ut, og fra kommunenes side oppleves dette derfor som utfordrende. En annen utfordring kan for eksempel være tilgangen på kollektivtransport når det bygges ut nye boligfelt.

Det er ofte slik at boligutvikler ikke kan løse rekkefølgekravene alene. Dette kan skape utfordringer dersom arbeidet ikke koordineres, for eksempel gjennom utbyggingsavtaler.<sup>1</sup> Utbyggingsavtaler handler ofte om bidrag fra boligutvikler til å gjennomføre rettslig bindende krav i en reguleringsplan. I situasjoner der det er store investeringer som kreves, som omfatter mange grunneiere, kan kommunen velge å løse dette gjennom å innhente ett grunneierbidrag fra disse. Når bidragene er samlet inn står kommunen for utbyggingen. For å gjøre det enklere for boligutviklere, har et fåtalls kommuner også nevnt muligheten for å benytte anleggsbidrag. Anleggsbidrag innebærer at boligutviklere dekker kommunens kostnader i forbindelse med infrastrukturtiltak, og siden kommunene har rett på merverdiavgiftskompensasjon på sine tiltak blir ikke merverdiavgift en kostnad i et slik prosjekt. Altså kan boligutvikler og kommunen inngå en avtale om gjennomføring av rekkefølgekrav etter anleggsbidragsmodellen, slik at boligutviklere ikke behøver å betale merverdiavgift i forbindelse med tiltaket.

Større utbygginger kan utløse behov for at kommunene må investere i ulike former for infrastruktur. Noe løses gjennom utbyggingsavtaler der boligutvikler finansierer hele kravet, mens boligutvikler i andre tilfeller finansierer deler av kostnaden, og kommunen tar resten. Rekkefølgekrav og infrastrukturutbygging er utfordrende for kommunene. Mange kommuner opplever at kommuneøkonomien er presset, og at de mangler evne til å gjennomføre rekkefølgekrav, noe som forsinker utbyggingen. Det er også nevnt eksempler på at kommuner i enkelte tilfeller ikke kan godkjenne reguleringsplaner fordi de ikke er mulig å gjennomføre innenfor kommunens budsjetter. Den økonomiske situasjonen gir også

<sup>1</sup> En utbyggingsavtale er en avtale mellom kommunen og grunneier eller boligutvikler om utbygging av et område.

kommunene mindre handlingsrom til å tilrettelegge for utbygging. I noen kommuner er de nødt til, av økonomiske grunner, å være en bremskloss for utbygging. I kommuner som ikke har boligmangel er ikke dette nødvendigvis et stort problem, men i områder der det er behov for utbygging, og kommunen ikke har mulighet til å dekke sin andel av rekkefølgekravene, kan det bli en stor utfordring. Selv om dette er en relativt ny utfordring, kan den bli viktig i årene som kommer.

Ved uenighet om rekkefølgekrav er enkelte administrasjoner i kommunene opptatt av å løfte uenigheter opp på et politisk nivå raskt for å få en avklaring. Dette kan bidra til kortere tidsbruk.

#### 4.2.3 Tolkningsforskjeller og bytte av saksbehandler

En utfordring når det kommer til krav og kvaliteter, som ofte bidrar til økt tidsbruk, er hvordan disse tolkes. Boligutvikler kan levere et planinitiativ de mener er i tråd med overordnet plan, men der kommunene mener at de ikke har oppfylt relevante krav. Fra boligutvikler sin side er det uttrykt særlig frustrasjon over prosesser der saksbehandler byttes ut, og krav og kvaliteter som det tidligere har vært enighet om plutselig tolkes annerledes. Dette medfører behov for nye runder med dialog og økt tidsbruk. Utfordringen gjelder både i plan- og i byggesak.

En årsak til utfordringen er at det ligger et element av skjønn i behandlingen av planforslag, og bestemmelser i overordnet plan kan derfor tolkes på ulike måter. Dersom den nye saksbehandleren har en annen oppfatning, kan forhold som tidligere var avklart bli vurdert på nytt. Dette kan skape ekstra utfordringer i lengre prosesser, der det er mer sannsynlig at saksbehandler skiftes ut. Mange informanter har et inntrykk av at det er høy turnover blant saksbehandlere i kommunene, og at mange plukkes opp av eiendomsselskaper.

#### 4.2.4 Dialog og forutsigbarhet

Selv om type prosjekt har mye å si for tidsbruk, er det enkelte boligutviklere som hevder at det handler like mye om kommunen som type prosjekt. Gode prosesser, og prosesser uten unødvendige forsinkelser, krever et godt samarbeid mellom boligutviklere og kommunen. Boligutviklere er svært opptatt av forutsigbarhet og mener at en lengre prosess kan være bedre enn en kort dersom den er forutsigbar. Boligutviklere vektlegger særlig at prosessene blir gode når de og kommunen har et felles mål om at prosjektet skal gjennomføres. Da opplever boligutviklerne at de drar i samme retning, at det blir gode diskusjoner om kvaliteter

og krav, og at saksbehandler i kommunen bidrar til å få fremdrift i reguleringsprosessen.

Kommunene på sin side er også opptatt av samspillet mellom kommunens mål med utbygging og boligutviklers mål. Kommunene trekker frem at det blir en god prosess når det er en felles forståelse om de overordnede kvalitetene ved et prosjekt, for eksempel når både kommunen og boligutvikler ønsker gode uteområder i tilknytning til boligene. Kommunene sier at denne felles forståelsen gjør det lettere å komme til enighet om krav og kvaliteter, og at de selv er villige til å diskutere dette i større grad når de vet at det er noen fellesmål. Begge aktørene poengterer at et slikt samspill krever tillitt. Dette skaper i sin tur færre misforståelser, som også bidrar til å holde tidsbruken nede.

Boligutviklerne er i større grad fornøyd med kommuner der det er mulig å gjennomføre uformelle møter i forkant av et planinitiativ. Gjennom slike uformelle møter der ingen av partene binder seg til noe, kan det for eksempel diskuteres hvilke krav som er viktige for kommunen og hva som er mulig å diskutere. Dette gir også boligutvikler en mulighet til å fortelle hvilke krav de mener ikke er mulig å oppfylle. Boligutviklere opplever at dette gjør dem i stand til å levere mer relevante planforslag, som i mindre grad går på akkord med kommunens ønsker. Dette kan skape mindre avstand og kortere tidsbruk i detaljreguleringen.

Kommunene som bruker slike uformelle møter er i stor grad fornøyd med disse, og mener det er hensiktsmessig bruk av tid. Kommunen får da mulighet til å signalisere for boligutvikler hva som er viktig for dem, og hvilke kvaliteter de ønsker seg i utbyggingen. Kommunene som ikke bruker slike møter, argumenterer med at det tar tid og ressurser, uten at dette vises i redusert tidsbruk i detaljreguleringen. De oppgir videre at slike møter også kan skape forventinger fra boligutviklere, selv om møtene ikke er bindende, og skape utfordringer i senere forhandlingssituasjoner.

Flere kommuner opplyser at de forsøker å benytte skriftlig kommunikasjon for å redusere uenigheter og misforståelser, blant annet gjennom møtereferater der det kommer frem hva det er enighet om, slik at det ikke oppstår usikkerhet og uenigheter om dette i ettertid.

#### 4.2.5 Politisk og administrativt nivå

Omtalen av kommunen sin rolle i utbygging handler i hovedsak den administrative delen av kommunen. Kommunen består også av politikere, og politikerne er viktige aktører i utbyggings-



prosesser. Det er trukket frem at de delene av en utbyggingsprosess som krever politisk behandling ofte er uforutsigbare, og kan medføre forsinkelser i prosjekter. Et godt samarbeid mellom administrasjonen og politikerne i en kommune, og tillit mellom disse, kan derfor bidra til raskere prosesser og større forutsigbarhet for boligutviklerne.

En utfordring, som kommer frem i casene, er at fagetaten skal styre i tråd med overordnede planer, men de politiske føringene endres raskere enn disse. I casene har vi sett eksempler på at planforslag i strid med overordnede planer, og som fagetaten ikke anbefaler, likevel får gjennomslag når de er til politisk behandling, fordi det er politisk vilje for å gjennomføre planen. Dette viser også at rask utbygging i enkelte tilfeller kan verdsettes høyere enn bestemmelsene i overordnet plan. Det kan for eksempel spekuleres i om det ville blitt en vesentlig forsinkelse eller stans for utbyggingen av «Treet» i Bergen kommune (se Boks 4-1), dersom utvikler ikke fikk politisk gjennomslag for sitt ønske om høyde.

For fagetaten kan det være utfordrende å forholde seg til saker der det er mulighet for å få politisk gjennomslag for prosjekter i strid med overordnet plan. Fagetaten skal i utgangspunktet behandle saker i tråd med faglig skjønn og overordnede føringer. Noen velger å fortsette å gjøre dette til tross for politiske signaler, mens andre velger å godta ønsker fra utvikler som er i strid med overordnet plan eller faglige vurderinger fordi utvikler uansett vil få gjennomslag for det politisk. De som velger den sistnevnte strategien viser til at dette gir en mulighet for å inngå et kompromiss, der de får sikret noen andre kvaliteter, istedenfor at utvikler får fullt gjennomslag ved å gå til politikerne.

#### 4.2.6 Innsigelser og innspill fra andre interessenter

Et viktig element som påvirker tidsbruken i et prosjekt, er aktørbildet. Jo flere aktører det er behov for å involvere i en prosess, jo lengre tid tar prosessen. Dette gjelder både i arbeidet med overordnet plan, i arbeidet med reguleringsplaner, og i prosessen med byggesøknad. Behov for involvering av ulike aktører kan også skape avhengigheter, det vil si at aktører er avhengige av avklaringer fra hverandre, slik at det blir en form for stegvis prosess i avklaringene som tar tid. Boligutviklere mener at de selv i flere tilfeller må ta ansvar for å samordne aktører hvis prosjektet skal holde en normal fremdrift, og at det blir store forsinkelser i prosjektet hvis de ikke gjør dette.

Innsigelsesmyndigheter kan holde igjen godkjenning av planer og hindre utbygging. For

### Boks 4-3: Case 3 – Brynsveien 5

Bryn er definert som utviklingsområde for ytre by i kommuneplanen fra 2018, og regionalt kollektivknutepunkt i arealstrategi fra 2030 mot 2050. En VPOR for Bryn fra 2018 gir føringer for utviklingen av området.

JM og Entra kjøpte tomter i en del av området og initierte detaljregulering i 2019 som følge av at området ble prioritert av kommunen. Planområdet omfatter både næring og boliger. Området er et transformasjonsområde, men selve planområdet er likevel enkelt uten store nabointeresser. Det ble igangsatt arbeid med å utarbeide en konsekvensutredning og et planprogram i tilknytning til planforslaget. I planprogrammet lå det inne en forventning om at planforslaget kunne vedtas i bystyret i mars 2023.

Det kom inn planforslag i oktober 2023, men kommunen vurderte at dette ikke var fullstendig, og påpekte også at blant annet utnyttelse ikke var i tråd med planprogrammet. Kommunen vurderte dermed ikke planforslaget som et faktisk forslag, og varslet dette til forslagstillere og at de ville avslå forslaget hvis de gikk videre med det.

Dette førte til flere møter og prosess opp mot byrådet for å få klarhet i hva som skulle være tolkningen av planprogrammet. Diskusjonen sto rundt hvor høy tomteutnyttelse som kunne utredes, byrådsavdeling for byutvikling la til slutt utviklers tolkning til grunn.

Dette har ført til at man i februar 2025 ikke faktisk er i gang med detaljreguleringsprosessen, til tross for at regulering ble initiert i 2019.

eksempel kan en reguleringsplan vedtas i kommunestyret, men så kan det for eksempel komme innsigelser fra Statsforvalter eller fylkeskommunen, slik at planen ikke er gyldig og det ikke er mulig å begynne med byggesøknad. Innsigelser er det som i størst grad stanser prosjekter ifølge kommunene. Både kommunene og boligutviklerne synes innsigelser er utfordrende, kanskje særlig kommunene. Innsigelser kan føre til store forsinkelser. Kommunene opplever at de kan jobbe lenge med en plan, ha en oppfatning av at planen er god, og at de har involvert de rette instansene, men likevel kommer de samme instansene med innsigelser som stanser planen. Både kommuner og boligutviklere påpeker at innsigelser er uforutsigbare for boligutvikler, og det er ofte ikke mulig å endre prosjekter på en måte som kan tilfredsstille innsigelsene, noe som er årsaken til at innsigelser kan stanse prosjekter.

Aktørbildet kan også være knyttet til nabointeresser. Både kommunene og boligutviklerne opplever det som utfordrende med prosesser der det er sterke nabointeresser. Involveringen tar tid i seg selv, og skaper

forsinkelser, men sterke nabointeresser kan også stanse prosjekter eller medføre behov for å gjøre større endringer i prosjektene. Kommunene peker på at prosjekter i områder der de ønsker utbygging, men der det er sterke nabointeresser, kan være vanskelig å håndtere for politisk ledelse.

#### 4.2.7 Byggesøknad

Det er en felles opplevelse i kommuner og blant boligutviklere at det er få utfordringer med rammesøknad og igangsetting av prosjekter. Samtidig er den økte detaljeringen i planarbeidet en mulig hindring i arbeidet med byggesak. Mer detaljer i detaljreguleringen gir mindre fleksibilitet i byggesaksbehandlingen, og i arbeidet med prosjektering kan det vise seg at ikke alle krav i reguleringen er mulig å tilfredsstille i praksis. Dette gir behov for å søke om dispensasjoner. Det er nevnt at boligutviklere i noen tilfeller prøver å utfordre kravene i detaljreguleringer i byggesøknaden, men dette fremstår som et mindre problem.

Samtidig som intervjuene ikke finner store utfordringer knyttet til byggesøknad må det understrekes at det har vært en stor nedgang i byggesøknader de siste årene. Kommunene opplever foreløpig ikke dette som utfordrende, men for boligutviklere og byggebransjen er den manglende igangsettingen av bygging en stor utfordring. Særlig der det er prosjekter der prosjekteringen har kommet langt på vei, men manglende etterspørsel holder prosjektet igjen.

### Boks 4-4: Case 4 – Villenga

Villenga er et sentrumsområde i Nordre Follo kommune. Hensikten med planen er å tilrettelegge for ny boligbebyggelse, barnehage og næring og tjenester.

Området er et prioritert utbyggingsområde i kommunen.

Oppstartsmøte ble avholdt i mars 2022.

Førstegangsbehandling ble gjennomført i august 2024 med påfølgende høring. Høringsfristen var i oktober 2024.

Prosjektet var opprinnelig et samarbeid mellom grunneier og Skanska, som har bygd ut store områder sammen i nærheten av Villenga. Skanska har etter hvert overtatt hele prosjektet.

I prosessen har både kommunen og utvikler utfordret de overordnede planene på noen områder. Det har i praksis vært flere forhandlinger mellom kommune og utvikler. Utvikler har utfordret fordi de har ment at kommuneplanen har hatt en lite hensiktsmessig utforming, mens kommunen har utfordret på andre parameter for å kunne akseptere tilpasninger som utvikler har foreslått. Resultatet har blitt en forhandlingsløsning der begge sider har måttet gi og ta.

## 4.3 Boligutvikleres tilpasning til reguleringskrav og markedsforhold

### 4.3.1 Markedsforhold og boligutviklers lønnsomhetsvurdering

Utbyggingstakten preges av markedsforholdene, og særlig etterspørselen etter nye boliger. Det har i intervjuer blitt vist til tilfeller der tomter er ferdig regulert og klare for utbygging, men der utbygging ikke kommer i gang fordi boligutvikler ikke får solgt nok enheter til å få byggelån og dermed kan starte bygging.

Boligutviklere og kommuner er opptatt av tilgangen på byggelån som en viktig kilde til forsinkelser. Fordi boligutvikler må ha solgt en gitt andel enheter i et prosjekt for å få byggelån, og etterspørselen etter nye boliger har vært lav den siste tiden, er det vist til at flere prosjekter har blitt forsinket fordi boligutvikler ikke får byggelån, og dermed ikke kan begynne å bygge. Enkelte boligutviklere mener at årsaken til nedgangen er en kombinasjon av nedgangen i den generelle etterspørselen og at enhetene ikke er tilpasset det markedet etterspør. Disse boligutviklerne mener at kommunene i enkelte tilfeller setter krav til en leilighetsmiks som ikke er markedstilpasset.

