

The background of the entire page is an aerial photograph of a coastal town, likely Trondheim, Norway. The town is built on a peninsula, with buildings of various colors and styles. The water is calm, and there are mountains in the background under a clear sky.

Utredning om tomteprisfastsettelse og sammenhenger mellom priser og kostnader i boligbygging

Rapport 34-2022

Rapport nr. 34-2022 fra Samfunnsøkonomisk analyse AS

ISBN-nummer: 978-82-8395-164-6

Oppdragsgiver: Kommunal- og distriktsdepartementet

Forsidefoto: Jarand K. Løkeland/Unsplash

Tilgjengelighet: Offentlig

Dato for ferdistilling: 16.12.2022

Forfattere: Andreas Benedictow, Marte Marie Frisell,
Bjørn Gran, Mathias Iversen og Endre Jo
Reite

Kvalitetssikrer: Erling Røed Larsen

Samfunnsøkonomisk analyse AS

Borggata 2B
N-0650 Oslo

Org.nr.: 911 737 752
post@samfunnsokonomisk-analyse.no

Forord

Samfunnsøkonomisk analyse AS (SØA) har utarbeidet denne rapporten på oppdrag for Kommunal- og distriktsdepartementet. Her analyserer vi prisdannelsen for boligtomter ved hjelp av ulike datakilder og intervjuer med en rekke kommersielle aktører innenfor investering, utvikling og bygging av bolig, fra råtomt til ferdig bygg. Takk til oppdragsgiver for et spennende prosjekt, gode innspill og et godt samarbeid underveis. Samfunnsøkonomisk analyse AS er ansvarlig for rapportens innhold.

Oslo, 16. desember 2022

Andreas Benedictow
Prosjektleder
Samfunnsøkonomisk analyse AS

Sammendrag

I dette prosjektet har SØA og BN Bank kartlagt hvordan prisen på tomter som selges til boligformål, blir fastsatt. Det er lite offentlig tilgjengelige data om tomteoverdragelser og-priser. Vi har derfor benyttet ulike metodiske tilnærminger for å belyse prosjektets problemstillinger. De ulike metodene har forskjellige styrker og svakheter, og gir dels overlappende informasjon og dels dekker de ulike deler av problemstillingene. I dette prosjektet har vi imidlertid fått tilgang til to unike datakilder, én fra BN Bank som har unike data om tomtetransaksjoner, og én som SSB har beregnet for oss på forespørsel. Vi har i tillegg gjennomført intervjuer med en rekke store aktører for å kartlegge ulike prosesser i forbindelse med salg og utvikling av tomter. I intervjuene blir den såkalte residualmetoden fremholdt av mange som et underliggende konsept for beregning av tomtepriser. Med utgangspunkt i residualmodellen har vi laget eksempelberegninger av tomtepriser.

Andelen av befolkningen som bor i tettbygde strøk har økt klart over tid. Når mange mennesker og bedrifter samlokaliseres oppstår det både stordriftsfordeler og bedre matching mellom folks kompetanse og bedrifters behov for arbeidskraft. Det gir økt produktivitet og muligheter for økt lønnsomhet og høyere lønnsnivå som lokker både arbeidskraft og bedrifter til å etablere seg i byer. Sammenlagt representerer disse effektene en lokaliseringsevinst forbundet med å bo sentralt. En slik lokaliseringsevinst gjør at flere har ønske om å bo sentralt, og boliger i sentrale områder har derfor jevnt over høyere pris enn tilsvarende boliger lokalisert mer perifert. Siden lokaliseringsevinsten ser ut til å stige med tid ettersom økonomien omstiller seg fra industriøkonomi til kunnskapsøkonomi, ser vi også at endringstakten er større i sentrale områder. Tomteprisen er i stor grad prisen på beliggenhet. Dette forklarer dermed store og økende forskjeller i tomtepriser rundt om i landet. En annen viktig faktor i tomteprissettelsen er utnyttelsen av tomten i form av antall kvadratmeter utbygget grunnflate per kvadratmeter råtomt.

Ved bruk av residualmetoden starter man med inntektssiden. Først anslår man hva et planlagt prosjekt på den aktuelle tomten kan omsettes for. Deretter kalkulerer man hvor mye det vil koste å føre opp det planlagte prosjektet. Differansen mellom inntekter og utgifter, residualen, er da et estimat på tomtens verdi.

Vi har laget eksempelberegninger på tomtepriser for enebolig med residualmetoden for noen store byer og landet samlet. Beregningene er basert på kostnadsdata fra Norsk prisbok, nyboligpriser fra SSB, profittmarginer fra SØAs regnskapsdatabase SAFE og anslag på salgskostnader fra markedsaktører. Beregningene illustrerer hvordan tomteprisene varierer med sentralitet, og er klart høyest i Oslo og lavest i Nord-Norge. Generelt er det høy boligprisvekst som har drevet tomteprisene. Beregningene illustrerer imidlertid også hvordan den kraftige økningen i byggekostnader i 2021 kan slå ut i lavere tomtepriser.

Til dette prosjektet har vi også fått tilgang på et nytt datasett fra SSB som utnytter tinglysningsdata med informasjon om både pris og antatt verdi på tomten ved salg av eneboliger. Statistikken dekker 20 kommuner hvor det er en betydelig årlig omsetning av nye kommuner. Den viser at tomteprisene er høyest i Bærum. Deretter følger Oslo og flere kommuner med pendleravstand til Oslo, blant annet Lørenskog og Rælingen. Andre byer kommer også høyt opp på listen, som Stavanger, Trondheim, Kristiansand og Bergen. Tomtene i byene er i gjennomsnitt klart mindre enn ellers i landet. Kvadratmeterprisen for tomt er markant høyest i Oslo med 13 375 kroner, før Bærum med 9 052 kroner.

Beregningene på residualmetoden og tomteprisstatistikken fra SSB belyser tomtepriser for enebolig. Omsetning av slike tomter er langt enklere og mer oversiktlige enn større eiendommer, der kompleksiteten er stor både i utvikling, regulering og oppgjør. Selv om residualmetoden i en eller annen forstand ligger til grunn også i disse tilfellene, er det langt vanskeligere å finne relevante data.

Tomteprisdannelsen for større eiendommer belyser vi gjennom tilgang til informasjon fra BN bank, som er spesialisert i eiendomsfinansiering og finansiering av utbyggingsprosjekter. Det er gjennomgått data knyttet til 148 eiendommer med kombinasjoner av næringsareal og bolig, samt rene boligprosjekter som er omsatt i tidsperioden 2010 til 2020. Eiendomsaktører deler i forbindelse med dialogen med banken informasjon knyttet til verdiutviklingen i tomten gjennom reguleringsprosessen, og banken er aktør i finansiering av transaksjoner og verddivurderer selv tomter og prosjekter i den forbindelse. Tilgang til data knyttet til et betydelig antall tomtekjøp og utviklingsprosjekter gir derfor en unik innsikt i hvordan utvikling i verdien av tomten endrer seg som en funksjon av utviklingspotensial, samling i større utbyggbare områder og reduksjon av usikkerhet om regulering. Dette bidrar til å skape en bedre forståelse for hvordan tomteverdi utvikler seg over de ulike fasene fra enkelttomt til ferdigstilt prosjekt. Prosessene illustreres ved flere eksempler.