I tillegg til etterspørselsforhold, er det også pekt på at økte byggekostnader og utbyggingskrav fører til høyere priser på boligene. Dette har ført til et større prisgap mellom nye og brukte boliger i dagens marked. Dette er illustrert i Figur 4-1, som viser en klart sterkere prisvekst siden starten av 2022 på nye boliger sammenliknet med brukte boliger. Brukte boliger blir dermed relativt sett mer attraktive, og gjør det vanskeligere å få solgt nye boliger.

Alle boligutviklerne trekker frem manglende etterspørsel etter nye boliger som en utfordring for å få satt i gang bygging og for markedet generelt. Avhengig av boligutviklers tilgang på finansiering, vil det både kunne være situasjoner der utbygging settes i gang, men der prisene settes høyere enn det markedet er villige til å betale i dag, og situasjoner der boligutvikler avventer byggestart som følge av at det ikke er tilstrekkelig etterspørsel på det prisnivået som er nødvendig for å oppnå lønnsomhet.

Førstnevnte situasjon er forbeholdt aktører som har tilgang på kapital slik at forhåndssalget kan være mer begrenset før byggestart. I perioder med lav utbygging, kan aktører som er i stand til å finansiere bygging, vurdere at oppsidepotensialet er stort som følge av at tilførselen av nye boliger i markedet er lav, og derfor velge å starte bygging selv om den

prisen markedet er villig til å betale er for lav idet bygging igangsettes.

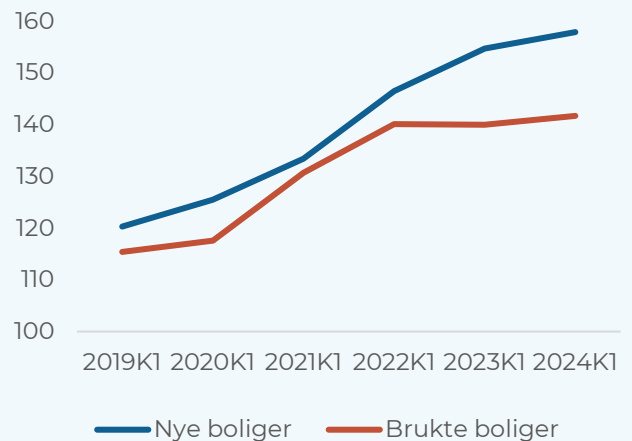
Forhold som kan påvirke etterspørselen, er både av kommunene og boligutviklerne opplyst å være usikkerhet om fremtiden, høye lånekostnader, restriktiv lånetilgang for kjøpere, høyt prisgap mellom bruktboliger og nye boliger og feil type boliger som blir prosjektert. Usikkerhet om fremtiden kan føre til at færre er villige til å kjøpe boliger to-tre år før de kan flytte inn. Dette henger blant annet sammen med risikoen knyttet til salg av dagens bolig i et fremtidig marked. Høye lånekostnader reduserer låneevnen, og begrensninger gitt av utlånsforskriften kan forsterke denne effekten.

I den grad boligutviklere ikke kan overføre kostnadsøkninger til kjøperne, for eksempel fordi prisgapet mellom bruktboliger og nye boliger blir for stort, vil sannsynligheten for at boligutviklerne ønsker å avvente utbygging øke ettersom lønnsomheten vil bli dårligere.

Kommunene opplever i liten grad at de endrede markedsforholdene har ført til at det ikke kommer planinitiativ på tomter de ønsker bygget ut, men flere av kommunene rapporterer om en nedgang i byggesøknader. Samtidig opplever ikke kommunene problemer med at boligutviklere ikke setter i gang bygging, noe som enten kan tyde på at færre detaljreguleringer blir ferdigstilt, eller at det er byggesøknader på mindre interessante prosjekter, sett fra kommunens side, som er redusert. En tredje årsak kan være en seleksjon mot større prosjekter, som er naturlig når kostnadene har økt, noe som vil gi færre søknader uten at antall enheter faller like mye. I de kommunene som har ferdigregulerte boliger der bygging ikke er igangsatt, beskrives ikke dette som et problem, men som at boligutviklerne setter i gang etter behov, altså at det er markedsstyrt.

Markedets mulighet til å absorbere boliger innebærer også at en utvikler ikke vil ønske å bygge før markedet har mulighet til å ta imot boligene. For utvikler er det også vesentlig at boligene de utvikler treffer markedets behov. Da boligutvikler begynte å utvikle felt BKH6 (se Boks 4-4) ble det etter hvert klart at mange leiligheter ble regulert i samme område. Boligutvikler vurderte det dermed dithen at markedet var delvis mettet for leiligheter, og valgte å gjøre om deler av de planlagte leilighetene til rekkehus. Dette illustrerer hvordan utviklere gjør endringer i tråd med signalene fra markedet.

Figur 4-1: Utvikling i prisindeksen til nye og brukte boliger



Kilde: SSB, tabell 07221 og tabell 11386

### 4.3.2 Avvik fra overordnet plan og rom for forhandlinger

Sett bort fra tilfellene der boligutvikler og kommunen tolker krav i overordnet plan ulikt, er det andre tilfeller der kommunene oppfatter at noen forslagsstillere utfordrer overordnede planer ved å komme med et høyt «utgangsbud» i detaljreguleringsprosessen i et forsøk på å oppnå mer enn det overordnede planer legger opp til. Formålet med det høye utgangsbudet kan være en forventning om at det øker sjansen for å oppnå noe, samtidig som kommunen får mulighet til å si nei til det meste. Flere kommuner beskriver dette som en utfordring. Én kommune beskriver det som en generell utfordring, mens en annen beskriver at de opplever det som om boligutviklerne alltid prøver å lemppe på krav. I en tredje kommune peker de på en trend over tid med økende grad av private planforslag som er urealistiske, noe kommunen tror henger sammen med at det første forslaget stort sett ikke går gjennom og boligutvikleren ser seg tjent med et høyt utgangsbud.

Så godt som alle kommuner vi har snakket med trekker frem at boligutviklere i større eller mindre grad utfordrer overordnet plan, og at dette fører til lange prosesser. Omfanget av dette, slik vi tolker kommunene, varierer fra «i enkelte tilfeller» til «gjennomgående». Intervjuene tyder på at kommunene oppfatter dette som en vedvarende utfordring, men enkelte trekker også frem at det har blitt en økende utfordring de siste par årene. Fra kommunenes side er det hovedsakelig den økte tidsbruken knyttet til forslag i strid med overordnet plan som oppleves som utfordrende.

Boligutviklerne presentere et litt annet bilde. Et par av boligutviklerne opplyser at de i liten grad

utfordrer overordnet plan og at de i den grad de ser behov for det, foretar nødvendig avklaringer i forkant av planforslaget.

Andre boligutviklere sier at de utfordrer overordnet plan, fordi de mener at det er eneste mulighet for å få til utbygging. Boligutviklere viser til at de kun utfordrer overordnet plan når det er en absolutt nødvendighet. De anser det ofte som umulig å få lønnsomme prosjekter dersom de følger overordnet plan, blant annet som følge av høy detaljeringsgrad. I mange tilfeller mener boligutviklere at kravene i overordnet plan er motstridende eller på andre måter ikke mulig å oppfylle, slik at de må komme med forslag som er i strid med planen.

Kommunene synes å ha en viss forståelse for at ikke alle krav er mulig å oppfylle i alle prosjekter, og kan derfor gå med på at enkelte krav ikke oppfylles, men de fleste kommunene viser til at dette i hovedsak gjelder mindre betydningsfulle krav og at forhold knyttet til grad av utnytting og enhetsstørrelser sjelden godtas. Kommunene trekker frem en bekymring for at det å lempe på krav skaper en forventning om at de også vil lempe på krav i fremtiden, særlig der det er snakk om større boligutviklere som har flere prosjekter i kommunen. De trekker også frem behovet for likebehandling av markedsaktørene, altså blir det utfordrende å lempe på krav i ett enkelt prosjekt. Samtidig viser kommunene til situasjoner der kravene i overordnet plan er motstridende, eller på andre måter ikke gjennomførbare, slik at de må gjøre unntak for kravene. Kommunene påpeker i tilknytning til dette at det ikke nødvendigvis er synlig i overordnet plan hva som faktisk er mulig i et prosjekt.

Boligutviklerne oppfatter at de fleste kravene som stilles, både til utredninger og kvaliteter ved prosjektene, har gode intensjoner, men sier at summen av gode intensjoner blir for omfattende, og at kravene til tider kan bli motstridende.

Både boligutviklere og kommuner beskriver at det ofte blir en slags forhandling om krav, der begge sider gir og tar, selv om kommunene i liten grad kaller dette en forhandlings situasjon. Kommunene uttrykker det som at de kan gå med på å redusere noen kvaliteter i prosjektene mot at de får andre kvaliteter. Ett eksempel en kommune gav er at de kan akseptere litt færre enheter dersom boligutvikler opparbeider gode uteområder som beboerne kan benytte. Flere kommuner viser til liknende vurderinger og sier at de vektlegger prosjektets helhetlige uttrykk. Andre kommuner har krav som de ikke er villige til å avvike fra, uavhengig av hvordan boligutvikler kan kompensere for dette. Kommunene er ikke tydelige på i hvor mange saker

de forhandler om krav, og i hvor mange saker de ikke avviker fra overordnet plan. Intervjuene med boligutviklerne tyder imidlertid på at der planforslaget utfordrer overordnet plan, så blir det i praksis en form for forhandling.

Casestudien understreker at detaljreguleringsprosessen i mange tilfeller er en slags forhandling mellom utvikler og kommunen. Planforslagene som blir lagt frem er i større eller mindre grad i strid med overordnet plan, noe fagetatene påpeker. Ulike kommuner forholder seg til dette på ulikt vis. Enkelte kommuner ser på innsendt planforslag som et utgangspunkt for å utvikle kvaliteter i et prosjekt, en prosess der begge parter kan ta og gi litt, men der kommunen ofte har enkelte punkter de ikke vil forhandle om. Noen krever også kvaliteter utover det som fremkommer i overordnet plan, som kompensasjon for at utvikler skal få lov til å ta andre grep i strid med overordnet plan. Andre kommuner forholder seg strengt til overordnet plan, og vil kun jobbe med utvikling av prosjektene innenfor rammene av planene.

Når vi ser innsikten fra intervjuene fra del 1 i sammenheng med caseintervjuene, er det indikasjoner på at størrelsen på kommunen kan ha betydning for hvordan utfordringen av planer håndteres. I større kommuner kan det synes som utgangspunktet fra kommunens side er at det ikke skal forhandles, mens tilbøyeligheten til å anse de fleste reguleringsprosesser som en forhandling, er høyere i mindre kommuner.

Forhandlingsforholdet mellom kommunen og utvikler er også situasjonsavhengig, og størrelsesforholdet mellom kommunen og utvikler, herunder utvikler sin aktivitet i kommunen virker å ha betydning. En stor utvikler, som også har en stor andel sentrale tomter i en noe mindre kommune, kan ha en viss forhandlingsmakt ovenfor en kommune med behov for utbygging. Samtidig kan det være viktigere for kommuner, i møte med store utviklere, å være konsekvente i sin tilnærming, for å forhindre en situasjon der utvikler forventer samme rom for forhandling i alle saker. Kommunene oppgir likevel i stor grad å være fornøyd med at det er blitt en større andel store utviklere, fordi disse i større grad kjenner kravene i detaljreguleringsprosessen og har gjennomføringsevne.

Det har kommet frem eksempler på at markedsandelen til aktører kan ha betydning for forhandlingsomfanget og at politisk innflytelse også kan være en forklaringsfaktor i enkelte tilfeller. Sistnevnte kan være tilfelle dersom plan- og bygningsmyndigheten vet at sannsynligheten for å bli overprøvd politisk er stor. For å sikre de viktigste kvalitetene, og unngå at disse forsvinner under

politisk behandling, kan plan- og bygningsmyndigheten ha som utgangspunkt at det forhandles om en løsning som kan være mest mulig fagmessig forankret, fremfor en risiko for et mer tilfeldig utfall av en politisk behandling.

Kommunene har til en viss grad forståelse for at boligutvikler utfordrer bestemmelser i overordnet plan, siden utnyttelsen gjerne er sentral for lønnsomheten, men samtidig opplever kommunene at det skaper unødvendig tidsbruk å måtte ta disse diskusjonene med boligutvikler. Boligutviklerne erkjenner også at de bidrar til lengre prosesser når de velger å utfordre krav som er gitt i overordnet plan. Sett fra boligutviklers ståsted vil ikke tidsbruk knyttet til å utfordre overordnet plan, nødvendigvis anses som en forsinkelse, men fra kommunens side vil dette oppfattes som unødvendig og dermed representere en forsinkelse.

Noen kommuner opplyser at de tar hensyn til boligutviklers økonomi når de vurderer krav, men peker på at utnyttelse trolig er det mest avgjørende for prosjektøkonomien. Dermed mener noen kommuner at de kan kreve mye hvis de tillater høy utnyttelse. I enkelte kommuner er de mer opptatt av at kravene i overordnet plan må følges, og ønsker i mindre grad å forhandle om disse. Det er en opplevelse blant boligutviklere om at «tyngre» administrasjoner, altså større kommuner, er mer opptatt av å følge overordnet plan. Planforslag som går på akkord med kravene, kan likevel bli vedtatt dersom politikerne er enige i forslaget. Enkelte viser i denne sammenheng til ulik politisk styreform og ulik grad av stabilitet mellom valgperioder.

Til tross for uenigheter ser det i mange tilfeller ut til å være mulig å komme til en slags felles enighet. Det er derfor ikke et stort omfang av reguleringsplaner som blir avslått når de kommer til endelig behandling. Kommunene sier imidlertid at de stanser en del planinitiativ hvis de ser at det ikke er mulig å komme til noen enighet om planen. Da ber de boligutvikler komme med et nytt forslag. Dette skjer for eksempel i tilfeller der boligutviklers utgangsbud blir ansett som for høyt av kommunen.

### 4.3.3 Forhold som utfordres av boligutvikler og boligutviklers lønnsomhet

Utnyttelsesgrad er det temaet som det oftest blir diskusjoner om mellom kommune og boligutviklere. Boligutviklere er, av naturlige årsaker, veldig opptatt av utnyttelsesgrad, som er et viktig aspekt for deres lønnsomhet. Det er også noe kommunene erkjenner, men de er opptatt av den rollen de har med å tilrettelegge for gode bomiljø. Boligutviklere på sin side argumenterer for at

kommunene i mange prosjekter mangler markedsforståelse. De har forståelse at det ikke kun skal bygges små leiligheter, men mener at kommunen i mange tilfeller legger opp til en høyere andel større enheter enn det markedet etterspør, som gjør at de ikke får solgt enheter.

Boligutviklerne mener at kommunene i for liten grad vurderer lønnsomheten i prosjektet når de fastsetter krav og kvaliteter. Boligutviklerne mener at dette, for eksempel i dagens marked, gjør at mange prosjekter blir ulønnsomme og usalgbare, særlig mindre prosjekter. Krav og reguleringer gjør at kvadratmeterprisen for små prosjekter/boliger blir svært høy, og det gjør at det er vanskelig å oppnå lønnsomhet i mindre prosjekter. Flere boligutviklere forteller at de dreier prosjektporteføljen sin mot større prosjekter, med for eksempel minst 100 eller 200 enheter, fordi det ikke lengre er mulig å få lønnsomhet på mindre prosjekter.

Når det oppstår behov for å endre prosjekter underveis blir ofte tidsbruken høy. Behov for å endre prosjekter kan handle om nabointeresser eller innsigelser fra andre aktører, men også om lønnsomhet. For eksempel oppgir noen boligutviklere at det i prosesser som allerede har tatt lang tid, kan ha skjedd endringer i markedsforholdene som gjør at de opprinnelige planene ikke lengre er lønnsomme. Boligutvikler kan da ønske å øke utnyttelsesgraden, noe kommunene ikke nødvendigvis er villige til å gå med på. Dette kan gjøre at boligutviklere legger prosjektet på is i påvente av bedre tider.

### 4.3.4 Boligutvikleres insentiver til å avvente

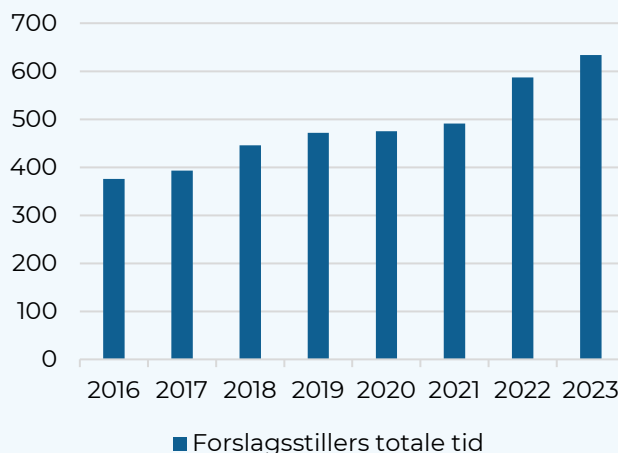
I en reguleringsprosess er det ikke bare kommunen som bruker tid. I mange deler av prosessen er det boligutvikler som har initiativet, og som dermed styrer hvor raskt prosjektet går videre. Flere kommuner peker på en ny utvikling der tidsbruken i den delen av detaljreguleringen der forslagsstiller skal ta det neste steget har økt. Tall fra KOSTRA, vist i Figur -2, kan tyde på at dette er tilfellet. Figuren indikerer at det har vært en økning i forslagsstillers tidsbruk de siste årene. Kommunene har imidlertid ulikt syn på hvorfor tidsbruken har økt. Enkelte ser på dette som at boligutvikler holder igjen av strategiske årsaker og at de vil trekke prosessen ut i tid for at markedet skal være bedre når de kommer til byggefasen. Andre mener at boligutvikler ikke forsinker prosessene med vilje, men at for eksempel forhold som nedbemanning og generelt vanskeligere tider gjør at arbeidet tar lengre tid. Boligutviklerne selv opplever ikke at de holder igjen regulering og utbygging, men at de bygger der det

er lønnsomt, og der det er hensiktsmessig i forhold til deres prosjektportefølje.

Deler av den økte tidsbruken vi ser i Figur 4-2 forklares trolig av økte krav i til utredning og detaljering i reguleringsprosessen. Alle endringer som må gjøres underveis i reguleringsprosessen blir da mer omfattende. I tillegg vil det at flere forhold fastsettes i detaljreguleringen føre til at boligutvikler må gjøre deler av prosjekteringen, og gjør mer omfattende løpende lønnsomhetsvurderinger. Alt dette bidrar til at det tar lengre tid for boligutvikler å svare ut neste steg i prosessen.

Ett aspekt som kan hindre utbygging, eller gjøre at boligutviklere venter med utbygging, er at økte kostnader har gjort at næringseiendom som genererer inntekter allerede i dag, i mindre grad enn tidligere er lønnsomme å bygge ut. Ett par boligutviklere har trukket frem enkeltprosjekter der dette er en problemstilling, men det er usikkert hvor stort omfanget av dette er i praksis. Kommunene trekker ikke frem dette som en utfordring. Når kostnadene øker og lønnsomheten til prosjekter faller er det mindre sannsynlig at den forventede gevinsten ved boligutbygging overstiger inntekten boligutvikler får for tomten i dag. Hvis det i tillegg er usikkerhet knyttet til hva gevinsten ved utbygging vil bli, og det er

Figur 4-2: Utvikling i forslagsstillers tidsbruk, detaljregulering i antall dager



Kilde: SSB, tabell 12671

forventinger om en bedre avkastning ved senere utbygging, blir det å fortsette næringsdriften et mye mer attraktivt alternativ. Dette kan likevel påvirkes av hva slags kapitalkostnader som er knyttet til næringseiendommen. Hvis inntektene fra eiendommen ikke dekker kapitalkostnadene, kan det likevel være mer gunstig å bygge ut.

## 5. Funn og vurdering av tomtebankers betydning

*Mange boligutviklere har en tomtebank, men størrelsen på denne avhenger både av utviklerens tilgang på finansiering, forutsigbarheten i reguleringsprosesser og graden av øvrig usikkerhet. Flere boligutviklere opplyser at de tar mindre reguleringsrisiko enn tidligere og enkelte har opplyst at de ikke lenger ønsker å kjøpe uregulerte tomter.*

### 5.1 Innledning

Alle boligutviklerne i utvalget opplyser at de har en tomtebank, men størrelsen på denne varierer. Dette skyldes i hovedsak at investeringer i en slik tomtereserve krever betydelige midler og derfor må bygges opp over tid. De større og veletablerte aktørene har derfor gjennomgående en tomtereserve som dekker behovet over flere år, mens det i motsatt ende kan være mindre aktører uten en tomtereserve.

Hva aktørene inkluderer i det de betrakter som egen tomtereserve kan variere. Aktører kan i varierende grad inkludere

- Egeneide tomter
- Tomter eid av annet selskap i samme konsern
- Tomter eid av et joint venture mellom to eller flere utviklere og/eller grunneiere
- Tomter eid av andre, men der boligutvikler har opsjon som gjerne utløses enten når reguleringsprosessen påbegynnes eller når tomten er ferdigregulert

I denne rapporten er betydningen av tomtebanker kartlagt, men ikke faktiske størrelser på disse tomtebankene og hvilken betydning disse har for de lokale markedene.

### 5.2 Betydningen av tomtebanker

De fleste boligutviklerne opplyser at de ønsker å ha en jevn strøm av prosjekter på ulike stadier i en prosess for å opprettholde produksjonen. Informantene oppgir at de ikke holder igjen tomter for at de skal bli mer verdt, men tilpasser hvilke tomter de starter regulering og bygging på ut fra den resterende tomteporteføljen. Flere hevder at den høye rentekostnaden på tomter i dag gjør at det ikke lønner seg å vente lenger enn nødvendig. I

andre perioder er risikofordelingen annerledes med ulik vekt på de ulike risikoelementene. Disse består i hovedsak av risiko knyttet til tomt, risiko knyttet til regulering, risiko knyttet til kostnader og risiko knyttet til boligmarkedet.

Flere boligutviklere oppgir et ønske om å ha mindre tomtebanker enn de har i dag, som følge av at en stor tomtebank innebærer en høy kapitalbinding, som er kostbart, særlig i perioder med høye renter. Uforutsigbarheten i reguleringsprosesser gjør imidlertid at boligutviklerne opplyser at de ikke vet hvor lang tid det tar før tomtene er ferdig regulert, og at dette medfører et behov for større tomtebanker.

Respondentene opplyser altså at tomtebankens størrelse avhenger av grad av forutsigbarhet knyttet til når tomtene i gjennomsnitt kan bygges ut og kostnaden med kapitalbinding. Samlet fremgår det som at det investeres i flere tomter for å ta høyde for reguleringsrisiko. Videre oppfattes det at tomtebanken består av tomter med ulik grad av risiko, og at boligutviklerne sikrer seg en diversifisert portefølje.

Flere boligutviklere opplyser i denne sammenheng at de tar mindre reguleringsrisiko enn tidligere. Enkelte har opplyst at de ikke lenger ønsker å kjøpe uregulerte tomter. Reguleringsrisikoen gjør at enkelte aktører har inngått avtaler om tomtekjøp der for eksempel betalingen for tomten først skjer i forbindelse med regulering slik at grunneier tar risikoen i større grad enn tidligere. Kjøpsavtalen tar da form av å være en opsjons- eller intensjonsavtale med grunneier. En annen måte boligutviklere opplyser at de reduserer reguleringsrisiko på er ved å være mer bevisste på hvilke kommuner de kjøper tomter i. De fleste oppgir at de i større grad søker seg til kommuner der det er en viss forutsigbarhet i saksbehandlingstiden, og gjerne kommuner der det er mulig å ha uformelle møter med kommunene.

Respondentene opplyser videre at det kun i noen grad forekommer kjøp og salg av tomter der en prosess for boligbygging er påbegynt. De fleste boligutviklerne opplyser at de i liten grad selger tomter til tross for at det vurderes at det ikke er mulig å oppnå lønnsomhet i prosjektet. Boligutviklerne peker på at det ikke er mulig å få en forsvarlig pris for de tomtene de da eventuelt ønsker å selge. Enkelte velger å detaljregulere tomten, til tross for at utbygging i utgangspunktet ikke vurderes som lønnsomt. Når tomten er detaljregulert, kan både egen forventningsverdi ha

endret seg og tomten kan også bli mer aktuell for salg. Enkelte respondenter har vist til at det er noen mindre aktører som har spesialisert seg mot utvikling av tomter, men at dette gjerne er knyttet til mindre områder.

Mange boligutviklere har tomter i tomtebanken som de kjøpte for flere år siden med en forventning om at etterspørselen etter nye boliger skulle holde seg på samme nivå som tidligere, og i tider med et annet kostnadsbilde. I dag er det derfor mange, særlig mindre aktører, som har utfordringer som følge av økende kapitalkostnader på dyre tomteinvesteringer. Flere aktører har derfor en situasjon der de enten må håndtere de økte kostnadene, gjennomføre prosjektet til tross for et forventet tap, eller selge tomten videre. Hva som er det beste alternativet vil variere og det vil også variere hva som er mulige alternativer. Særlig mindre aktører kan for eksempel oppleve utfordringer med å få byggelån dersom salgssituasjonen er usikker.

I intervjuene kommer det frem at vurderingen om fremtidig lønnsomhet er det viktigste for boligutviklere når de vurderer kjøp av tomt. I vurderingen av lønnsomheten vil boligutviklere legge inn all den informasjonen de har, herunder opplyser boligutviklerne at de gjør ulike vurderinger avhengig av hvilke kommuner de er i og forventningen om tidsbruk i detaljreguleringen i disse kommunene. Boligutviklerne priser også inn en utnyttelsesgrad. Enkelte boligutviklere opplyser at denne er i tråd med rammene gitt i overordnet plan. Andre, uten at de sier dette eksplisitt, gir inntrykk av at de legger til grunn en forventet utnyttelsesgrad, som kan være større enn den som er gitt av overordnet plan. Usikkerheten knyttet til endelig utnyttelsesgrad og andre forhold prises inn som et risikopåslag.

Intervjuene gir et inntrykk av at det totale risikopåslaget var lavere for 5–10 år siden, og at det har økt de senere årene. Selv om boligutviklerne priser risikofaktorene, så har de fortsatt incentiver til å utfordre overordnet plan og andre rammer, fordi dette kan øke lønnsomheten deres. Det påpekes også at selv om boligutvikler benytter et risikopåslag, så kan det oppstå uforutsette hendelser som påvirker et prosjekts lønnsomhet. I tillegg kan boligutvikler sette et for lavt risikopåslag, noe som særlig kan være tilfellet dersom det er sterk konkurranse om et tomtekjøp.

Boligutviklere poengterer at en tydelig arealplan kan redusere deres risiko ved kjøp av en tomt. I den vurderingen inngår også hvordan politikere og administrasjon i en kommune forholder seg til arealplanen. I tider med skiftende politiske ønsker, kan det være at reguleringsplaner som er i tråd

med overordnet plan ikke blir godkjent. Enkelte steder ser dette ut til å skje hyppigere ifølge boligutviklere, og i disse områdene har de da et høyere risikopåslag ved tomteinvesteringen.

## 5.3 Vurderinger

### 5.3.1 Tomtebankenes betydning for utviklers risikoeksponering

Etter en samlet vurdering basert på det som har kommet frem gjennom intervjuer og en tolkning av dette, kan det synes som reguleringsrisiko blir tatt høyde for på ulike måter i tomtemarkedet.

Det første er at boligutviklere i mindre grad synes å investere i tomtemarkedet på et tidlig tidspunkt i tomteutviklingsprosessen dersom reguleringsrisikoen er høy og/eller dersom reguleringsrisikoen er avgjørende for lønnsomheten i prosjekter. I utgangspunktet er større aktører i best stand til å håndtere risiko, men større aktører kan også inneha posisjoner der de kan la mindre aktører håndtere risiko. Dette ser man eksempler på i mange situasjoner, for eksempel utvikling av nye produktløsninger som gjerne skjer i mindre miljøer som er mer fleksible og derfor er mer tilpasset for å utvikle et produkt (Galli-Debicella, 2021). Når produktet eller en ny løsning er ferdig utviklet, selges dette til en større aktør.

Dette kan også sees i sammenheng med at flere opplyser at boligutviklere ikke nødvendigvis eier en tomt idet de igangsetter en reguleringsprosess, men at de heller har en opsjon eller andre avtaler tilknyttet tomten. På denne måten plasseres risikoen i større grad på andre enn boligutvikleren. Selv om det ikke har fremkommet gjennom intervjuene i dette prosjektet, er det også kjent at boligutviklere gjerne oppretter egne organisasjoner for enkeltprosjekter slik at morselskapet reduserer egen risiko, se blant annet SØA (2022).

Casegjennomgangen har styrket oppfatningen om at boligutviklerne har redusert egen reguleringsrisiko. Dette fremkommer gjennom at boligutvikleres tidsbruk før et planinitiativ leveres og under reguleringsprosessen, har økt, og at boligutviklerne i større grad sikrer seg nødvendige avklaringer og foretar prioriteringer mellom prosjekter i forkant av planinitiativ.

Selv om boligutvikler lykkes i å redusere egen risiko i prosjektet, så vil graden av uforutsigbarhet fortsatt ha betydning. I planprosessen kan for eksempel boligutvikler velge å utfordre planene og vurdere sannsynligheten for ulike utfall, men boligutvikler vil likevel få en økt kostnad dersom sannsynligheten for ugunstige utfall øker. Det vil derfor ikke være slik at prosessuelle årsaker eller



andre årsaker som påpekes i denne rapporten, ikke har betydning. Strukturelle forhold kan imidlertid være en tilleggsutfordring dersom det er slik at antall planprosesser i stor grad styres av tilpasninger for å maksimere lønnsomheten. Dersom det er svak konkurranse i markedet kan aktører ha større muligheter til å foreta tilpasninger for å øke egen lønnsomhet, i motsetning til i en situasjon der flere aktører eier tomter i et område og for eksempel konkurrerer om å være den første til å lansere et prosjekt der.

Opplysninger fra kommunene om at de i hovedsak møter store og profesjonelle boligutviklere i utviklingsprosjektene, kan tyde på en utvikling der også strukturelle forhold har betydning for utbyggingstakten. Til tross for en mulig utvikling i retning av at større boligutviklere kjøper tomter på et senere tidspunkt, synes det likevel som at de større aktørene er involvert i kontakten med kommunene i de fleste tilfeller. Bruk av opsjoner er et eksempel på tilfeller der boligutvikler ikke er eier av tomten, men likevel kan ha en sentral rolle i utviklingsprosessen.

I en utredning fra Samfunnsøkonomisk Analyse om tomteprisfastsettelse (SØA, 2022), fremgår det at det også har «etablert seg spesialiserte verdikjeder hvor enkelte aktører kjøper og samler enkelteieendommer til større sammenhengende områder ved oppkjøp fra privatpersoner og gjør en mulighetsstudie. Deretter kan eiendommene eller selskapet som eier eiendommene, selges videre til aktører med kompetanse på reguleringsarbeid og optimalisering av tomteutnyttelse. Mer ferdigregulerte tomter kan også bli videresolgt til aktører med mer kapital og kapasitet til å ferdigstille boliger når risiko i prosjektet vurderes redusert. [...] I urbane strøk er det ofte slik at større tomter og eiendommer selges flere ganger gjennom utviklingen av prosjektet, og at forskjeller i pris påvirkes av sannsynligheten for at regulering kan godkjennes».

SØA finner altså at tomter gjerne selges flere ganger, men dette synes å skje i den tidlige fasen. Når det gjelder ferdigregulerte tomter er omfanget uklart, men det omtales av SØA som at det «kan» skje. Det fremstår derfor å skje i mindre omfang enn i tidligere faser. Sett i sammenheng med funn fra våre intervjuer, oppfattes det at omsetning av tomter skjer relativt sjelden når de større boligutviklerne har investert i en tomt, men at det i større grad kan være tilfelle på tidligere tidspunkt.