Denne analysen viser blant annet hvordan reguleringsrisiko er sentral i tomteprisfastsettelse og at dette i stor utstrekning er en risiko som deles mellom selger og kjøper av en tomt. Andre sentrale funn er at 1) spennet i tomteverdier er større og det er høyere prisøkning fra planleggingsfasen og gjennom begynnelsen av reguleringsfasen, i de mest sentrale kommunene, 2) reguleringsfase og bebyggelsestype er viktigere enn tomtestørrelse innenfor en sentralitetsgruppe, 3) tomtepris øker betydelig når tomt er større enn 4-5000 kvadratmeter, som sammenfaller med at bebyggelsestype da ofte skifter fra enebolig til blokk/rekkehus, 4) det er betydelig større variasjon i tomteverdi for eneboligbebyggelse enn for blokk/rekkehus innenfor samme sentralitetsgruppe, 5) det er trinnvise økninger i verdsettelse etter hvert som usikkerhet om potensial/gjennomføring reduseres og 6) resultater fra residualmodellen sammenfaller i stor grad med transaksjoner når vi sammenligner med omsetninger/verdsettelse av ferdigregulerte prosjekter.

Ettersom det foreligger lite helhetlig data om tomteprisdannelsen, har vi også gjennomført dybdeintervjuer med aktører som kjøper og/eller selger tomter til boligformål. Til sammen har vi sendt intervjuforespørsel til 33 aktører, hvorav 19 har stilt til intervju. Intervjuobjektene dekker til sammen hele verdikjeden, og noen av intervjuobjektene opererer selv i hele verdikjeden. Det kan for eksempel være grunneiere som tar på seg byggherreansvar og gjennomfører hele prosessen fra omregulering og utvikling av tomt til sluttsalg av ferdigstilte boenheter. Samlet representerer intervjuobjektene virksomheter med aktivitet i så å si hele Norge, men overvekten består av aktører som primært opererer i Oslo- og Østlandsområdet, og i og rundt de andre store byene

Intervjuene viser at så å si alle aktørene i bransjen bruker residualmetoden når de beregner hva en tomt er verdt. Intervjuene tyder på at boligutviklerne regner ganske likt på de fleste kalkyleelementene. Da vil det i tilfeller med sterk konkurranse være den mest optimistiske med hensyn til risiko, framtidig boligpris mm., altså den som setter lavest margin, som vinner budrunden. Dette sammenfaller med et kjent fenomen fra økonomisk litteratur, «The Winner's Curse». I denne litteraturen vises det at vinner av auksjoner er den

aktøren som har gjort det mest optimistiske anslaget på den framtidige inntektsstrømmen og/eller det mest optimistiske anslaget på framtidige kostnader, og dermed påtar seg mest risiko.

Boligutviklere går fram på flere ulike måter for å kjøpe tomer. Noen studerer kart, gjør grunnundersøkelser, studerer nabolag og oppsøker tomteeier(e) og viser interesse for å kjøpe. Andre ganger er det tomteselger som selv kontakter boligutviklere. Det mest vanlige i byene er dog at tomten legges ut for salg gjennom en megler, og selges gjennom budrunde.

Markedet har tilpasset seg økt reguleringsrisiko i byene og bynære strøk med utstrakt bruk av «earn-out»-modeller med to- til tredelte oppgjørsstrukturer. 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. Igjen er dette konsistent med funnene i litteraturen rundt The Winner's Curse.

Hvilke oppgjørsmodeller som benyttes, avhenger også av aktørenes strategier, finansiering mm. For eksempel vil aktører som er børsnoterte sikre høyest mulig og jevn avkastning på egenkapitalen, slik at for dem vil det typisk være viktig å skyve mest mulig av betalingen lengst mulig fram i tid.

De mest avgjørende usikkerhetsmomentene, og som dermed bidrar mest til forskjeller i prising og risiko for å betale for mye for en tomt, er 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. Forholdene rundt reguleringsrisiko beskrives i nærmere detalj i neste delkapittel.

I intervjuene har vi også kartlagt om aktørene i bransjen mener at det er behov for endringer eller tiltak både for å forenkle prosessen, redusere kostnader og utvikle gode bygg samt redusere risikoen for at prosjekter stopper opp i vanskelige tider.

Hovedinntrykket er at det ikke er et generelt problem at prosjekter stopper opp av økonomiske årsaker. De vi har snakket med opplever det tvert imot svært sjelden. Spesielle forhold, slik vi har sett i det siste, med sterkt stigende byggekostnader og konjunkturomslag kan gi plutselige og større fall i etterspørsel og boligpriser. Slike faktorer oppgis som hovedårsaker til at prosjekter stopper opp. En annen utfordring som det pekes på, er uventede kostnader, for eksempel at infrastrukturbidraget ikke er kjent på forhånd, slik at det ikke er tatt høyde for dette i tomteprisen, noe som igjen gjør at man kan ha betalt for mye for tomten til at kalkylene går opp. Til sist i rapporten har vi oppsummert de tiltakene og endringene aktørene mener vil redusere usikkerhet og kostnader forbundet med boligutvikling.

Vi har nå lagt en lang periode med høy boligprisvekst og lave og fallende renter bak oss. Når byggekostnadene og rentene blir høyere og boligprisveksten lavere, vil kostnadene ved lang behandlingstid bli større. Derfor er det særlig viktig å fokusere på å redusere behandlingstiden framover. Samtidig er det gunstig at aktørene har utviklet modeller for risikodeling. Det bidrar til at boligutviklere tør satse på prosjekter selv om usikkerheten er betydelig, og kan slik bidra til at det bygges flere boliger enn hva som ellers ville vært tilfelle.

Innhold

Forord		III
Sammendrag		IV
1	Bakgrunn	9
1.1	Viktig å sikre tilstrekkelig boligbygging	9
1.2	Sentralitet slår ut i tomtepriser	10
1.3	Rammeverket for boligutvikling	11
	1.3.1 Kommunene som planmyndighet	11
	1.3.2 Private planinitiativ	13
1.4	En konjunkturutsatt bransje	14
1.5	Stor usikkerhet i prising av tomter	15
	1.5.1 Markedspris for boliger	17
	1.5.2 Risikopremie	18
	1.5.3 Utviklings- og byggekostnader	18
1.6	Prisdannelsen i praksis	19
1.7	Aktørene	20
	1.7.1 Grunneiere	20
	1.7.2 Eiendomsutviklere	20
	1.7.3 Boligutviklere	21
	1.7.4 Syndikater	21
	1.7.5 Finansører	21
2	Beregning av tomtepriser	22
2.1	Lite offentlig statistikk om tomtepriser	22
2.2	Tomtepriser ved residualmetoden	23
2.3	SSB-data om tomtepriser	27
2.4	Funn fra BN Banks analyse	29
	2.4.1 Bruken av ulike kontraktstyper og prisdannelse i tidlig fase av prosjektutvikling	30
	2.4.2 Entreprenørkostnader	33
	2.4.3 Påvirkning på boligbygging ved fleksibilitet i reguleringsprosesser	34
3	Funn fra intervjuer med bransjeaktører	35
3.1	Aktørene bruker residualmetoden for å verdsette en tomt	35
3.2	Transaksjoner kommer til på flere måter	37
	3.2.1 Nærmere om oppgjørsmønstre og finansiering	38
	3.2.2 Variasjon i strategier på tvers av ulike type aktører	40
3.3	Forhold som har betydning for verdsettingen av en tomt	43
	3.3.1 Reguleringsusikkerhet	44
	3.3.2 Statlige rammebetingelser	47
3.4	Prosjekter som stopper opp	48
4	Innspill fra aktørene	49

1 Bakgrunn

I dette kapittelet går vi igjennom de overordnede føringene for boligpolitikken i Norge, rammeverket for boligutviklere og beskriver utviklingen i næringen de siste årene.

1.1 Viktig å sikre tilstrekkelig boligbygging

Det er viktig å forstå prisdannelsen for boligtomter – det er der et boligprosjekt starter.

I den norske boligpolitikken kan rollefordelingen overordnet beskrives ved et såkalt trepartssamarbeid, mellom private aktører, stat og kommuner. Private aktører omfatter investorer, utviklere, utbygere, andre eiendomsaktører og aktører i finanssektoren. Staten fastsetter boligpolitiske målsettinger, setter de juridiske rammevilkår, og bistår kommunene og private aktører for å oppfylle boligpolitiske målsettinger. Kommunene har ansvaret for planlegging og tilrettelegging for bygging og utbedring av boliger. Som planmyndighet spiller kommunene en viktig rolle gjennom å lage de overordnede planene og behandle forslag til reguleringsplaner, som igjen avgjør hvordan boligtilbudet utvikles og endres. Til slutt er det egne virksomheter som eier, finansierer, bygger og forvalter tomte- og boligmassen. Dette er i hovedsak private virksomheter og boligeiere som privatpersoner eller som andelshaver i et borettslag eller sameie. Samspillet mellom de ulike aktørene er viktig for at boligbyggingen skal kunne tilpasses endrede forhold i kommunen, som økt befolkningsvekst eller endrede preferanser for boforhold i befolkningen. NBBLs boligvennlighetskåring som beregner hvor gode kommunene er til å legge til rette for boligbygging, indikerer en klar negativ sammenheng mellom tilrettelegging og boligprisutvikling, se Benedictow mfl. (2022a).

Det foreligger i dag lite offentlig tilgjengelig informasjon om tomtepriser i Norge. Det skyldes blant annet at avtaler om tomtekjøp er privatrettslige og konfidensielle mellom partene. Ulike parametere i avta-

lene kan være å betrakte som forretningshemmeligheter. Samtidig er tomteomsetning og -prising sentralt i boligutviklingen, og tomtepriser pekes ofte på som en driver til sterk vekst i boligprisene i pressområder, se Benedictow mfl. (2022b). Utenfor pressområder er situasjonen motsatt, her er tomteprisene gjerne lave. For arealmyndighetene er det viktig å forstå tomtemarkedet for å kunne sikre tilstrekkelig og hensiktsmessig boligbygging, samt kunne redusere risiko for at boligprosjekter stopper opp.

Tomtemarkedet har mange særtrekk som gjør at det skiller seg fra andre markeder. Det er ikke bare størrelse, beliggenhet, tomtens tilstand og regulering som spiller inn på prisen, men også mange andre forhold, gjerne helt urelatert til selve karakteristikkene av tomten. Det kan ha betydning hvilke aktører som handler med hverandre, aktørenes erfaringer med kommunens reguleringsprosesser, tilgang på tomter i umiddelbar nærhet til den aktuelle tomten, tilgang på tomter i området forøvrig, etterspørselen etter og tilbudet av boliger, framtidige forventninger til boligmarkedet og andre planlagte utviklingsprosjekter i området. I tillegg mangler aktørene ofte informasjon om viktige forhold, og det kan være skjevheter i hvem som har hvilken informasjon. Dertil kommer den usikkerheten som er knyttet til samfunnsutviklingen i makro, for eksempel hvordan muligheten for hjemmekontor vil påvirke både nødvendigheten av å ha kontorlandskap for alle ansatte og hvilken plassering de ansatte velger for sine boliger, noe som i sin tur vil påvirke de ansattes reisetid. Denne usikkerheten er knyttet til den såkalte sentralitetsgradienten, altså prisforskjeller som funksjoner av avstand til et regionalt origo, og agglomerasjonsgevinster, altså gevinster som oppstår når arbeidstakere og arbeidsgivere samlokaliserer seg. Alt dette medfører også at usikkerhet, eller risiko, er viktig i prisingen av tomter.

Samtidig kan andre prosjekter/tiltak endre karakteristikaene ved tomten. Eksempelvis kan en ny vei gi økt sentralitet gjennom kortere reisevei til ulike tilbud. Riving av et nabobygg kan gi utsikt og bedre solforhold. Nabolag som tidligere ble ansett som lite attraktive, kan gjennom gentrifisering bli svært attraktive, som Grünerløkka i Oslo er et eksempel på.

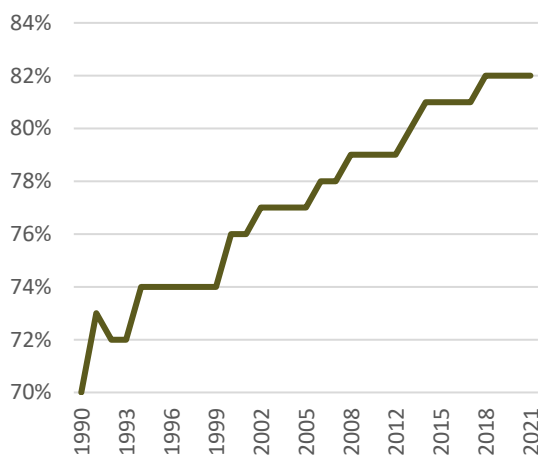
Tomter er et knapphetsgode: samlet areal i Norge og verden er i stor grad gitt. Boligtomter kan imidlertid «lages» i noen grad, for eksempel ved regulering (som omregulering av industriområder eller kolonihager til boligformål). Det er også eksempler på at man lager kunstige øyer til boligformål. Til tross for at et lands areal er gitt, vil beskrankningene mange steder ikke være bindende. Det er store områder i Norge der etterspørselen er begrenset. Motsatt er det visse svært bindende beskrankninger på tilgjengelig areal, for eksempel Markagrensen i Oslo og øyene i Oslofjorden.