Ved å kjøpe større tomteområder som mer spesialiserte aktører har ervervet og/eller gjennom bruk av opsjonsavtaler med grunneiere, vil det være mulig for boligutviklere å redusere risiko-

## Utredning om tomteprisfastsettelse, (SØA, 2022)

I Samfunnsøkonomisk analyse sin utredning om tomteprisfastsettelse og sammenhenger mellom priser og kostnader i boligbygging fra 2022 analyseres prisdannelsen for boligtomter. SØA foretar beregninger basert på residualmetoden der det først anslås hva et planlagt prosjekt på tomten kan omsettes for, før det kalkuleres hvor mye det vil koste å føre opp det planlagte prosjektet. Ifølge intervjuene i prosjektet benyttes residualmetoden av så å si alle respondentene ved beregninger av hva en tomt er verdt. Ved denne metoden vil differansen mellom inntekter og utgifter, residualen, være et estimat på tomtens verdi. For større utbyggingsprosjekter benytter SØA bankdata fra BN Bank for å belyse tomteprisene. SØA oppsummerer at *analysen blant annet viser hvordan reguleringsrisiko er sentral i tomteprisfastsettelse og at dette i stor utstrekning er en risiko som deles mellom selger og kjøper av en tomt. SØA viser blant annet også til at «spennet i tomteverdier er større og det er høyere prisøkning fra planleggingsfasen og gjennom begynnelsen av reguleringsfasen, i de mest sentrale kommunene» og at «reguleringsfase og bebyggelsestype er viktigere enn tomtestørrelse innenfor en sentralitetsgruppe», samt at «det er trinnvise økninger i verdsettelse etter hvert som usikkerhet om potensial/gjennomføring reduseres». SØA viser også til at «resultater fra residualmodellen sammenfaller i stor grad med transaksjoner når vi sammenligner med omsetninger/verdsettelse av ferdigregulerte prosjekter».*

I rapporten fremgår det videre at intervjuene tyder på at de fleste boligutviklerne regner ganske likt på de ulike analyseelementene og at dette betyr at det tilfeller med sterk konkurranse vil være den som setter lavest margin, som vinner budrunden. Ifølge rapporten har «markedet tilpasset seg økt reguleringsrisiko i byene og bynære strøk med utstrakt bruk av «earn-out»-modeller med to- til tredelte oppgjørstrukturer. Her betaler tomtekjøper gjerne et beløp med en gang, mens resterende del av salgssummen avhenger av fremtidig utnyttelse og kostnader, og betales for eksempel ved detaljregulering. Høyere konkurranse medfører gjerne at kjøperne blir villige til å betale mer med en gang, noe som også gir en større risiko for at man betaler for mye for tomten.

Ifølge SØA er de mest avgjørende usikkerhetsmomentene, og som dermed bidrar mest til forskjeller i prising og risiko for å betale for mye for en tomt, forhold knyttet til prisutviklingen i boligmarkedet og særlig regulering. Sistnevnte kan gjelde både tid til reguleringsarbeid, infrastrukturbidrag (når det ikke er kjent før man kjøper tomten) og rekkefølgekrav, samt endelig reguleringsutfall/utnyttelsesgrad. Hovedinntrykket i rapporten er at det ikke er et generelt problem at prosjekter stopper opp av økonomiske årsaker. Ifølge informantene oppleves dette svært sjelden.

eksponeringen i totemarkedet på andre måter enn gjennom lavere tomtepriser. Boligutvikleren kan på denne måten i noen grad flytte risiko og kun beholde den risikoen som boligutvikleren selv er

best til å håndtere. I hvilken grad dette vil være mulig, vil imidlertid, som nevnt, avhenge av hvor sterk konkurranse det er i markedet.

## 6. Funn og vurdering av årsaker til at tomter ikke bygges ut

*Manglende utbygging i områder der kommunene ønsker utbygging, fremstår ikke som et problem i presskommuner i dag. Derimot synes det som boligutvikleres utbyggingsbeslutning i realiteten blir tatt på et tidligere tidspunkt enn før, noe som kan ses i sammenheng med at flere krav følger av mer detaljerte overordnede planer og at færre forhold gjenstår for avklaring i detaljreguleringsprosessen.*

Utgangspunktet for kartleggingen i denne rapporten har vært å avdekke omfanget av områder og boliger som ikke bygges ut i områder der kommunene ønsker boligutbygging, og i hovedsak tomter som var ferdig regulerte, men der det ikke ble bygget ut.

Blant respondentene var det imidlertid svært få antydninger i retning av tilfeller der regulerte boligtomter ikke bygges ut i områder der kommunene ønsker utbygging. Det ble derfor i tillegg stilt spørsmål om manglende initiativ eller vesentlig forsinket utbygging i områder der kommunen ønsker utbygging. Basert på funnene fra kartleggingen og casestudien ser vi i dette kapitlet på omfang og årsaker til at utbygging blir vesentlig forsinket eller ikke igangsatt på ferdig regulerte tomter og manglende eller sent reguleringsinitiativ på uregulerte tomter.

Samlet har det vært begrenset med innsikt knyttet til hvorfor noen tomter bygges ut raskere enn andre utover betydningen av tomtenes attraktivitet, ulik kompleksitet på prosjekter, samt at noen av boligutviklerne påpeker at områdene avsatt til boligformål i arealplanen inneholder flere tomter som ikke er aktuelle for utbygging. Det er heller ingen kommuner som har vist til eksempler der det ikke er tatt initiativ i områder der kommunen ønsker utbygging, men noen viser til tilfeller der det har tatt lang tid før det har blitt tatt initiativ.

For å sikre en mest mulig presis gjengivelse av situasjonen i kommunene, kontaktet vi samtlige kommuner i etterkant av intervjuene for å få verifisert forståelsen knyttet til mulig manglende utbygging. Kommunene ble bedt om å vise til konkrete eksempler på områder der kommunen ønsker utbygging, men der det mangler initiativ fra boligutviklere. De fleste kommunene har opplyst at

det ikke foreligger noen eksempler på dette i kommunen. Kommunene er videre spurt om eksempler på tilfeller der boligutvikler har utfordret overordnede planer og dette har ført til en betydelig forsinkelse, samt tilfeller der kommunen opplever at de må avvike fra overordnet plan for å få til utbygging.

Som det fremgår av casegjennomgangen i kapittel 4, har det kommet frem noen eksempler på slike saker. Hvor stor andel disse utgjør av totalen, har det imidlertid vært vanskelig å fremskaffe informasjon om. Basert på intervjuene og caseforslagene vi mottok, oppfatter vi likevel at det er en lav andel regulerte boligtomter som ikke blir bygget ut, og at de som eventuelt ikke bygges ut er i områder kommunene ikke anser som særlig prioriterte for utbygging. Inntrykket er også at det er en lav andel ferdig regulerte tomter der utbygging blir vesentlig forsinket, utover det som er forventet knyttet til rekkefølgekrav og trinnvis utbygging.

### 6.1 Områder der kommunene ønsker utbygging

Kommunene har enkelte områder der de særlig ønsker utbygging. I mange kommuner er dette sentralt beliggende transformasjons- og fortettingsprosjekter. Kommunene opplever at det er interesse fra boligutviklere om å bygge på disse tomtene, men enkelte kommuner trekker frem at noen boligutviklere ser ut til å prioritere enklere prosjekter litt lenger utenfor byen. Samtidig trekkes det frem at transformasjons- og fortettingsprosjekter, gjerne er kompliserte prosjekter, med utfordrende rekkefølgekrav som forhindrer og forsinket igangsetting av detaljregulering og igangsettelse av bygging.

For å øke boligutviklers insentiver til å prioritere prosjekter i de områdene kommunen ønsker, velger enkelte kommuner å tilby høyere utnyttelse eller andre kvaliteter boligutvikler ønsker i prosjektet. Andre kommuner gjør dette i mindre grad. Dette handler om at det samlet sett er stor grad av samsvar mellom områdene der kommunene ønsker utbygging og der boligutviklerne prioriterer å bygge. Samtidig synes kommunene det er utfordrende at disse områdene der de ønsker utbygging tar tid å bygge ut, men dette skyldes i stor grad kompleksiteten. Både kommunene og boligutviklerne peker på

utfordringer med rekkefølgekrav, nabohensyn og innsigelser som gjør at disse prosjektene trekker ut i tid. Rekkefølgekrav kan både hindre at detaljregulering kommer i gang, og at bygging blir igangsatt når en plan er vedtatt.

Gjennom casene har vi blant annet sett på områder som er avsatt til utbygging, men der det tar tid før det fremmes et planinitiativ. Dette er særlig relevant der det også foreligger en områderegulering. Casene viser at det i mange tilfeller er gode grunner til at det tar tid før planinitiativ fremmes, særlig i transformasjonsområder. Utbyggingen må ofte skje i en gitt rekkefølge, og enkelte tomter på et område må utvikles før andre, samtidig som rekkefølgekrav må oppfylles. Kommunene oppgir at det på enkelte tomter tar tid før planinitiativ fremmes, men mener at dette er naturlig, og ikke et problem for kommunen. Det at særlig større områder må bygges ut trinnvis handler også om markedets mulighet til å absorbere de ferdigbygde enhetene ettersom markedet har et begrenset tilfang.

### 6.1.1 Regulerte tomter som ikke bygges ut

Det at kommunene i liten grad opplever at tomter som er ferdig regulert til boliger ikke bygges ut i områder kommunen anser som særlig aktuelle for utbygging, utelukker ikke at det kan ta tid før utbyggingen skjer, eller at det er tomter som ikke blir bygget ut. Flere av kommunene oppgir at boligreserven i kommunen både består av regulerte og uregulerte tomter. For de regulerte tomtene trekkes det frem trinnvis utbygging, rekkefølgekrav, og manglende etterspørsel som årsaker til at tomtene ikke er bygget ut enda.

Tidligere utredninger, for eksempel Barlindhaug, et al., (2014) peker på at årsaker til manglende utbygging er manglende gjennomføringsevne, uavklart infrastrukturbygging og uenighet mellom grunneiere. Det er grunn til å tro at disse utfordringene blir håndtert på et tidligere tidspunkt i dag enn før. Når en reguleringsplan er klar i dag, er flere av disse forholdene avklart. Slik sett er det en tidsforskyvning, der utfordringer og dermed tidsbruk som tidligere ble tatt i forbindelse med prosjektering og byggesøknad, nå kommer i fasen for detaljregulering.

Samtidig oppgir kommunene at det i de senere årene i større grad er de store utviklerne som opererer i byområder og at dette bør redusere utfordringen med manglende gjennomføring. Det er derfor flere grunner til at vi i mindre grad finner at manglende utbygging av regulerte tomter er et problem, og isteden finner at detaljreguleringsprosessen er der prosjekter stopper opp og blir forsinket.

En senere utredning fra 2021 peker blant annet på markedsforhold, finansiering og bygging av offentlig infrastruktur, komplekse prosjekter, og lang tidsbruk i planprosessen som årsaker til at det tar tid før bygging kommer i gang eller at bygging ikke blir igangsatt (Rambøll & SØA, 2021). Dette er i tråd med våre funn. Lange reguleringsprosesser forsinket utbygging, men når regulering først er vedtatt er det i hovedsak manglende etterspørsel og infrastruktur/rekkefølgekrav, særlig dersom finansiering er uavklart, som hindrer utbygging.

Samtidig som kommunene uttrykker at det i hovedsak blir bygget i de områdene som kommunene ønsker, er det ved flere anledninger referert i media at det er behov for økt boligbygging og at boligkrisen kan løses med større utbygginger. En mulig forklaring på den tilsynelatende motsetningen mellom uttalelser i media og våre funn, kan være ulike tidsperspektiv. Fallet i boligbyggingen er relativt ferskt, og handler i stor grad om manglende etterspørsel og høye kostnader. Vi finner at konjunkturutviklingen i hovedsak påvirker tidsbruken for tomter som er ferdigregulert, mens de mer langsiktige årsakene til eventuell senere eller for lav utbygging, skyldes forhold før eller under reguleringsprosessen.

Trolig inneholder våre funn også et element av at kommunene ikke opplever manglende utbygging som så utfordrende når årsaken er lav etterspørsel. For boligutviklere og byggebransjen får derimot lav boligbygging stor effekt, og for disse er den lave utbyggingstakten svært krevende. Det kan også være krevende for boligkjøpere i den grad manglende utbygging gir høyere boligpriser. Det som er spesielt i dagens situasjon er at det er stor forskjell i etterspørselen etter nye og brukte boliger, både grunnet usikkerhet, men også på grunn av prisdifferansen mellom nye og brukte boliger.

### 6.1.2 Tomter der detaljregulering ikke igangsettes

I den andre enden av skalaen fra ferdigregulerte tomter som ikke bygges ut, har vi tomter avsatt til boligformål der det ikke kommer, eller tar lang tid før det kommer et planinitiativ. Dette kan også være tomter som ligger i områder der kommunen har utarbeidet en områderegulering og dermed ønsker utbygging. Fra kommunenes ståsted oppgis det lite utfordringer med at detaljregulering ikke igangsettes. Det vises til at det finnes en form for naturlig rekkefølge på planinitiativene. Det kan altså ta tid før planinitiativ sendes inn, men de kommer likevel ikke senere enn det kommunen ønsker i de fleste tilfeller. Også de senere årene, med et utfordrende boligmarked, melder

kommunene i hovedsak om en jevn pågang av planinitiativ.

Gjennom caseintervjuene har vi fått mer innsikt i vurderingene knyttet til når et planinitiativ fremmes. Ett tilfelle som er belyst, er der boligutvikler sitter klar med tomten, men der det er kjent at det er kapasitetsutfordringer i kommunen. Boligutvikler har i dette tilfellet løst utfordringen ved å vente med å legge forslaget på bordet til det er avklart at kommunen har kapasitet til å sette i gang behandlingen av forslaget. Et annet tilfelle er der det er usikkerhet knyttet til enkelte forhold, og som boligutvikler forsøker å få avklart før planforslaget sendes inn. Et tredje tilfelle er der boligutvikleren foretar prioriteringer mellom prosjekter og hvor det skal settes i gang en prosess.

Det er gode grunner til at en boligutvikler som eier eller har opsjon på en tomt ikke velger å sende inn et planinitiativ med en gang de har tilgang på tomten. Både kommunene og boligutviklere trekker frem at det finnes en naturlig rekkefølge på utbygging av tomter, som også vil påvirke planinitiativ. Boligutviklerne trekker videre frem at de vil igangsette prosjekter etter behov, og ha et passende antall prosjekter på ulike stadier i en prosess til enhver tid. Over tid vil også boligutviklere få mer informasjon om tomtens verdi og utbyggingspotensiale, blant annet som følge av endringer i tomtene rundt, og kommunenes prioritering av ulike områder.

De fleste boligutviklerne signaliserer at det i realiteten er tatt en utbyggingsbeslutning idet planinitiativet sendes til kommunen. Boligutvikler ønsker fra dette tidspunktet å gjennomføre prosessen som planlagt. Dersom overordnede planer utfordres, noe som kan medføre økt tidsbruk og ha et uvisst utfall, er dette tatt hensyn til i kalkylen. Underveis i planprosessen blir mer og mer risiko fjernet etter hvert som detaljer blir avklart.

Når boligutvikler sender inn et planforslag er dermed reguleringsrisikoen i stor grad kjent, utover at det fortsatt vil være risiko for innsigelser og uenighet om hvordan overordnede planer skal tolkes.

Én årsak til at beslutningen i stor grad er tatt når planinitiativet sendes inn, handler om hvor omfattende planprosessen har blitt. Kravene til utredning, omfanget av kvaliteter som fastsettes, og dermed graden av prosjektering som er gjennomført i detaljreguleringen innebærer at prosessen er svært kostbar for boligutvikler, og ikke noe de vil gjøre med mindre de anser at prosjektet vil bli lønnsomt.

## 6.2 Vurdering av årsaker til forsinkelser og manglende utbygging

Kommunene i utvalget, som alle er relativt store målt i en norsk kontekst, og boligutviklere som opererer i disse kommunene, opplever at tidsbruken i en stor andel av de større utbyggingsprosjektene er høy. Tidsbruken er fremhevet som den viktigste årsaken til forsinket utbygging i dag, utover markedsforhold. Boligutviklere mener at forsinkelser oppstår i nesten alle prosesser, og peker på tidsbruk i reguleringsprosesser som hovedårsak.

Kommunene på sin side peker også på tidsbruken i reguleringsprosessen, men noen kommuner trekker i tillegg frem at boligutviklere, av strategiske årsaker, kan holde igjen prosessene. Sistnevnte årsak deles ikke av boligutviklerne. De mener det er lite rom for denne typen strategisk tilpasning grunnet høye kapitalkostnader på tomtene, og at eventuell tidsbruk fra deres side handler om omfanget av det som skal gjøres for å komme videre.

### Boks 6-1: Hva er en forsinkelse?

Forsinkelser oppstår i alle ledd av en utviklings- og utbyggingsprosess, men kan ofte være mer utfordrende i enkelte faser. I flere tilfeller er det samtidig nødvendig at det brukes tid. Dette handler for eksempel om komplekse prosjekter, trinnvis utbygging, oppfyllelse av rekkefølgekrav og medvirkningsprosesser. Det kan derfor være tilfeller der noen oppfatter dette som en forsinkelse grunnet tidsbruken, men i realiteten er det helt nødvendige steg i det konkrete prosjektet. Hvilke prosjekter som anses som forsinket, kan derfor ikke måles utelukkende basert på tidsbruk.