1.2 Sentralitet slår ut i tomtepriser

Andelen av befolkningen som bor i tettbygde strøk har økt klart over tid, se figur 1.1. Denne fortettingen har medført miljømessige, sosiale og økonomiske effekter. For beboere vil effekter av å bo sentralt, være blant annet kortere reisetid til jobb, økte jobbmuligheter, et større tilbud av varer og tjenester. Når mange mennesker og bedrifter samlokaliseres oppstår det både stordriftsfordeler og bedre matching mellom folks kompetanse og bedrifters behov for arbeidskraft. Det gir økt produktivitet og muligheter for økt lønnsomhet og høyere lønnsnivå som lokker både arbeidskraft og bedrifter til å etablere seg i byer. Sammenlagt representerer disse effektene en lokaliseringsevinst forbundet med å bo sentralt.

For eksempel fant Ahlfeldt og Pietrostefani (2019) at en én prosent økning i befolkningstetthet øker produktiviteten med 0,04 prosent, eller enklere sagt: en doubling av tetthet (100 prosent) øker produktivi-

Figur 1.1 Andel av befolkningen som bor i tettbygde strøk.



Kilde: SSBs statistikk for tettsteders befolkning og areal

teten med 4 prosent. De fant også at en doubling av tetthet øker patenteringsfrekvensen med 21 prosent. Ciccone (2002) fant at en doubling av antall arbeidstakere innenfor et område, øker produktiviteten til hver enkelt arbeider med 4,5 prosent. Hsieh og Moretti (2019) fant at dersom tilbudssidebegrensningene i de tre amerikanske byene New York, San Fransisco og San Jose ble redusert til medianen for USA, ville USAs BNP ha vært hele 3,7 prosent høyere.

En slik lokaliseringsevinst gjør at flere – både arbeidsgivere og arbeidstakere – har ønske om å bo sentralt, og boliger i sentrale områder har derfor jevnt over høyere pris enn tilsvarende boliger lokalisert mer perifert. Differansen i markedsprisen mellom en sentral og en perifert lokalisert bolig vil, alt annet likt, dermed henge tett sammen med verdien på lokaliseringsevinsten, se Benedictow mfl. (2022c).

Ettersom byggekostnader normalt utvikler seg relativt jevnt og moderat over tid og er relativt like på tvers av kommuner, vil høy boligprisvekst føre til en korresponderende økning i tomteprisene, og høyest

der boligprisene har økt mest. Dette ser vi igjen i kapittel 2, der ulike datakilder indikerer at tomteprisen øker med sentralitet og er klart høyest i Oslo.

1.3 Rammeverket for boligutvikling

Rollefordelingen i den norske boligpolitikken kan overordnet beskrives ved at statlige aktører fastsetter boligpolitiske målsettinger, setter de juridiske rammevilkårene, og bistår kommunene og private aktører for å oppfylle de boligpolitiske målene.

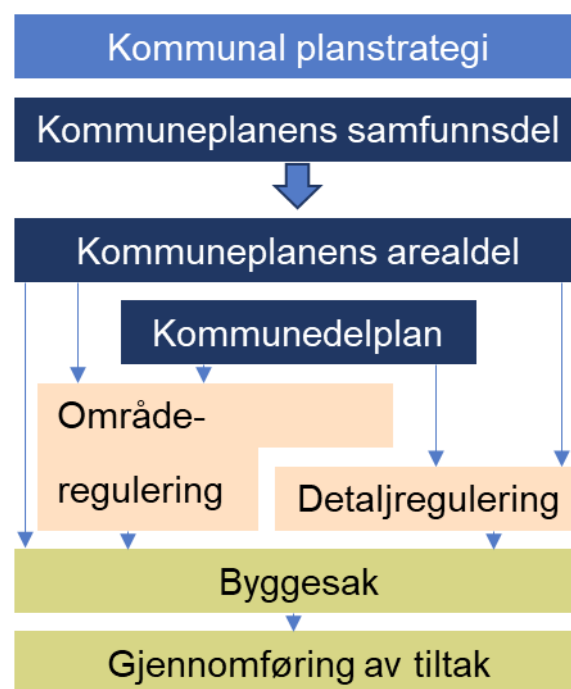
Blant de viktigste nasjonale føringene for boligutviklere, er byggt teknisk forskrift (TEK17). Forskriften setter minimumsgrenser for kvaliteter på bygg når det gjelder sikkerhet, miljø, helse og energi. TEK17 er ganske detaljert på mange punkter, og angir for eksempel minimumshøyde på tak i rom for varig opphold, stiller krav til universell utforming, at lydnivået skal være tilfredsstillende og at rom for varig opphold skal ha tilfredsstillende tilgang på lys og utsyn.

Kommunene har ansvaret for planlegging og tilrettelegging for bygging og utbedring av boliger gjennom plan- og bygningsloven, i tillegg til et særlig ansvar for at vanskeligstilte får tilbud om bolig. Det er særlig gjennom rollen som planmyndighet at kommunene spiller en viktig rolle gjennom å lage de overordnede førende planene og behandle forslag til reguleringsplaner/detaljregulering. Til slutt er det ulike virksomheter, i hovedsak private, som står for boligutviklingen.

1.3.1 Kommunene som planmyndighet

Kommunene er autonome enheter og har dermed selvbestemmelse over sine arealer innen nasjonale og regionale rammeverk (jf. Plan- og bygningsloven § 3-2.). Kommunestyrene, altså de folkevalgte, har ansvaret for planlegging, og dermed også for at plan- og bygningsloven følges i kommunen. Statsforvalteren kontrollerer kommunene og er klagein-

Figur 1.2 Reguleringsplan i det kommunale plan-systemet



Kilde: Reguleringsplanveileder, KMD (2011).

stans for mange kommunale vedtak. Kommunenes planarbeid består av ulike deler og nivåer, som illustrert i Figur 1.2.

Hensikten med planleggingen er å legge til rette for utvikling og samordnet oppgaveløsning i kommunen gjennom forvaltning av arealene og naturressursene i kommunen, og ved å gi grunnlag for gjennomføring av kommunal, regional, statlig og privat virksomhet (jf. plan- og bygningsloven § 3-3. første ledd).