Én nærliggende definisjon av forsinkelse er derfor å knytte dette opp mot forventet tidsbruk for det konkrete prosjektet idet prosessen starter. I denne sammenheng vil både oppstartstidspunktet og forventet tidsbruk oppfattes ulikt for kommune og boligutvikler, noe som medfører at det i flere tilfeller også vil være ulik oppfatning av om et prosjekt er forsinket eller ikke, avhengig av hvem man snakker med. Uavhengig av denne definisjonen, kan det likevel belyses hva som påvirker utbyggingstakten, herunder hva som er årsaker til at utbygging ikke skjer raskere. I den videre gjennomgangen vurderer vi «prosessen» bredt, det vil si at både tiden før boligutvikler tar initiativ og etter at det er tatt initiativ inngår. Dette innebærer at vi vurderer både tilfeller der det mangler initiativ og tilfeller der det skjer forsinkelser etter at boligutvikler har tatt planinitiativ.

Basert på de eksemplene vi har fått innspill om, fremstår det som at de fleste tilfellene av forsinket utbygging i realiteten skyldes kompleksitet, som for eksempel transformasjon av et større område, kompliserte forhold knyttet til infrastruktur eller andre kompliserte stedsspesifikke forhold. Det fremstår ikke som at de strategiske tilpasningene boligutviklere gjør med utbygging av regulerte tomter skyldes en optimalisering av lønnsomheten for det enkelte prosjekt. Denne optimaliseringen synes å bli gjort tidligere i prosessen. Boligutviklere kan dermed akseptere at avkastningskrav ikke blir nådd og holder ikke tilbake utbygging med en forventning om økt lønnsomhet senere. Derimot kan utbygging stoppe opp dersom det ikke er mulig å oppnå lønnsomhet, for eksempel som følge av vesentlige endringer i kostnads- eller etterspørselsforhold.

Som følge av at de strategiske vurderingene i større grad synes å bli foretatt før oppstart av detaljreguleringsprosessen og underveis i denne, fremstår det mer interessant å vurdere hvilken betydning strategiske tilpasninger kan ha for tidsbruken før planinitiativ og under planprosessen, sett i sammenheng med rammebetingelsene som boligutvikler står overfor.

### 6.2.1 Årsaker til redusert omsetning av regulerte tomter og betydningen for planinitiativ

Kostnadene knyttet til detaljreguleringen og omfanget av prosjektering, kan være en medvirkende årsak til at det i mindre grad er omsetning av regulerte tomter nå enn tidligere, jf. kapittel 5. Boligutvikler investerer ressurser de ikke nødvendigvis får igjen ved et tomtesalg, og ønsker derfor i større grad å få bygget ut de tomtene der de igangsetter detaljregulering.

Videre har boligutvikler foretatt en prioritering mellom sine utbyggingsalternativer når det legges et planinitiativ på bordet. Dette innebærer at forsinkelser vil påvirke prosjektene som ikke ble prioritert. Boligutvikler vil derfor allerede ha foretatt en vurdering av tidsbruk og når det kan forventes at neste prosjekt kan prioriteres.

Som en del av dette har boligutvikler dermed vurdert kostnaden ved å for eksempel utfordre overordnede planer i planforslaget og vurdert dette opp mot forventet gevinst. Kostnaden ved å utfordre overordnede planer vil i noen grad være knyttet til reguleringsforhold, men i hovedsak skyldes kostnaden den risikoen som er for at markedsforholdene har en uønsket utvikling. Det forventes at boligutvikler ønsker rask omsetning i perioder der etterspørselen er høy, mens boligutvikler kan vurdere at det kan oppnås høyere

omsetning med en tregere prosess dersom markedsforholdene er dårlige. Boligutvikler kan optimalt både oppnå bedring av tilbudet, gjennom for eksempel økt utnyttelsesgrad, og bedring av etterspørselen, dersom etterspørselen tar seg opp mens reguleringsprosessen pågår.

Dette innebærer at det kan forventes at forvaltningen vil ha pågang av planprosesser som startes opp, men at dette kan være lavere enn det som er optimalt sett fra samfunnets ståsted.

Dersom det er mange utviklere med eierskap til tomter i et område, vil det være mer konkurranse om å sette i gang planprosesser og utbygging, og dette vil isolert sett tale for en raskere utbygging. Dersom boligutviklere er i posisjon til å bygge når lønnsomheten er høyest, vil tilpasningen i større grad følge lønnsomhetsutviklingen. Dersom boligutviklere derimot har en forventning om at en konkurrent vil vinne markedet i et område dersom det ikke bygges i tide, vil boligutvikler ha større press på seg til å få boligene ut i markedet.

### 6.2.2 Årsaker som påvirker boligutviklers lønnsomhet

Både kommuner og boligutviklere peker på ulike årsaker til at utbyggingsprosjekter tar lengre tid enn ønskelig. Flere av årsakene som er omtalt i tidligere litteratur, har også fremkommet gjennom intervjuene i dette prosjektet. Årsakene til lenger tidsbruk fører i varierende grad til økte kostnader for boligutvikler. Alt annet likt, vil det forventes at lengre reguleringsprosesser, liten forutsigbarhet, høy detaljeringsgrad i overordnede planer, høy kompleksitet, svake etterspørselsforhold, høye kostnader og mange interessenter, vil gi lavere forventet lønnsomhet av et prosjekt og dermed redusere sannsynligheten for utbygging. I hvor stor grad det påvirker initiativ og utbyggingsprosessen vil imidlertid avhenge av i hvilken grad beslutningstaker, det vil si boligutvikler, kan redusere egen risiko, blant annet muligheten til å tilpasse tidspunkt for utbygging og når og hvordan investeringer foretas.

I hvilken grad det tas planinitiativ bestemmes derfor av hvilke betingelser boligutviklerne står overfor og graden av konkurranse i markedet. Svekket lønnsomhet er derfor i seg selv ikke en forklaring på forsinket eller manglende utbygging. Dersom minst én aktør vurderer at det er mulig å oppnå lønnsomhet i et prosjekt, vil det forventes å bli gjennomført, men dette betyr ikke at et gitt prosjekt blir gjennomført før andre prosjekter i den samme boligutviklerens portefølje. Valg styres her av forventet lønnsomhet i dag sett opp mot fremtiden for den samlede tomteporteføljen.

Årsaker til at et prosjekt ikke realiseres i et marked, analyseres best med utgangspunkt i hvilke markedsbetingelser markedsaktørene står overfor. Vi fokuserer derfor i det videre på boligutviklernes strategiske vurderinger og den risikoen disse står overfor i lys av øvrig innsikt fra intervjuene. Utvikling i de ulike risikokomponentene påvirker den relative betydningen av de ulike komponentene, slik at for eksempel reguleringsrisiko vil ha mer avgjørende betydning dersom summen av øvrige komponenter er høyere, og omvendt. Boligutvikler vil også kunne vurdere for eksempel reguleringsrisiko ulikt i et kort perspektiv sammenlignet med et langt perspektiv. Hvis boligutvikler er avhengig av en rask utbygging, vil reguleringsrisikoen ha en høyere vekt enn dersom boligutvikler har et lengre tidsperspektiv og kan bruke tid til sin fordel. Dersom kostnaden ved å vente er lavere enn kostnaden ved å starte prosessen, vil boligutvikler velge å vente.

Dagens makroøkonomiske situasjon har for eksempel økt markedsrisikoen for boligutvikler, og gjør at de i større grad søker trygghet gjennom å redusere de andre formene for risiko. Det er flere måter å gjøre dette på. Noen boligutviklere har opplyst at de nå kun velger å utarbeide planforslag som gir lønnsomhet innenfor rammen av overordnet plan for å redusere reguleringsrisiko. Andre går i dialog med politikere i forkant av tomte kjøp eller igangsetting av en reguleringsprosess for å kartlegge hva som kan være mulig. For mange kan også uformelle møter med administrasjonen brukes til å redusere risiko. Boligutviklere påpeker også at økt reguleringsrisiko fører til at de blir mer selektive med hvilke kommuner de velger å sette i gang prosjekter i. Boligutviklerne opplever at det er stor forskjell mellom kommunene når det gjelder saksbehandlingstid og hvordan de blir møtt som boligutvikler. Ved å være mer selektive med kommunene de gjør prosjekter i kan boligutvikleren redusere sin reguleringsrisiko.

## Markedsforhold

I vurderingen av utbyggingstakten er konjunkturforhold holdt mest mulig adskilt fra andre årsaker slik at langsiktige forhold skiller fra forhold som er av mer kortvarig art. Fra utviklers ståsted, vil for eksempel høyere marginer tiltrekke seg mer kapasitet som kan benyttes til økt/raskere utbygging, mens lavere marginer vil føre til mindre kapasitet og tregere utbygging fordi ressurser vil flytte til andre sektorer eller ikke bli utnyttet. I førstnevnte tilfelle vil det også forventes at

boligutvikler vil kunne akseptere økte krav fra kommunen fordi det er viktig å få gjennomført prosjektene raskt når lønnsomheten er god. Når marginen er lavere vil boligutvikler derimot være mer sårbar for reguleringsrisiko, noe som både vil påvirke hvor mange prosjekter som initieres og hvor raskt prosjektene gjennomføres. Boligutvikleren vil da prioritere mer i retning av prosjekter med lav reguleringsrisiko og god mulighet for prosjektilpasninger som sikrer lønnsomhet.

Et eksempel på betydningen av konjunkturutviklingen er de siste årenes sterke økning i byggekostnader og de økte kapitalkostnadene som følge av renteøkninger. Dette har gjort det vanskeligere å oppnå lønnsomhet i prosjekter. I tillegg har etterspørselssiden også merket renteøkningene, i tillegg til en generell økning i bokostnadene. Høyere kostnader kombinert med usikkerhet om utviklingen fremover, har også påvirket utviklingen i boligmarkedet og salget av nye boliger har vært på svært lave nivåer den siste tiden.<sup>2</sup> Fallende etterspørsel blant potensielle boligkjøpere påvirker utbyggingstakten både gjennom markedspriser og forventet fremtidig utvikling, og mer direkte ved at det blir mer krevende for boligutviklere å oppnå et tilfredsstillende nivå av forhåndssalg. Manglende forhåndssalg gjør finansiering av byggeprosjekter mer kostbart og kan i verste fall gjøre finansiering av prosjekter umulig.<sup>3</sup>

Selv om formålet er å avdekke årsaker til manglende initiativ over tid, vil boligutvikleres valg under ulike konjunkturer gi informasjon som er relevant for å vurdere de mer underliggende årsakene til manglende utbygging der kommunen ønsker. Konkret vil boligutviklernes valg kunne gi informasjon om hvordan styrkeforholdet er mellom boligutvikler og kommune. Styrkeforholdet påvirkes samtidig av rammebetingelser og markedsutvikling som er utenfor boligutviklernes kontroll, men det er likevel sentralt å ha en forståelse av i hvilken grad boligutviklere kan forventes å ha et overtak i en forhandling med kommunen og i hvilken grad kommunen kan påvirke utfallet. Samtidig vil dette styrkeforholdet ikke være det samme i alle kommuner og det forventes derfor ikke at årsakene til manglende eller forsinket utbygging nødvendigvis vil være de samme på tvers av kommuner.

Sett vekk fra rammebetingelser og etterspørselen i boligmarkedet, er det i hovedsak tre markedsforhold som er sentrale knyttet til

<sup>2</sup> Fortsatt lav aktivitet.

<sup>3</sup> Flere boligutviklere opplyste at det er vanlig at prosjekter må ha et forhåndssalg på 50–60 prosent for at boligutvikler skal starte bygging.

boligutvikleres posisjon. Det første er i hvilken grad det er muligheter til å prioritere mellom ulike kommuner. Dersom kommuner i realiteten konkurrerer om å tiltrekke seg boligutviklere, kan det oppstå en situasjon der kommunen ved å opptre på en måte som øker boligutviklers lønnsomhet, sikrer utbygging på bekostning av andre kommuner. Det andre er dersom boligutviklerne i kommunen har en betydelig andel av de aktuelle tomtene i kommunen, vil kommunen være avhengig av denne boligutvikleren i stor grad, og boligutvikleren kan benytte dette til å stille betingelser for utbyggingen. Det tredje er dersom eierskapet til tomtene i de områdene kommunen ønsker å prioritere er spredt på flere boligutviklere og boligutviklerne har få utsidealternativer. I dette tilfellet vil kommunen i større grad kunne påvirke utfallet av prosessen.

Disse tre forholdene påvirker i hvor stor grad det kan forventes utbygging, i de områdene kommunen ønsker utbygging, og har samtidig betydning for i hvilken grad det vil forventes at boligutvikler forsøker å utfordre overordnede planer.

### Tomterisiko

Boligutvikleren står overfor betydelig risiko ved investering i en tomt ettersom det vil gå tid før et ferdig prosjekt kan realiseres. Både reguleringsprosessen, kostnadsutviklingen og boligmarkedsutviklingen vil ha ulik grad av usikkerhet knyttet til seg idet en tomteinvestering vurderes. Samtidig kan det være muligheter for å redusere denne risikoen.

Ett eksempel er bruk av opsjons- eller intensjonsavtaler med grunneier, der en betalingsforpliktelse først oppstår når tomten har nådd et visst punkt i prosessen frem mot et ferdig bygget prosjekt. For grunneier vil et umiddelbart salg vurderes opp mot forventet verdi dersom en opsjons- eller intensjonsavtale inngås.

Et annet eksempel er risikospredning gjennom en tomtebank. Ved å spre eierskapet, kan boligutvikler øke forventningsverdien selv om utviklingen for den enkelte tomt er usikker. Dersom en tomteutvikler for eksempel eier alle tomtene i en del av en kommune som det er en sterk forventning om at kommunen ønsker utbygging av boliger, vil sannsynligheten for at ett av disse prosjektene realiseres være stor. Boligutvikleren kan også spre eierskapet over ulike deler av kommunen for å øke sannsynligheten for å eie tomter i områder som kommunen vil prioritere fremover eller spre eierskapet mellom kommuner der risikoeksponeringen oppfattes å være ulik.

Hvordan ulike potensielle kjøpere verdsetter en tomt vil variere. En aktør med en sterk markedsposisjon og en diversifisert portefølje av tomter, vil stå overfor en lavere risiko enn en mindre aktør med få tomter. Alt annet likt, vil den store aktøren betale mer for tomten enn den mindre aktøren. Mindre aktører må derfor ha andre fordeler for at disse skal forvente å vinne en budrunde mot en stor aktør.

I områder der kommunen ønsker betydelig utbygging, vil de ofte være avhengige av større aktører som har de nødvendige ressursene til å gjennomføre prosjektet. På den ene siden vil det i slike tilfeller være en fordel med større aktører med de nødvendige ressursene, men større aktører kan også i større grad ønske å tilpasse utbyggingen slik at markedspotensialet maksimeres. En mulig tilpasning kan være å unngå for mye utbygging i samme område slik at tilbudet blir større enn etterspørselen. Dersom kommunen ønsker et område utbygd kan det derfor oppstå en motsetning. Områder der eierskapet til tomtene er fordelt på flere aktører vil forventes å få mer utbygging som følge av konkurransen mellom aktørene.

Det er samlet sett særlig tre konkurranseforhold som påvirker en boligutviklers risikoeksponering ved en investering i tomt: Konkurransen i tomtemarkedet, konkurransen blant entreprenørene og konkurransen i boligmarkedet. Forhold knyttet til regulering vurderer vi generelt å være av mindre betydning for større aktører, men reguleringsprosessen kan likevel påvirke konkurransen i disse markedene og derfor indirekte være en årsak til manglende utbygging.

Dette innebærer at reguleringsrisiko som sådan vil være av mindre betydning dersom konkurransen er svak i markedet for øvrig, mens reguleringsrisikoen i gjennomsnitt vil være høyere for aktørene dersom konkurransen er sterk i markedet. Årsaken til dette er at reguleringen vil ha betydelig innvirkning på hvem som lykkes dersom konkurransen er sterk, mens den har mindre betydning dersom boligutviklerne har en sterk markedsposisjon. I sistnevnte tilfelle vil dette operasjonalisere seg ved at effekten av økt reguleringsrisiko blir tregere utbygging i gjennomsnitt, også utover det som en treg reguleringsprosess i seg selv skulle tilsi.

Dette betyr imidlertid ikke at unødvendig lange prosesser ikke har en kostnad, men kun at boligutviklere kan være i en posisjon som gjør at de kan ta denne kostnaden når øvrig risiko og øvrige kostnader ligger til rette for dette.



## Reguleringsrisiko

Flere av de forholdene som er påpekt som årsaker til forsinkelser, er knyttet til reguleringsprosessen, og er i stor grad forhold som kan forutsees ved tomteinvesteringen eller forhold som boligutvikler selv er ansvarlig for. Forhold som er kjent på investeringstidspunktet vil normalt ikke påvirke senere vurderinger. Samtidig kan det skje endringer i andre parameter som påvirker vurderingen til boligutvikleren.

Selv om reguleringsrisikoen varierer mellom tomter, vil betydningen av denne risikoen variere mellom aktører. Større aktører med en tomtebank kan i større grad prise inn en gjennomsnittlig risiko gjennom en spredning av porteføljen, mens mindre aktører i større grad må ta hensyn til risikoen for den enkelte tomteinvestering. Dette betyr ikke at risikoen for den konkrete tomten vurderes ulikt, men at aktørene har ulik sårbarhet for negative utfall. En aktør som kan bygge ut tomt B dersom det blir problemer med tomt A, har for eksempel større mulighet til å bruke tid for å løse problemene med tomt A enn en aktør som kun eier tomt A.

Dette tilsier videre at betydningen av reguleringsprosessen forventes å være mindre i kommuner der det i hovedsak er større aktører. Som vist i kapittel 5, har de fleste kommunene opplyst at de i hovedsak møter større, profesjonelle aktører og at det har vært en økende grad av slike aktører de siste årene. Dette tilsier at reguleringsrisiko, i disse kommunene, er en mindre sannsynlig årsak til at det ikke bygges ut i områder der kommunen ønsker utbygging.

## Kostnads- og boligmarkedsrisiko

Kostnadsrisiko i prosjektene er i liten grad trukket frem av boligutviklerne utover at dette påvirker hvilke prosjekter som faktisk kommer i gang. Flere

boligutviklere er organisert slik at selve utbyggingen gjennomføres av totalentreprenører. Dette innebærer at mange boligutviklere utlyser en konkurranse om oppdraget og dermed kan sikre seg stor grad av forutsigbarhet for kostnadene ved å skyve størst mulig risiko over på entreprenøren. Dersom boligutviklernes prosjekter er viktige for entreprenørene og det er hard konkurranse i entreprenørmarkedet, vil det forventes at boligutvikler kan sikre seg en lav risiko for kostnadsøkninger.

Boligutvikler vil likevel ha risiko for at entreprenøren går konkurs og at forhandlingssituasjonen overfor ny entreprenør er dårligere, men også dette er risiko som boligutvikler i noen grad kan påvirke gjennom for eksempel krav til entreprenørens finansielle styrke.

På investeringstidspunktet for en tomt, kan det være stor usikkerhet knyttet til hvilken pris som vil være mulig å oppnå i markedet når prosjektet er ferdig utbygd. Aktører med fleksibilitet vil imidlertid kunne redusere denne risikoen i løpet av utviklingsprosessen. Selv om utviklingen i priser normalt treffer bredt, har større boligutviklere noe grad av fleksibilitet som innebærer at svakere etterspørselsforhold ikke slår inn umiddelbart. Bruk av forhåndssalg før bygging settes i gang innebærer både en risiko for lavere pris enn markedsprisen vil være på overleveringstidspunktet, men sikrer samtidig mot et eventuelt fall i priser. Forhåndssalg bidrar også til at risikoeksponeringen kun er knyttet til en andel av prosjektet. Selv om verdien av boligene i markedet er ukjent idet tomteinvesteringen foretas, vil derimot vurderingen på et senere tidspunkt i prosessen være en avveining mellom den økte kostnaden med å vente opp mot den forventede endringen i salgsverdi av å vente.

## 7. Boligutvikleres markedstilpasning og betydning for samfunnet

*Funnene i denne rapporten tyder på en utvikling mot at tomter avsatt til boligformål blir senere regulert, enten som følge av en lengre reguleringsprosess eller som følge av senere planinitiativ. Samtidig finner vi få tegn på utfordringer med manglende utbygging av tomter som er ferdig regulert til boliger. Utviklingen innebærer at boligutvikleres prioritering mellom prosjekter blir viktigere og at senere endringer, for eksempel i reguleringsprosessen, påvirker valg i mindre grad. Utviklingen i den samlede lønnsomheten til boligutvikler er uklar, men endringen tilsier at boligutviklere med en større portefølje av tomter har fått en relativt bedre posisjon sammenlignet med mindre boligutviklere, noe som på sikt kan føre til svak konkurranse i markedet. Økt detaljering i overordnede planer kan være en sentral årsak til utviklingen.*

### 7.1 Boligutvikleres markedstilpasning

Kartleggingen i denne rapporten viser at kommunene i dag opplever få utfordringer knyttet til at regulerte tomter ikke bygges ut. Utfordringen ligger heller i det å få regulert tomter. Dette handler både om at detaljregulering ikke kommer i gang og at reguleringsprosessen tar lang tid. Kommunene oppfatter likevel at manglende initiativ er et lite utbredt problem. Samtidig betyr imidlertid ikke dette at detaljregulering følger den fremdriften som ville vært ønskelig fra et samfunnmessig perspektiv.

Det er tidligere blitt pekt på utfordringer med at tomter ferdig regulert til boliger ikke bygges ut (se for eksempel (Barlindhaug, et al., 2014)). Det at vi i denne rapporten i større grad finner utfordringer med å få regulert tomter kan skyldes flere forhold. En sentral faktor er trolig den økte detaljeringen av overordnede planer og i detaljreguleringer, samt økte krav til utredning. Dette gjør for det første detaljreguleringen mer kostbar og tidkrevende,

både for kommunen og utvikler. For det andre vil ikke boligutvikleren nødvendigvis igangsette en slik prosess dersom de er usikre på om et prosjekt kan bli lønnsomt.

Videre blir flere detaljer og krav om kvaliteter sikret i detaljreguleringen, og utvikler må ofte gjøre mye prosjektering underveis i detaljreguleringen, som tidligere foregikk etter at en tomt var ferdig regulert. Vi har sett eksempler på at utviklere trekker planinitiativ, ofte grunnet lønnsomhet, hvis de ikke finner enighet med kommunen. I de fleste tilfellene kommer de tilbake med et revidert alternativ. De prosjektene som likevel ikke blir noe av oppfatter vi at i hovedsak trekkes i reguleringsprosessen, og ikke etterpå.

Når en detaljregulering er ferdig i dag er mye av usikkerheten rundt prosjektet borte, i tillegg til at utvikler har hatt betydelige kostnader til prosjektet allerede. Det er lite ny informasjon som vil påvirke lønnsomheten når en stor andel av usikkerheten er fjernet, og hvis utvikler får solgt nok enheter er det få grunner til å ikke igangsette bygging.

Utviklers arbeid med prosjektering og utredning kan også innebære at den ferdigregulerte tomten har større verdi for utvikleren som har deltatt i reguleringen, fremfor andre utviklere, slik at omsetning av tomten på dette stadiet blir mindre sannsynlig. Utviklere er i intervjuer klare på at når en tomt er regulert, så bygger de, men også at et planinitiativ normalt innebærer at boligutvikler har lagt en plan for bygging og sjelden lar være å bygge dersom planprosessen er påbegynt.

Mye av lønnsomhetsvurderingene ser altså ut til å bli gjort i forkant av, og eventuelt underveis i detaljreguleringen. Dette kan forklare hvorfor enkelte kommuner opplever at utviklere bruker mer tid i reguleringsprosessen nå enn tidligere. KOSTRA-tall bekrefter at utviklers tidsbruk i planprosesser har økt (Lislevand, et al., 2025). Utviklere er i større grad avhengige av å gjøre grundigere vurderinger før og under reguleringsprosessen, fordi så mange av vilkårene for lønnsomhet i prosjektet blir fastsatt her. Dette innebærer at det må brukes mer tid. Dette kan også ha sammenheng med at det i økende grad er snakk om fortetting og transformasjon, som ofte er mer krevende prosjekter, med behov for flere avklaringer i detaljreguleringen.

En lav utbyggingstakt de siste årene, skyldes i stor grad markedsforholdene, men også i slike perioder kan utviklere ha behov for å bygge ut regulerte tomter for å ha en viss rotasjon i porteføljen og sikre noen inntekter. Det kan antas at det her vil være et skille mellom tomter i områder der kommunen ønsker utbygging og tomter i andre områder. I pressområder antas det å oftere være sammenfall mellom områder der det er etterspørsel og der det ønskes utbygging. Ettersom fokuset i rapporten er på utbygging der kommunen ønsker dette, kan ikke funnene om at det er få utfordringer knyttet til lav utbygging benyttes generelt. Lav utbygging kan ha store samfunnsmessige konsekvenser, særlig fremover, og det har konsekvenser for boligutviklere og byggenæringen.

### 7.1.1 Forholdet til overordnet plan

De overordnede planene til kommunene er i de fleste tilfeller kjent når boligutvikler vurderer et planinitiativ.<sup>4</sup> Risiko knyttet til overordnede planer kan da bli tatt høyde for ved tomteinvesteringen og ved planinitiativ. Dette inkluderer hvilken risiko overordnede planer har for planinitiativet og prosessen frem mot en rammetillatelse. I dette antas det å også inngå vurderinger av i hvilken grad det kan være mulig å oppnå mer enn det planverket legger opp til. Sistnevnte er knyttet til forhandlingsstyrken mellom den enkelte boligutvikler og kommunen. Jo mer avhengig kommunen er av den enkelte boligutvikler, desto større sannsynlighet er det for at boligutvikleren får gjennomslag for sine ønsker. Tilsvarende vil boligutviklere med en høy avhengighet til enkeltprosjekter ha mindre mulighet til å få gjennomslag for sine ønsker enn en boligutvikler med en mer spredt portefølje.

Dersom en boligutvikler vurderer at det er gode muligheter for å få gjennomslag for avvik fra overordnet plan, enten gjennom forvaltningen eller politisk, vil det forventes at planene blir utfordret.

Boligutviklere hevder at det ofte er nødvendig å utfordre planene for å oppnå lønnsomhet i prosjektene. Selv om boligutviklere setter avkastningskrav til det enkelte prosjekt, er det mer uklart i hvilken grad lønnsomhet er en prosjektspesifikk betraktning og i hvilken grad det er en betraktning opp mot den samlede porteføljen. I sistnevnte inngår også vurderinger av hvilket prosjekt og hvilken rekkefølge på prosjektene som gir størst lønnsomhet.

Kommuner som ofte møter boligutviklere som utfordrer planene, kan derfor antas enten å ha overordnede planer som i liten grad er i samsvar

<sup>4</sup> Ettersom overordnede planer rulleres, vil det likevel være perioder der det kan være noe mer usikkerhet.

med etterspørselen i markedet eller en markedsituasjon der konkurransen i markedet er begrenset slik at kommunen er avhengige av et fåtalls aktører for å få ønsket utbygging.

Som nevnt, synes det som boligutviklere foretar lønnsomhetsbetraktningen ved oppstart av detaljregulering og underveis i detaljreguleringsprosessen, og i mindre grad etter at tomten er ferdig regulert. Dette kan tilsi at boligutviklere gjør en lønnsomhetsprioritering mellom ulike prosjekter og starter prosess der lønnsomheten er størst, forutsatt at forventet avkastning for det enkelte prosjekt er over avkastningskravet.

## 7.2 Markedsstrukturen og boligutvikleres lønnsomhet

I denne utredningen er det ikke foretatt en markedsmessig kartlegging utover at kommunene er spurt om aktørbildet. Inntrykket er at markedet har blitt mer profesjonalisert og at kommunene møter færre aktører enn tidligere når det gjelder større utbyggingsprosjekter. Dette oppfattes av de fleste kommuner som positivt og ingen har opplevd dette som en utfordring. Uten en nærmere markedskartlegging, er det derfor begrenset med holdepunkter for svak konkurranse i markedet utover at antall aktører har blitt færre. Sett opp mot Konkurransetilsynets funn fra 2015, kan dette imidlertid være en indikasjon på en uheldig utvikling. Samtidig finnes det eksempler på at nye aktører har bygget seg opp til viss størrelse de siste årene. Dette betyr imidlertid ikke at muligheten for dette vil være den samme fremover.

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

Konkurransetilsynets undersøkelser viser at det vil være positivt for konkurransen dersom det i økt grad legges til rette for små og mellomstore aktører i boligutviklermarkedet. Slike aktører vil kunne utvide sin virksomhet og utfordre større

*aktører, dersom konkurransevilkårene ellers er like. Markedet synes å være konsentrert i de fleste byregionene som er undersøkt, og det er videre fare for at konsentrasjonen fremover vil øke ytterligere gjennom organisk vekst og strategiske oppkjøp av tomter.»*

Forutsatt Konkurransetilsynets vurdering i 2015, er det indikasjoner på at denne situasjonen er forsterket. Dette vil i tilfelle innebære at boligutviklerne har en sterkere forhandlingsposisjon i dag enn tidligere. En slik utvikling vil samtidig være vanskelig å måle ettersom det er vanskelig å sammenligne saker.

Samtidig har det kommet frem både i våre intervjuer, og i tidligere utredninger, at overordnede planer har blitt mer detaljerte i perioden. Isolert sett skulle dette tilsi at kommunene har vurdert at det har vært et reelt potensial for å øke detaljeringsnivået og også å øke kravene. En økt detaljeringsgrad og økte krav er imidlertid ikke kun negativt for større aktører, ettersom større aktører også er i bedre stand til å håndtere både mer detaljerte planer og høye krav enn mindre aktører. Denne utviklingen går derfor mot Konkurransetilsynets anbefaling om å legge til rette for små og mellomstore aktører i økt grad.

Videre er det naturlig å se utviklingen i detaljeringsgrad og krav i sammenheng med markedsforholdene. I tider med økte marginer kan det være slik at tidskostnaden er høyere enn i perioder med lave marginer og at det derfor kan være tilfellet at overordnede planer utfordres mer i dårlige tider enn i gode tider. Det kan imidlertid argumenteres for at dette er ulikt for større og mindre aktører. Mindre aktører kan ha stor avhengighet til enkeltprosjekter og ha begrenset mulighet til å redusere egen risiko. Det kan derfor i større grad forventes at det for disse er viktigere å få startet et prosjekt enn å utfordre planer. Basert på innsikt fra intervjuene synes det også som tomter i liten grad selges, og særlig i dårlige tider. For mindre aktører kan imidlertid dette være et mer reelt alternativ og større aktører kan da få mulighet til å styrke sin posisjon ytterligere. Et svakt marked, kombinert med detaljerte overordnede planer, kan derfor bidra til et mer konsentrert marked, noe som kan styrke forhandlingsposisjonen til større boligutviklere, særlig i kommuner der kommunen i utgangspunktet har en svak forhandlingsposisjon.

For større aktører som er lite avhengige av enkeltprosjekter, og har en sterk finansiell posisjon, kan tidskostnaden være relativt lav og forventet gevinst av å utsette være høy. Boligutvikleren kan da også ha høyere nytte av å forsøke å utfordre planene og kanskje oppnå økt lønnsomhet

gjennom reduserte krav. Dette kan i tilfelle forklare hvorfor årsaker til lang tidsbruk som ikke skyldes boligutviklerne, kommer bedre til syne i tider med lavere lønnsomhet.

Dette kan illustreres med et eksempel, jf. også kapittel 3.2: Boligutvikler vurderer at differansen mellom salgspris og byggekostnader er 100 ved igangsetting innen ett år, men forventningen om to år er at differansen er 90. Dersom den mulige gevinsten ved å utfordre planen er under 10 i forventning, vil boligutvikler godta premissene og ikke utfordre planen. Dette kan også sees i sammenheng med andre tomter i boligutviklers portefølje. Dersom boligutvikler har en kapasitetsbegrensning, som er naturlig å legge til grunn, vil boligutvikleren ønske å få solgt mest mulig mens lønnsomheten er god. Tidskostnaden ved å utfordre planene kan da være høy dersom dette forsinker fremdriften for porteføljen. Boligutvikler vil da forvente å sette i gang med de mest lønnsomme prosjektene, men kan potensielt utfordre planene på prosjekter som står i kø grunnet kapasitetsbegrensninger.

Dersom dette prosjektet er på samme stadie på et tidspunkt der boligutvikler vurderer at differansen mellom salgspris og byggekostnader er 50, mens forventningen med oppstart om to år er 80, vil tidskostnaden ved å utfordre planen være svært lav og tapet ved å utfordre planen er derfor begrenset. Samtidig er det en oppside ved at boligutvikler kan lykkes med å utfordre overordnet plan og da øke forventningsverdien.