Kommunal planstrategi er den overordnede planen hvor kommunestyret definerer planoppgaver

kommunen må prioritere for å tilrettelegge for den samfunnsutviklingen planstrategien peker ut.¹

Med utgangspunkt i den kommunale planstrategien, skal kommunen ha en samlet **kommuneplan**, med formål om å skape langsiktighet og forutsigbarhet i politikk og arealbruk (jf. plan- og bygningsloven § 11-1). Kommuneplan skal omfatte samfunnsdel med handlingsdel for å sikre oppfølging, og en arealdel. Det kan også utarbeides kommunedelplaner for bestemte områder, temaer eller virksomhetsområder. **Kommuneplanens samfunnsdel** tar stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier (jf. plan- og bygningsloven § 11-2.). **Arealplanen** for hele kommunen (kommuneplanens arealdel) skal vise sammenhengen mellom framtidig samfunnsutvikling og arealbruk, og er juridisk bindende for arealbruken i området (jf. plan- og bygningsloven § 11-5.). Denne skal ha et overordnet preg. Det er denne planen som bestemmer hvilke områder som

kan bygges ut, og til hvilke formål det kan bygges og hvor det ikke skal bygges.

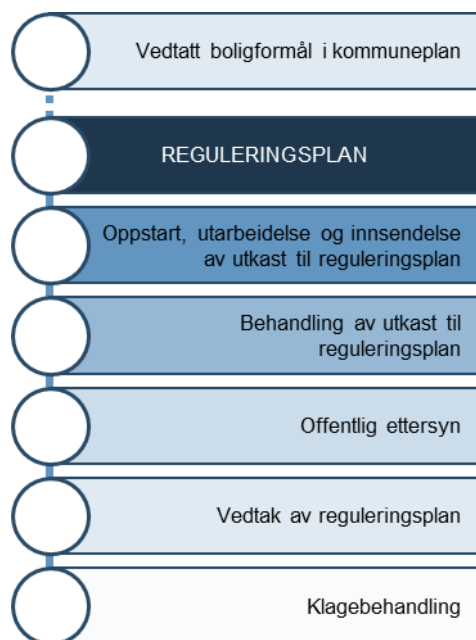
Videre har vi **reguleringsplaner**, som det er to typer av: områderegulering og detaljregulering. Reguleringsplanene er kommunens viktigste gjennomføringsverktøy for byutvikling, boligutvikling og næringsutbygging (KMD, 2017, s. 143).

Det er to typer reguleringsplaner:

- **Områderegulering:** Områderegulering skal gi nødvendige områdeavklaringer der kommunen ser behov for dette. Det er kommunen som utarbeider områdereguleringer, men den kan også overlate til andre myndigheter og private å utarbeide forslag i samarbeid med kommunen. Denne er grunnlaget for utbyggingsavtaler for eksempel i forbindelse med fortetting og transformasjon.
- **Detaljregulering:** Denne skal brukes for å følge opp kommuneplanens arealdel og områderegulering. Detaljregulering kan skje som utfylling eller endring av vedtatt reguleringsplan. Detaljregulering gir mer detaljerte avklaringer for gjennomføring av utbyggingsprosjekter, tiltak og bruk og vern. Rekkfølgekrav gir grunnlag for kommunen til å inngå utbyggingsavtaler. Både kommunen, private, tiltakshavere, organisasjoner og andre myndigheter kan fremme forslag, som kommunen kan godta, endre eller forkaste.

I forbindelse med detaljreguleringen, kan kommunen og boligutvikleren inngå en utbyggingsavtale for å avklare forhold mellom partene som ikke er regu-

Figur 1.3 Tidslinje for stegene ved planinitiativ.



Kilde: Asplan Viak (2014)

¹ Les mer om kommunal planstrategi [her](#).

lert i lov eller planer, og bli enige om rekkefølgekrav for byggingen av teknisk infrastruktur og om boligutviklernes infrastrukturbidrag. Infrastrukturbidraget kommer i tillegg til det boligutvikleren plikter å finansiere gjennom opparbeidingsplikt og refusjonsordningen i plan- og bygningsloven (Gran, Evjenth, Kostøl, & Vislie, 2018).

Ulike kommuner har veldig ulike utgangspunkt, noe som er blant årsakene til at det er betydelig variasjon på tvers av kommuner iblant annet planleggingen og saksbehandling. En casestudie gjennomført av Asplan Viak for KMD (2014) så på tidsbruken ved 8 større byggeprosjekter beliggende i Oslo, Trondheim, Bergen og Stavanger. For disse prosjektene varierte total tidsbruk fra oppstartsmøte til brukstillatelse var innvilget fra 3 til 13 år. De store variasjonene skyldtes i hovedsak kompleksiteten i reguleringsplanene, utbyggers planlegging i forkant av oppstartsmøte samt markedsmessige vurderinger av utbygger, se for eksempel Benedictow mfl. (2022b). Av total tidsbruk stod det offentlige ansvarlig for mellom 20 prosent og 50 prosent i de gjeldende prosjektene. Disse tallene er dog noe usikre da det kan være vanskelig å definere hvem som er ansvarlig for stillstand i et prosjekt til enhver tid. Dette skyldes at det offentlige kan stå som ansvarlige for en del av prosjektet som drar ut i tid fordi de eksempelvis venter på klager og innspill fra utbygger.

1.3.2 Private planinitiativ

Private utbyggere kan fremme et privat forslag til detaljregulering for konkrete bygge- og anleggstiltak og arealendringer.

Figur 1.3 tidslinjen fra det fremmes forslag til reguleringsplan til endelig vedtak (eller eventuell klagebehandling).

Først vil forslagsstilleren utarbeide og sende forslaget til kommunen og bestille oppstartsmøte med

kommunen. Kommunen er ansvarlig for innkalling og gjennomføring av oppstartsmøtet. Det er viktig at forslagsstiller har dialog med kommunen i forkant av oversendelse av forslaget for å forankre og sikre felles forståelse. Planforslaget presenteres for kommunen på oppstartsmøtet, med hensikt å etablere felles forståelse og bidra til forutsigbarhet i prosessen videre.

Kommunen vurderer planinitiativet med utgangspunkt i de planer og føringer som gjelder for området. Avvik fra disse planene må begrunnes, og dette medfører økt ressursinnsats fra begge parter.

Behandling av private reguleringsforslag hjemles i plan- og bygningslovens § 12-11.:

«Når forslaget til reguleringsplan er mottatt av kommunen, skal kommunen snarest, og senest innen tolv uker eller en annen frist som er avtalt med forslagsstiller, avgjøre om forslaget skal fremmes ved å sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn og behandles etter reglene i §§ 12-9 og 12-10. Kommunen kan samtidig fremme alternative forslag til regulering av arealet. Finner ikke kommunen grunn til å fremme forslaget, skal forslagsstilleren innen tre uker underrettes ved brev. Er forslaget i samsvar med kommuneplanens arealdel eller områderegulering, kan avslaget kreves forelagt kommunestyret.»

Dersom kommunen gir forslaget grønt lys, er neste steg at forslagsstiller må offentlig varsle og kunnngjøre planoppstart med opplysninger om planinitiativet og referat fra oppstartsmøtet slik at andre kan fremme merknader. Forslagsstiller skal også sikre at de som er direkte berørt får denne informasjonen (varselbrev).

Gode planprosesser reduserer behovet for innsigelser, og derfor er det viktig med tidlig involvering av de ulike interessene, for eksempel fylkesmannen,

andre statlige myndigheter, fylkeskommunen og Sametinget.

Dersom det kommer merknader som gjør at planen endres, kan det bli behov for tilleggsutredninger eller ytterligere dokumentasjon, og dette kan igjen utløse en ny høring. Innsigelser til reguleringsplan medfører at Kommunal- og moderniseringsdepartementet må avgjøre om innsigelsen skal tas til følge og om det skal gjøres endringer i reguleringsplanen.

Til slutt er det sluttbehandling av reguleringsplanforslag, og når forslaget er ferdig behandlet, legges det fram for kommunestyret til vedtak, eventuelt med alternativer. Er kommunestyret uenig i forslaget, kan det bli sendt tilbake til ny behandling. Da kan det gis retningslinjer for det videre arbeidet med planen.

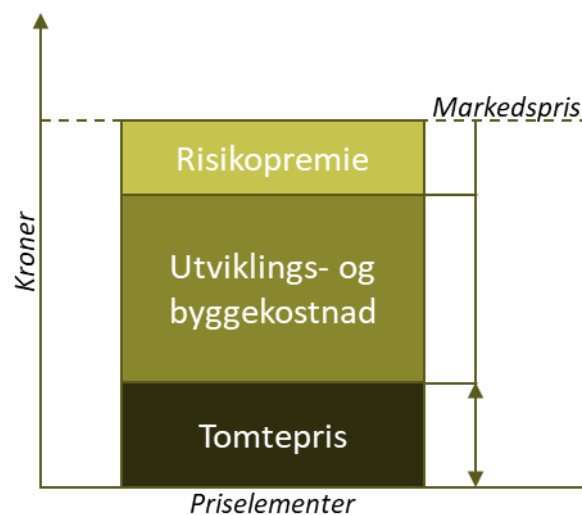
Plan- og bygningsloven åpner også for at utbygging kan skje direkte etter arealdelen av kommuneplanen (KMD, 2017, s. 143). Da kreves det at de nødvendige avklaringene blir gjort i arealdelen. Dette kan være et effektivt virkemiddel i kommuner eller områder med lite utbyggingspress.

I områder med høyt press i boligmarkedet, kan for detaljerte kommuneplaner føre til at man mister de overordnede linjene av syne og at planprosesser blir svært tidkrevende. Tidligere har regjeringen pekt på økt bruk av områderegulering som en måte å redusere behovet for detaljerte kommune(del)planer (KMD, 2017, s. 143).

1.4 En konjunkturutsatt bransje

Det norske boligmarkedet har i lange perioder hatt sterk prisvekst i en 20-års periode, men også kraftige prisfall. Før 2017 var vi gjennom en lang periode med svært høy prisvekst. Prisveksten var et resultat av lave boliglånsrenter og sterk inntektsvekst, samt høy innvandring, sentralitetspremie og en boligbygging som ikke har klart å holde tritt.

Figur 1.4 Prinsippskisse for residualmodellen



Kilde: ECON (2005)

Tidlig i 2017 kom imidlertid et vendepunkt, med en klar prisnedgang i store deler av landet. Prisnedgangen varte ut året, og var særlig markant i Oslo. Nedgangen må sees i sammenheng med økt boligbygging og redusert befolkningsvekst.

En annen viktig, og sannsynligvis utløsende, årsak til boligprisfallet i 2017, var den nye boliglånsforskriften som da ble gjort gjeldende. Den satt klare krav og føringer til bankenes utlånspraksis til boliger i Norge generelt, og i Oslo spesielt.

I første halvår av 2018 økte imidlertid boligprisene igjen, særlig utover våren, for så å flate ut på høsten, i tråd med et normalt sesongmønster. Både i 2018 og 2019 var årsveksten i boligprisene nasjonalt på rundt 2 prosent.

Koronapandemien medførte nedstengning av Norge i mars 2020, og befolkningens og myndighetenes reaksjon påvirket boligmarkedet umiddelbart. I nyboligmarkedet falt salget med hele 44 prosent i

måneden etter 12. mars², men også bruktboligmarkedet opplevde en klar nedgang³ i antall omsetninger de første ukene. Nedgangen var generelt større og mer langvarig i nyboligmarkedet, men med store regionale forskjeller.

Siden 12. mars 2020 fulgte vi utviklingen i nyboligmarkedet gjennom en hyppig utvalgsundersøkelse blant de største utbyggerne i landet. Oslo og tidligere Akershus skilte seg ut med en nedgang på rundt 80 prosent før det snudde igjen, mens nedgangen i landet forøvrig var på om lag 50 prosent.

Salget tok seg imidlertid klart opp allerede fra slutten av april. I løpet av sommeren og høsten 2020 var salget klart høyere enn før 12. mars i hele landet. Samlet var nyboligsalget i 2020 om lag på linje med de to foregående årene.

Det gode nyboligsalget fortsatte inn i 2021, og har holdt seg på et høyt nivå siden. Året sett under ett ga en økning i nyboligsalget på 28 prosent sammenlignet med 2020, vi må tilbake til 2016 for å finne et like godt salg på landsbasis.

Salgsutviklingen i Oslo fulgte den første tiden en lignende utvikling som landet ellers med en sterk avslutning på 2020 og en sterk start på 2021. Utover i 2021 ble imidlertid nyboligsalget svakere i hovedstaden, som ga en nedgang der på om lag 18 prosent fra 2020 til 2021.

Bruktboligmarkedet ble i mindre grad rammet av pandemiutbruddet. På slutten av 2020 så vi en sterk vekst i boligprisene og samlet for 2020 endte boligprisveksten på 3,9 prosent. Den sterke veksten i slutten av 2020 ga noe overheng, som sammen

med en sterk vekst i første og andre kvartal 2021 ga hele 10,5 prosent boligprisvekst i 2021. Tredje og fjerde kvartal i 2021 fulgte imidlertid typiske sesongmønstre og ga relativt stabile boligpriser i tredje kvartal med et moderat fall i siste kvartal. I første kvartal 2022 har vi nå sett en relativt sterk vekst i boligprisene, og den sesongjusterte veksten fra siste kvartal 2021 var på 4,6 prosent.

1.5 Stor usikkerhet i prising av tomter

Residualmodellen er en kjent og etablert modell for å verdsette tomter. Den kan implementeres på mange måter, men en forenklet fremstilling er nyttig for å forstå hvordan prisdannelsen fungerer. Senere kapitler kommer tilbake til ulike varianter. Modellen består av fire hovedkomponenter; risikopremie, utviklings- og byggekostnad og tomtepris, som til sammen gir markedsprisen for den ferdig utviklede boligen, illustrert i Figur 1.4.