Betydningen av de ulike risikofaktorene for en boligutvikler knyttet til kapitalbinding/-kostnad, andre kostnader, reguleringsprosess/-risiko og markedsrisiko, endrer seg over tid både fordi boligutvikleren befinner seg på ulike stadier i prosessen og som følge av endringer i markeds- og/eller reguleringsforhold. På tidspunktet der boligutvikleren vurderer å gjøre en investering i en tomt, vurderes hvilken lønnsomhet som er mulig å oppnå gitt en tomtepris. Når investeringen først er tatt, vurderes salg av tomten opp mot alternativet med å utvikle tomten videre i ett eller flere steg.

Som kartleggingen blant boligutviklerne viser, synes det å kun i begrenset grad skje salg av tomter som boligutviklerne har ervervet. Dette til tross for at mange opplyser at det er kostbart å sitte på tomtene og at de ikke gjør dette lenger enn nødvendig. Begrenset salg av tomter, kan derfor også være en mulig indikasjon på at flere boligutviklere kan ha en god forhandlingsposisjon eller at eierne har en forventning om at de vil oppnå høyere lønnsomhet av å vente, til tross for kapitalbindingen. Det kan imidlertid også skyldes at

ingen aktører er i posisjon til å oppnå lønnsomhet og/eller at transaksjonskostnadene er for høye (for eksempel fordi de potensielle kjøperne har en informasjonsulempe).

I et velfungerende tomtemarked vil det være en forventning om at det forekommer omsetning av tomter i alle perioder, uavhengig av markedsforhold, som følge av at ulike aktører har ulik verdsetting av tomten. I vanskeligere tider vil det da for eksempel kunne være omsetning av regulerte tomter fordi noen har behov for å frigjøre kapital, mens andre vurderer et potensiale fremover. Samtidig kan manglende omsetning også skyldes asymmetrisk informasjon mellom selger og den potensielle kjøperen som gjør at den mulige salgsprisen er lavere enn forventningen om senere inntjening.

Innsikten fra intervjuene gir et for tynt grunnlag til å kunne konkludere om graden av omsetning i tomtemarkedet. Det er likevel mulig at begrenset omsetning av tomter kan være en indikasjon på et strukturelt problem i markedet, i alle fall i enkelte kommuner.

Det klare flertallet av kommunene har opplyst at markedet har blitt mer profesjonalisert de siste årene og at markedet i stor grad består av store aktører. Samtidig har de fleste en oppfatning av at det er mange store aktører og god konkurranse. Det er likevel uklart om situasjonen er slik at de fleste boligutviklere vurderer at forventet lønnsomhet er høyere ved fortsatt tomteeierskap og utsatt bygging enn ved salg. I tilfelle er det ikke nødvendigvis manglende lønnsomhet i dag som er problemet, men at boligutvikleren forventer en lønnsomhet fremover som klart overstiger kapitalkostnaden og lønnsomheten ved å starte prosjektet i dag.

Selv om forbedringer knyttet til detaljeringsgrad og omfang av krav kan bidra til redusert tidsbruk, vil derfor ikke dette nødvendigvis føre til økt utbygging, hverken i perioder med høy eller lav lønnsomhet. En reduksjon i tidsbruken vil bedre lønnsomheten for alle prosjekter og det kan derfor fortsatt være slik at boligutvikleren vil avvente utbygging dersom lønnsomheten forventes å øke dersom prosjektet utsettes. Både boligutvikleres forsøk på å utfordre planer og enkelte kommuners oppfatning av at boligutviklere avventer utbygging, er indikasjoner på at det kan være årsaker knyttet til boligutviklerne som kan forklare at utbygging blir forsinket. Mens utfordring av planer både kan være tegn på strukturelle utfordringer og manglende samsvar mellom overordnede planer og det markedet etterspør, oppfatter vi at forsinket

utbygging av ferdigregulerte tomter i hovedsak skyldes konjunkturutviklingen.

I tilfeller der boligutvikler utfordrer planverket, vil utsidealternativene til boligutvikler og kommune være avgjørende for utfallet, eller forhandlingsresultatet, jf. beskrivelse av forhandlingsutfall i kapittel 4.3.2. Dersom boligutviklerne i stor grad har en portefølje med flere tomter, i flere kommuner og lav risiko knyttet til selve utbyggingen, for eksempel ved å benytte eksterne entreprenører som konkurrerer om oppdraget når det er besluttet bygging, kan boligutvikler ha fleksibilitet til å velge prosjekt som gir høyest forventet lønnsomhet og avvente øvrige prosjekter. Boligutvikler kan i sin portefølje da for eksempel gjennomføre ett prosjekt, utfordre krav i et annet, og avvente med et tredje. Hvis boligutvikleren har en forventning om at noen utfordringer lykkes, vil forventet verdi av porteføljen øke. En slik situasjon vil ikke nødvendigvis fremstå som en forsinkelse fordi det i mindre grad er synlig at det reelt sett skjer en utsettelse ettersom boligutvikleren har prosjekter under utbygging og det er få tilfeller som utfordres.

Dette bildet kan også passe inn med konjunktursvingninger i utbyggingen. I perioder med høy lønnsomhet, vil det forventes at det er viktigere å komme raskt i gang med bygging for å unngå følgeforsinkelser i porteføljen. Det kan antas at boligutvikleren i slike perioder vil benytte kapasiteten sin, og med høy lønnsomhet prioriteres høyt tempo fremfor diskusjon av krav. Når lønnsomheten svekkes, vil det derimot være nødvendig med reduserte krav for å øke lønnsomheten. Tid er da mindre viktig for boligutvikleren fordi reduserte krav er nødvendig for å sikre bedre lønnsomhet ved igangsetting i dag og dermed kunne oppnå en høyere forventningsverdi ved bygging i dag enn med en utsettelse. Forutsigbarhet for prosessen, som reduserer risikoen, er tilsvarende viktig i en slik situasjon.

## 7.3 Samfunnsmessig vurdering

Reguleringsprosessen tar tid av ulike årsaker, men det er også gode grunner til at vi har denne prosessen. Selv om det kan tenkes at markedet selv kunne løst boligutbyggingen, ved at boligutviklere bygget boliger der det var etterspørsel, er det en utfordring at det er stor informasjonsasymmetri ved boligkjøp. For en vanlig boligkjøper er det vanskelig å gjøre en reell vurdering av hva de kjøper. Samtidig vil en enkelt kjøper og en enkelt utvikler ikke ha insentiver til å se et større område i sammenheng, eller å sikre kvaliteter som er til nytte for samfunnet

som helhet. Kommunene har derfor en viktig rolle i å sikre kvaliteter i boligprosjekter og sikre samfunnsnytte, på samme måte som forskriftskrav knyttet til utbygging. For eksempel kan krav som reduserer energiforbruket gi dyrere boliger, men samfunnsøkonomisk nytte over tid. Tilsvarende kan tilrettelegging av fellesområder og infrastrukturtiltak gi dyrere boliger, men bedre bomiljø og tilgjengelighet.

For kommunene er det en utfordring å balansere hensynet til ønsket by- og boligutvikling mot den konkrete etterspørselen i markedet. Uten perfekt informasjon, og uten at kommunen selv bestemmer hva som bygges og hvor, vil det med stor sannsynlighet bli avvik mellom tilbud og etterspørsel.

For samfunnet er det en kostnad at planprosesser starter senere eller tar lengre tid enn nødvendig, uavhengig av hva som er årsaken til dette. Økt tidsbruk er i seg selv ikke et problem dersom prosessen bidrar til at den samlede nytten øker, for eksempel gjennom bedre kvaliteter i prosjektene. Dersom årsaken til økt tidsbruk skyldes forhold hos boligutvikler, for eksempel at disse utfordrer overordnet plan, er heller ikke dette ensbetydende med at økt tidsbruk er negativt. I noen tilfeller kan boligutvikler både oppnå økt lønnsomhet og økt nytte for samfunnet. Innsigelser fra andre interessenter eller tolkningsuensigheter er på samme måte ikke nødvendigvis negativt, men kan bidra til et bedre prosjekt enn utgangspunktet, sett fra samfunnets ståsted.

Med dette utgangspunktet, er det forhold som bidrar til tregere utbygging, og som ikke bidrar til tilsvarende samfunnsnytte på andre områder, som det bør vurderes tiltak mot. Også en generell treghet i utbyggingen kan ha en negativ effekt for samfunnet dersom boligbehovet ikke dekkes. Sistnevnte synes imidlertid ikke å være en utfordring i dag basert på funnene fra intervjuene.

Aktuelle tiltak bør videre vurderes i et langsiktig perspektiv ettersom enkelte tiltak kan ha en kortsiktig negativ effekt. En reguleringsendring kan for eksempel føre til økte kostnader på kort sikt, men gevinst for samfunnet på lengre sikt.

### 7.3.1 Samfunnsnytte

For å vurdere samfunnsnyttene knyttet til fremdrift i utbygging skiller vi mellom hvilke markedsmessige forhold som kan forsinke utbygging, det vil si generelle etterspørsels- og kostnadsforhold, og friksjoner som gjør at etterspørselen ikke står i forhold til tilbudet, for eksempel manglende etterspørsel etter de boligene som reguleres og eventuelt tilbys.

Redusert etterspørsel etter nye boliger som skyldes makroøkonomiske forhold, vil i hovedsak påvirke utbyggingstakten for tomter som er ferdigregulert. Slike påvirkninger kan i liten grad motvirkes av generelle tiltak og må eventuelt håndteres gjennom tidsavgrensede, direkte tiltak dersom det er behov for dette.

Manglende samsvar mellom det som reguleres og det som etterspørres, er derimot ønskelig å unngå. Som utgangspunkt vil det forventes at boligutviklere har god oversikt over etterspørselen i markedet og forsøker å tilpasse seg dette så godt som mulig. Som følge av at etterspørselsforhold endrer seg, vil det for boligutvikler være ønskelig med størst mulig grad av fleksibilitet. En reguleringsprosess er derfor som utgangspunkt en utfordring som må håndteres ettersom det reduserer fleksibiliteten og øker tiden fra planlegging til salg.

Funnene i rapporten tilsier at tidsbruken i forbindelse med utbygging har flyttet seg relativt fra byggeprosess til planprosess. Dette betyr at planinitiativ kommer senere og at reguleringsprosessen tar lengre tid. Det er få indikasjoner blant respondentene, som er middels store og store boligutviklere, på at disse bruker mer tid enn nødvendig i utbyggingsfasen. Flere opplyser at beslutningen om bygging blir tatt ved oppstart av reguleringsprosessen og at det skal svært mye til for at planene endres etter dette.

Det kan utledes to spørsmål fra dette:

- Er det positivt for samfunnet at den relative tidsbruken har flyttet seg i retning av økt tidsbruk før innlevering av planinitiativ og under planprosessen, og at tiden etter at tomten er regulert i hovedsak kun forsinkes av etterspørsels- eller kostnadsforhold?
- Hvilke tiltak kan bidra til at planinitiativ kommer tidligere og/eller at planprosesser blir gjennomført raskere?

Hvorvidt økt tidsbruk før planinitiativ eller under reguleringsprosessen er positivt eller negativt avhenger av hva som er årsaken til dette. Forslag som utfordrer planer, kan for eksempel også bidra til økt samfunnsnytte og økt tidsbruk kan da være positivt.

Større aktører kan ha en fordel sammenlignet med mindre aktører dersom usikkerheten ved utbygging er høy, jf. også 6.2.2 og 7.2. Utviklingen i retning av at beslutningen om å starte utbygging oftere blir tatt før oppstart av reguleringsprosessen fremstår som en naturlig markedstilpasning som følge av at overordnede planer har blitt mer detaljerte og dermed avklarer flere forhold. Hvorvidt

dette er en positiv utvikling for samfunnet, er imidlertid mer uklart.

Tidligere beslutninger som følge av tidligere detaljeringskrav, øker avstanden mellom reguleringen og markedet ved at tiden mellom beslutning og salg øker. Samtidig reduseres fleksibiliteten i det enkelte prosjekt, noe som er særlig ugunstig for mindre aktører. Når fleksibiliteten i det enkelte prosjekt reduseres i detaljreguleringsprosessen, vil boligutviklere i større grad bli avhengige av fleksibiliteten til å velge hvilket prosjekt som skal prioriteres. Dette innebærer at større aktører med en større portefølje av prosjekter, er bedre i stand til å håndtere utviklingen.

Selv om vi finner at de fleste aktørene i realiteten tar en utbyggingsbeslutning idet detaljreguleringen starter, har større aktører fortsatt større mulighet til å utsette eller avbryte en prosess dersom lønnsomheten reduseres betydelig eller den fremtidige lønnsomheten forventes å øke betydelig. En mindre aktør vil i større grad være avhengig av å få gjennomført prosessen, selv ved større avvik i lønnsomhet.

Hvorvidt fordelene ved økt detaljering oppveier ulemper som følge av redusert fleksibilitet og potensielt svakere konkurranse, vil avhenge av i hvilken grad de overordnede planene blir fulgt og i hvilken grad de samsvarer med samfunnets behov. Basert på funnene i rapporten og vurderingen over, er det særlig to forhold som taler for at utviklingen er negativ for samfunnet.

For det første fremstår det som de overordnede planene ofte blir utfordret. Hvorvidt årsaken til dette er manglende samsvar mellom plan og behov, for eksempel som følge av at planen er utdatert, eller som følge av at boligutviklere har markedsrett, kan variere, men begge disse årsakene vil være uønsket for samfunnet.

For det andre har mulighetsrommet i utviklingsprosessen blitt redusert, noe som, for eksempel, kan redusere mulighetsrommet for aktører som har spesialisert seg på utvikling av enkelttomter. Økt detaljeringsgrad i overordnede planer legger til rette for at også boligutviklerne er avhengige av å planlegge porteføljen på et tidligere tidspunkt, noe funnene i rapporten også tilsier et utviklingstrekk.<sup>5</sup>

Det er samtidig ikke nødvendigvis negativt om handlingsrommet reduseres dersom dette fører til bedre kvalitet og samsvar mellom tilbud og

etterspørsel. For å oppnå dette, må det være godt samsvar mellom planer og etterspørselen på kjøpstidspunktet, noe som er en utfordring dersom planer ikke holdes tilstrekkelig oppdaterte. Samtidig er det en utfordring med overordnede planer at disse heller ikke kan oppdateres for ofte, da dette vil svekke forutsigbarheten, og også påvirke flere pågående prosesser.

Når det gjelder eierskapet til tomter, er inntrykket fra kommunene noe variert. Basert på vår kartlegging har vi ikke grunnlag for å vurdere spredningen av eierskap. I noen områder er det spredt eierskap, i andre områder er eierskapet spredt, men mer konsentrert hvis opsjoner inkluderes, mens det i andre områder er enkeltaktører som eier store områder som er regulert til boligformål. Det synes imidlertid som at det er færre aktører som er aktuelle for å forestå detaljreguleringsprosessen enn tidligere.

I pressområdene som vi har belyst, er det vist til få eksempler på at boligutvikler kjøper ferdigutviklede tomter. Dette utelukker imidlertid ikke at andre boligutviklere enn de vi har snakket med, i noen grad kjøper tomter der en mer spesialisert aktør har forestått hele eller deler av detaljreguleringsprosessen.

### 7.3.2 Oppsummering og anbefalinger om videre oppfølging

I denne rapporten har målet vært å klargjøre langsiktige forhold som er av betydning for utbygging av boliger. For å i størst mulig grad isolere de langsiktige utviklingstrekkene som kan forklare utbyggingstakten, har vi forsøkt å ta høyde for de markedstilpasningene som foretas som følge av at rammebetingelser endres, uavhengig av om det er etterspørselsvariasjoner, reguleringsendringer eller kostnadsendringer.

Utviklingen i retning av økt detaljeringsgrad i overordnede planer, synes å ha ført til en tilpasning i retning av at boligutviklere oftere ser behov for å utfordre planene og at det derfor planlegges for lengre reguleringsprosesser.

Økt detaljeringsgrad i overordnede planer bidrar på den ene siden til å redusere usikkerheten, men risikoen som boligutvikler tar ved å utfordre planene, blir samtidig mer forutsigbar og boligutvikler kan derfor i større grad ta et kalkulert valg mellom å avvente planinitiativ, levere et forslag som ikke utfordrer planen eller levere et forslag som utfordrer overordnet plan i større eller mindre grad.

handlingsrommet for slike mindre aktører antas å ha blitt redusert de siste årene.

<sup>5</sup> Det presiseres for ordens skyld at vi ikke har undersøkt utviklingen i antall slike spesialiserte aktører, men peker på at de identifiserte utviklingstrekkene kan tilsi at

Økt detaljeringsgrad i overordnede planer fører samtidig til en forventning om at kravene i mindre grad er tilpasset markedet ettersom tiden fra kravene settes til boligene skal selges, øker, og at tilpasningsmuligheter i detaljreguleringen reduseres. I tillegg forventes det større variasjon i hvor mye markedsforhold kan bli, og blir, vektlagt i overordnet plan sett opp mot langsiktig planlegging og andre hensyn kommunene skal vektlegge. For boligutviklere som både skal ta hensyn til reguleringsmessige forhold og etterspørsel i markedet, kan det derfor oppstå en motsetning.

Det fremstår som en naturlig markedstilpasning at boligutviklere i gjennomsnitt synes å ha møtt den økte detaljeringsgraden i overordnede planer med å flytte utbyggingsbeslutningen til et tidligere tidspunkt. Dette innebærer ikke at det alltid blir bygget ut når en planprosess er initiert, men at boligutviklere i større grad har forutsigbarhet i denne fasen ved at de selv i stor grad kan styre graden av uforutsigbarhet ved å utfordre eller ikke utfordre planene. Det er dermed fremtidsutsiktene før det blir sendt inn et planforslag som i større grad er styrende for om det blir bygget, fremfor forhold underveis i prosessen. Uforutsette hendelser underveis i reguleringsprosessen kan derimot påvirke når det bygges.

Boligutviklerne synes samtidig å ha tilpasset seg slik at tomteinvesteringen i gjennomsnitt foretas senere, eller gjennom opsjoner, slik at kapitalbehovet og usikkerheten på investeringstidspunktet reduseres.

Det sentrale sett fra samfunnets side vil være å vurdere mulige tiltak som kan redusere avvik mellom tilbud og etterspørsel som er uavhengig av konjunkturutviklingen. Det sentrale er altså om det som tilbys samsvarer med de boligene som etterspørres, og i mindre grad generell etterspørselsutvikling. I tillegg er det spørsmål om det er samsvar mellom det kommunen ønsker og det innbyggerne etterspør, samt om det er samsvar mellom det boligutviklerne kan bygge og det kommunene krever. Boligutviklere må dermed «selge» produktet sitt to ganger. Først til kommunen som må godkjenne prosjektet og deretter til kunden som må etterspørre prosjektet.

Vurderingen over viser at flere kommuner kan være i en situasjon som er i ferd med å bli ugunstig ved at innflytelsen over hva som blir bygget i mindre grad synes å ligge hos kommunen og i større grad hos boligutvikler. Dette kan på sikt føre til mindre samsvar mellom det kommunen ønsker å få bygget og det som faktisk blir bygget, herunder rekkefølgen på utbyggingen. Det presiseres at

dette ikke nødvendigvis er en utfordring i dag og på kort sikt, men at det kan være en utfordring fremover.

Manglende eller forsinket utbygging etter at en tomt er ferdigregulert, synes i hovedsak å skyldes endrede etterspørselsforhold og/eller økte kostnader, og i noen grad arbeid med rekkefølgekrav og trinnvis utbygging. Boligutviklere vil i tilfeller med endret etterspørsel og/eller økte kostnader, kunne ønske å foreta endringer for å tilpasse seg nye forhold, eller de kan vurdere å utsette prosessen, men det fremstår som at optimalisering av lønnsomhet for det enkelte prosjekt kommer mer til syne i perioder med svak etterspørsel enn i perioder der etterspørselen er høy, noe som naturlig følger av markedsutviklingen. Med bakgrunn i at markedsforhold er hovedårsaken til manglende eller forsinket utbygging av regulerte tomter, vurderes det å ikke være behov for tiltak rettet mot denne fasen.

Tiltak bør derimot vurderes knyttet til overordnede planer og detaljreguleringsprosessen. Når det vurderes tiltak, bør det være særlig oppmerksomhet på hvordan det kan påvirke styrkeforholdet mellom boligutviklere og kommuner. Økt innflytelse for boligutviklere kan på sikt både redusere graden av oppfyllelse av kommunens ønskede byutvikling, og styrke eksisterende store boligutviklere på bekostning av mindre og nye aktører i markedet.

Et tilleggsmoment, som det bør være oppmerksomhet rundt av det som har kommet frem gjennom intervjuene, er kompetanse og erfaring hos plan- og bygningsmyndigheten. Dersom boligutviklere besitter vesentlig større kompetanse og erfaring enn plan- og bygningsmyndigheten, kan dette både føre til at avklaringer tar lenger tid enn nødvendig og at intensjonen i de overordnede planene i mindre grad blir fulgt, på bekostning av de mer markedsmessige hensynene som boligutvikler vil ta. En ubalanse mellom boligutviklere og kommune, kan også føre til at gode tilpasninger fra boligutvikler, ikke blir akseptert grunnet en manglende forståelse for overordnede intensjoner og markedsforholdene.

Samlet sett kan man se for seg to ytterpunkt av tilpasninger for å sikre god konkurranse, som igjen vil sikre en mest mulig optimal fremdrift i utbyggingsprosessene og balanse i forholdet mellom kommune og boligutviklere.

Den ene vil være å gå i retning av økt tydeliggjøring av regelverk og/eller at overordnede planer ikke kan avvikes fra. Dette vil skape forutsigbarhet og



størrelsen på boligutviklers tomtebank vil ha mindre betydning. Samtidig vil ufravikelige overordnede planer eller regelverk kunne føre til utfordringer i den grad kravene ikke samsvarer med behovet/etterspørselen i markedet. En slik streng tilnærming kan også være til hinder for tilpasninger som ville vært samfunnsmessig ønskelig.

Det andre vil være å reversere utviklingen slik at det blir økt fleksibilitet i detaljreguleringsprosessen. Dette vil øke fleksibiliteten i det enkelte prosjekt, noe som er positivt for aktører med mindre, eller ingen tomtebank. Samtidig vil dette redusere den helhetlige planleggingen og det kan bli vanskeligere å oppnå en enhetlig saksbehandling.

I dagens situasjon synes utfordringen å være at planer ofte utfordres og at resultatet i realiteten er en forhandlingsløsning i de fleste kommunene. For markedet som helhet, er dette en ugunstig situasjon ettersom helheten er under mindre kontroll, samtidig som det vil være vanskeligere å sørge for likebehandling mellom prosjekter.

På kort sikt kan det derfor fremstå som gunstig for kommunene at det er et begrenset antall aktører i markedet ettersom det da kan oppleves å være en mer kontrollert prosess, men på lengre sikt kan det bidra til at boligutviklerne får stadig mer innflytelse over kommunene. Når det i tillegg vil være noe konkurranse mellom kommuner om å tiltrekke seg boligutviklere, kan det føre til en uønsket utvikling.

Funnene i denne rapporten tyder på at forvaltningen i de to største bykommunene er mer restriktive når det gjelder å avvike fra overordnede planer, og synes å skille seg fra øvrige presskommuner. Flere boligutviklere mener samtidig at enkelte av de største kommunene er vanskeligere å forholde seg til. Vi skal være forsiktige med å trekke konklusjoner uten å ha gjennomført en nærmere markedsstudie, men ettersom kommunene på forvaltningsnivået uttrykker at det blir bygget der kommunen ønsker, kan det tilsa at

større kommuner har tilstrekkelig innflytelse til at det er mulig å følge opp de overordnede planene i tilfredsstillende grad.

Hva som vil være den optimale balansen i forhandlingsforholdet mellom kommunen og boligutvikler vil avhenge av en rekke faktorer. Tiltak som kan bidra til tydeligere arealplaner, samtidig som detaljeringsgraden reduseres, vil forventes å kunne redusere forskjellene mellom kommunenes valg i forhandlinger ved at det som fremkommer av overordnede planer i større grad kan ligge fast. Det kan likevel bli forhandlinger om krav i detaljreguleringen, men innenfor rammen gitt av overordnet plan. Effekten av dette kan være at antall planinitiativ øker ettersom det blir økt fleksibilitet i detaljreguleringen. Økt fleksibilitet øker muligheten for planforslag som treffer markedet, samtidig som graden av forhandlinger på krav fra overordnede planer blir redusert.

Tydeligere og mer forpliktende arealplaner kan videre bidra til en mer enhetlig praksis både i kommunen og mellom kommuner. Detaljreguleringsprosessen vil samtidig måtte avklare flere spørsmål, men dersom økningen i stor grad knytter seg til de forholdene som i dag utfordres fra overordnet plan og fører til forhandlinger, vil det likevel være bedre enn at forhandlingene knytter seg til krav som følger av de overordnede planene.

Eventuelle tiltak som retter seg mot å styrke konkurransen mellom boligutviklere, for eksempel tiltak som reduserer reguleringsrisikoen, må også ta hensyn til at antall planinitiativ kan bli for høyt. Hvis det, for eksempel, blir for lite kostbart å starte en reguleringsprosess, vil dette kunne føre til for mange planinitiativ og/eller at en høyere andel av planinitiativene er dårlig fundamentert. Dersom kostnaden blir for lav, vil det også forventes at boligutviklere oftere utfordrer kommunen for å teste hva som er mulig å oppnå.

## 8. Referanser

Barlindhaug, R., Holm, A. & Nordahl, B., 2014. *Kommunenes tilrettelegging for boligbygging*, Oslo: Norsk institutt for by- og regionsforskning.

Barlindhaug, R. & Nordahl, B. I., 2023. *Tiltak og virkemidler for å stimulere boligbygging og boligsektoren i lav-konjunktur*, Oslo: NIBR & OsloMet.

Boligprodusentene, 2024. *Aldri målt svakere boligbygging*. [Internett]  
Available at: <https://www.boligprodusentene.no/artikkelarkiv/2024/aldri-malt-svakere-boligbygging/>  
[Funnet 28 September 2024].

Bygg21, 2018. *En god start - beste praksis for plan og byggeprosesser*, s.l.: Bygg21.

Byggordboka, 2018. *Opsjonsavtale*. [Internett]  
Available at: <https://www.byggordboka.no/artikkel/les/opsjonsavtale>  
[Funnet 2025].

Byggstart, 2024. *Bygge hus: Den komplette guiden (priser, regler, prosess)*. [Internett]  
Available at: <https://www.byggstart.no/guide/bygge-hus>  
[Funnet 25 September 2024].

Direktoratet for byggkvalitet, 2011. *Byggesaksfyskriften (SAK10) med veiledning*. [Internett]  
Available at: <https://www.dibk.no/regelverk/sak>  
[Funnet 23 September 2024].

Direktoratet for byggkvalitet, 2024. *Veiledning for kommunalt tilsyn*. [Internett]  
Available at: <https://www.dibk.no/saksbehandling-tilsyn-og-kontroll/veiledning-for-kommunalt-tilsyn/vedlegg-prosjekteringsprosessen#6>  
[Funnet 25 September 2024].

Dixit, A. K. & Pindyck, R. S., 1994. *Investment under uncertainty*. Princeton: Princeton University Press.

Galli-Debicella, A., 2021. How SMEs Compete Against Global Giants Through Sustainable Competitive Advantages. *Journal of Small Business Strategy*, 22 Desember, pp. 13-21.

Hellvik hus, 2022. *Hvor lang tid tar det å bygge hus?*. [Internett]  
Available at: <https://hellvikhus.no/kjope-ny-bolig/hvor-lang-tid-tar-det-a-bygge-hus/>  
[Funnet 25 September 2024].

KDD, 2022. *Kommuneplanens arealdel – veileder om utarbeiding*, Oslo: Kommunal- og distriktsdepartementet.

Kommunal- og distriktsdepartementet, 2023. *Kommunale planoppgaver*. [Internett]  
Available at: [https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan\\_bygningsloven/planlegging/plansystem\\_prosess/kommunale\\_planoppgaver/id2836162/?expand=factbox2836171](https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan_bygningsloven/planlegging/plansystem_prosess/kommunale_planoppgaver/id2836162/?expand=factbox2836171)  
[Funnet 20 September 2024].

Kommunal- og distriktsdepartementet, 2022. *Kommuneplanens arealdel*. [Internett]  
Available at: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/kommuneplanens-arealdel/id2904677/>  
[Funnet 27 August 2024].

Kommunal- og distriktsdepartementet, 2022. *Reguleringsplan*. [Internett]  
Available at: [https://www.regjeringen.no/contentassets/2804283df64641cea321fdcdcac779f4/reguleringsplan\\_2022.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/2804283df64641cea321fdcdcac779f4/reguleringsplan_2022.pdf)  
[Funnet 23 August 2024].

Konkurransetilsynet, 2015. *Konkurransen i boligutviklermarkedet*, Bergen: Konkurransetilsynet.

Lislevand, A. S. et al., 2025. *Undersøkelse av årsaker til høy tidsbruk i plansaker og forslag om mer effektive planprosesser*, Oslo: NIBR/Asplan Viak.

Lovdata, 2017. *Forskrift om behandling av private forslag til detaljregulering etter plan- og bygningsloven (FOR-2017-12-08-1950)*. [Internett]  
Available at: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2017-12-08-1950>  
[Funnet 2025].

Meld. St. 13 (2023-2024), 2024. *Bustadmeldinga*, Oslo: Kommunal- og distriktsdepartementet.

Nordahl, B. I., 2012. Mikroperspektiv på boligbyggingens tilbudsrespons. *Kart og plan*, pp. 114-129.

Norsk Eiendom, 2019. *Håndbok utbyggingsavtaler - fra plan til gjennomføring*. [Internett]  
Available at: <https://www.norskeiendom.org/publikasjoner/handbok-utbyggingsavtaler-fra-plan-til-gjennomforing>  
[Funnet 25 September 2024].

Oslo kommune, 2024. *Utbyggingsavtaler*. [Internett]  
Available at: <https://www.oslo.kommune.no/etater-foretak-og-ombud/eiendoms-og-byfornyelsesetaten/utbyggingsavtaler#toc-4>  
[Funnet 25 September 2024].

Prognosesenteret, 2022. *Oppdatert boligbehov basert på SSBs nye befolkningsframskriving*. [Internett]  
Available at: <https://blogg.prognosesenteret.no/oppdatert-boligbehov-basert-paa-ssbs-nye-befolkningsframskriving>  
[Funnet 28 September 2024].

Rambøll & SØA, 2021. *En studie om kommunenes boligreserver og reguleringsplaners egnethet for utbygging*, Oslo: Rambøll.

Selvaag-saken, 2021. *HR-2021-953-A*. [Internett]  
Available at: <https://www.domstol.no/globalassets/upload/hret/avgjorelser/2021/mai-2021/hr-2021-953-a.pdf>  
[Funnet 2025].

SSB, Tabell 10783. *Byggeareal. Avgang av boliger, etter statistikkvariabel og år*. [Internett]  
Available at: <https://www.ssb.no/statbank/table/10783>  
[Funnet 29 September 2024].

SSB, Tabell 11358. *Byggeareal. Ombygging til boliger, etter statistikkvariabel og år*. [Internett]  
Available at: <https://www.ssb.no/statbank/table/11358>  
[Funnet 29 September 2024].

SØA, 2021. *Boligbyggingen i Norge i et historisk perspektiv – En analyse av boligbyggingen i Norge siden 2000*, Oslo: Samfunnsøkonomisk analyse AS.

SØA, 2021. *Konjunktorens virkning på byggevarerhandelen og vurdering av offentlige tiltak*, Oslo: Samfunnsøkonomisk Analyse AS.

SØA, 2022. *Utredning om tomteprisfastsettelse og sammenhenger mellom priser og kostnader i boligbygging*, Oslo: Samfunnsøkonomisk Analyse AS.

SØA, 2024. *Norsk økonomi - boligmarkedet 2*, Oslo: Samfunnsøkonomisk Analyse AS.

Ulstein, H., Ruge, I. A., Dombu, S. V. & Olsen, P. E., 2018. *Praktisering av byggteknisk forskrift og planbestemmelser på tvers av landets kommuner*, Oslo: Menon Economics.

# oslo**economics**

[www.osloeconomics.no](http://www.osloeconomics.no)

E-post og telefon:  
[post@osloeconomics.no](mailto:post@osloeconomics.no)  
+47 21 99 28 00

Besøksadresse:  
Klingenberggata 7A  
0161 Oslo

Postadresse:  
Postboks 1562 Vika  
0118 Oslo