Dette er riktignok en forenkling, og i reelle tomte-transaksjoner vil kalkylen gjerne inneholde flere variabler med varierende usikkerhet, men grunnprinsippet er alltid at residualen etter utgifter er fratrukket inntekter representerer tomteverdien.

Modellens implikasjon er at dersom kostnader og risikopremien er gitte størrelser (som det er vanskelig å påvirke i et frikonkurransemarked), vil tomteprisen være en residual – det som er igjen etter at de øvrige kostnader er trukket fra markedsprisen. Da vil svingninger i risikopremien og utviklings- og byggekostnad påvirke tomteprisen. For eksempel tilsier modellen at økte utviklings- og byggekostnader vil slå ut i lavere verdsetting av tomten alt annet gitt. Det samme vil økt risikopremie, for eksempel økt

² Når vi sammenligner måneden før 12. mars med måneden etter 12. mars, ifølge tall fra ECON nye boliger

³ Nedgangen var på 36 prosent i midten av mars sammenliknet med samme periode året før, ifølge tall fra Eiendom Norge

usikkerhet knyttet til framtidig boligmarked, renter og hvorvidt tomten vil få ønsket regulering.

Modellen impliserer også at en endring i markedsprisen for boliger (med tomt) fører til en prosentvis større endring i tomteprisen. For eksempel, dersom tomteprisen er 20 prosent av markedsprisen på bolig med tomt og markedsprisen på bolig med tomt faller med 5 prosent, vil tomteprisen reduseres med 25 prosent, når prisnedgangen i sin helhet slår ut i

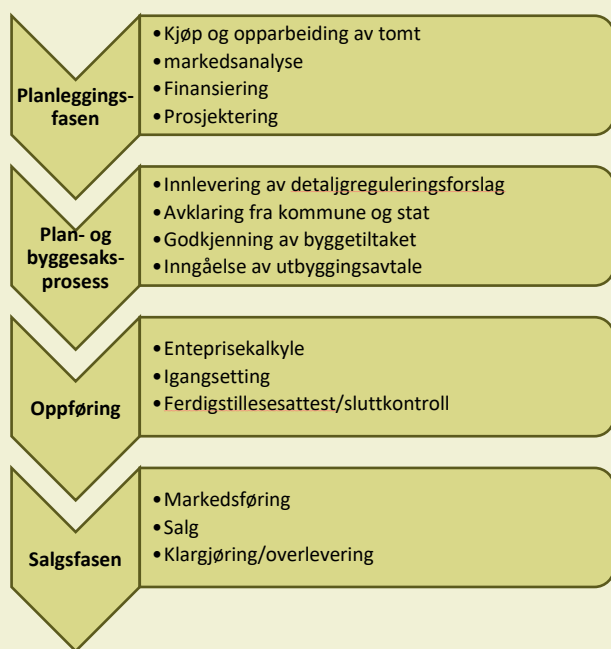
tomteprisen. Dermed er god timing i markedet ekstra viktig i tomtetransaksjoner.

De relative størrelsene på de tre hovedkomponentene vil variere fra case til case, på tvers av beliggenheter, kommuner med ulike reguleringspraksiser ol. For eksempel vil utviklingskostnadene og risikopremien kunne være høyere i kommuner med lang saksbehandlingstid, og stor usikkerhet knyttet til om man vil få ønsket regulering av tomten. Sam-

Boks 1 Boligprosjektets faser

Et boligprosjekt utvikles gjennom mange faser, fra tomtekjøp til overlevering av bolig til kunde, der hovedfasene er vist i Figur 1.5. En god forståelse av denne prosessen legger et nødvendig kunnskapsgrunnlag for å forstå utviklingen i boligmarkedet når det gjelder både antall boliger som bygges og prisen på boligene.

Figur 1.5 Boligprosjektets faser



Kilde: Konkurransetilsynet

Plan- og byggesaksprosessens elementer (og alternative løsninger til dagens systemer) har tidligere blitt utredet blant annet gjennom arbeider bestilt av Kommunal- og distriktsdepartementet.⁴

Oppføringsfasen er i stor grad en konsekvens av de tidligere fasene og byggekostnader, men der timingen kan påvirkes av situasjonen på boligmarkedet⁵. Dette har sammenheng med at oppføringsfasen ofte kommer i etterkant av salgsfasen, som i hovedsak styres av markedssituasjonen.

Utgangspunktet for et boligprosjekt, nemlig tomten og prissettingen av denne, er imidlertid noe mindre utredet. Man har mindre kunnskap om dette elementet enn de som kommer senere i forløpet.

Det er stor variasjon i prosessen omkring tomtekjøp, herunder hvordan kontrakter utformes og pris fastsettes. Å kjøpe en eplehage for å bygge en firemannsbolig er et vesentlig annet boligprosjekt enn for eksempel Bjørvikautbyggingen. Denne kompleksiteten er lite kjent og utforskes i prosjektet. Utgjør for eksempel tomtestørrelse eller hvorvidt tomten inngår i et større felt noen forskjell for tomteprisfastsettelsen?

⁴ Se for eksempel Rambøll (2021) En studie om kommunenes boligreserver og reguleringsplaners egnethet for utbygging, Samfunnsøkonomisk analyse (2018) Finansiering av offentlig infrastruktur i utbyggingsområder, Samfunnsøkonomisk analyse (2018) Langsiktig plan for samlet infrastrukturutvikling, Samfunnsøkonomisk analyse (2022) Bygg i Lillestrøm by og

Samfunnsøkonomisk analyse (2022) Boligvennlighetskåringen for norske kommuner.

⁵ Et presset boligmarked kan føre til framskyndet oppføring og lav aktivitet med fallende priser kan føre til utsettelser blant annet pga. dårlig salg.

tidig vil markedsprisen kunne være betydelig høyere i pressområder, typisk de store byene, som alt annet likt tilsier høyere verdsetting av tomten.

I praksis er det flere utfordringer ved å bruke residualmetoden for å beregne tomtepriser. Blant annet må nødvendigvis de ulike komponentene i modellen ha lik benevning slik at de er sammenlignbare, ofte vil størrelse brukes (pris og kostnad per kvm). Samtidig er det store variasjoner i forholdet mellom tomtestørrelser og boligstørrelser, noe som gjør det utfordrende å sammenligne. I tillegg kommer kompliserende faktorer som helningsgrad, grunnforhold, solforhold og geografiske karakteristika. Forholdet mellom tomtestørrelse og boligstørrelse avhenger både av hvor stor andel av tomten som er utbygd (utnyttelsesgraden) og hvor mange etasjer byg-

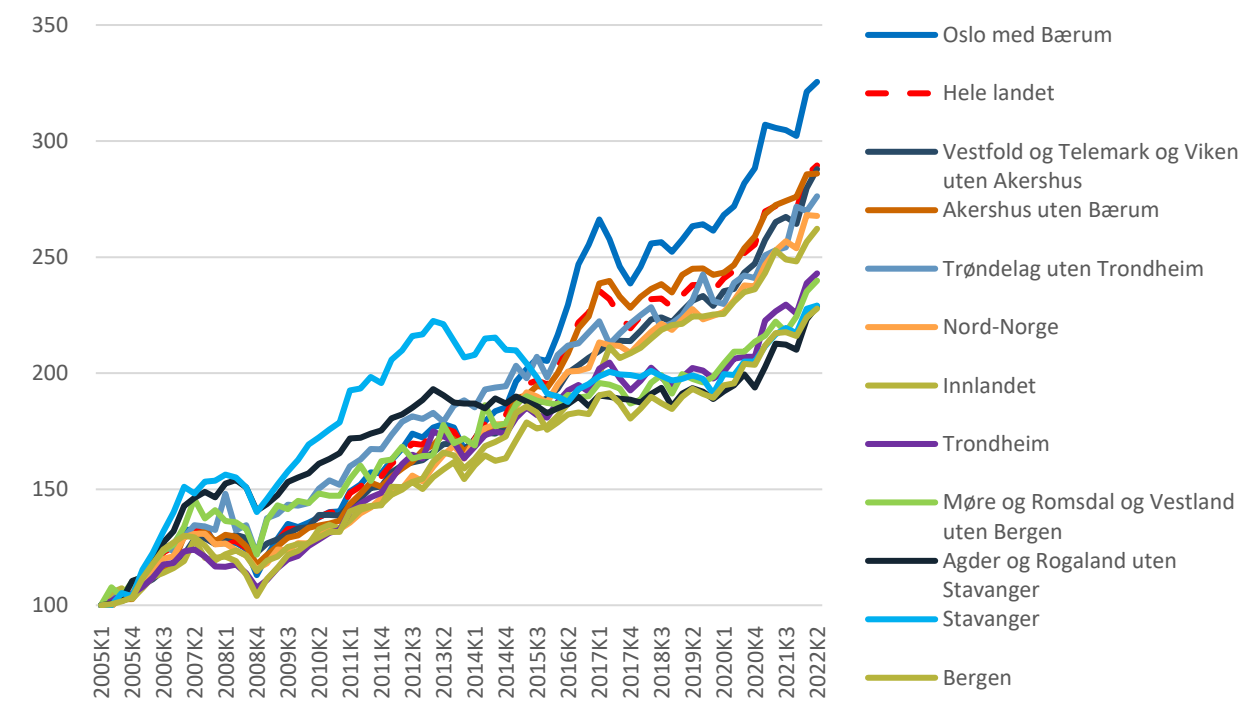
ningen består av. Samlet angir dette prosent bruksareal.⁶

1.5.1 Markedspris for boliger

Det finnes flere forskjellige statistikker over boligpriser i Norge, både for bruktboliger og nye boliger. SSB har flere boligprisstatistikker blant annet basert på matrikelinformasjon og data fra FINN.no (bruktboliger), og boligprodusenter og eiendomsutviklere (nyboliger), Eiendom Norge utgir statistikk om omsetninger fra deres medlemmer, og SØAs ECON Nye boliger gir informasjon om nyboligprosjekter i hele Norge.

Aktørene vil bruke statistikker og framskrivninger, sammen med egne erfaringer, for å danne grunnlag for å anslå markedsverdi.

Figur 1.6 Prisindeks for brukte blokkleiligheter fra 1. kvartal 2005 til 2. kvartal 2022, etter region, 2005K1=100.



Kilde: SSB tabell 07230

⁶ Prosent bruksareal fastsetter forholdet mellom bebygd og ubebygd del av tomten. Prosent bruksareal angir en øvre grense for summen av det

bruksareal som kan oppføres på tomten i forhold til tomtearealet, se KMD (2014).

Likevel er det betydelig usikkerhet knyttet til markedspris. Jo lengre fram i tid et prosjekt er klart for markedet, jo større usikkerhet vil det være knyttet til framtidig markedspris. Boligpriser kan variere mye både geografisk og over tid. For eksempel vendte ikke boligprisene i Stavanger tilbake til 2013-nivå før i 2022, etter flere år med fallende og stagnerende boligpriser (se figur 1.6). Også i Oslo har det i nyere tid vært markante boligprisfall, både etter finanskrisen i 2008 og i 2017. Likevel har Oslo-regionen hatt desidert høyest boligprisvekst de siste tiårene.

1.5.2 Risikopremie

Risikopremie legges inn som en kostnad for å sikre seg mot framtidige usikkerheter. Usikkerheter kan være knyttet til mange forskjellige momenter, som plutselige økninger i byggekostnader, vanskelige grunnforhold, mangel på arbeidskraft, reguleringsprosesser som trekker ut, risiko for ikke å få ønsket reguleringsstatus o.a.

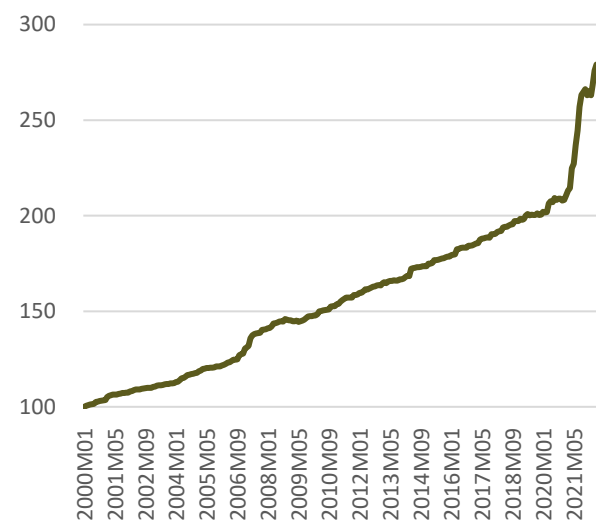
Den politiske risikoen anses som betydelig, se for eksempel (ECON, 2005). Det kan hende aktørene anser det som svært vanskelig på forhånd å vurdere utfallet av reguleringsprosesser. Større forutsigbarhet i disse prosessene kan trolig betydelig redusere usikkerheten, som så kan lede til redusert beregnet risikopremie. Dersom store deler av aktørene på kjøpersiden deler en slik vurdering, vil også markedsprisen for boliger på sikt kunne bli redusert.

1.5.3 Utviklings- og byggekostnader

Det tar tid fra en tomt er anskaffet til ferdig bygget bolig selges, og det går med ressurser til blant annet prosjektering, anbud, reguleringsprosesser, arbeidskraft og materialinnkjøp (se figur 1.8).

Boligutviklere har erfaring med kostnadskomponenter fra tidligere prosjekter, og har flere verktøy for å kunne estimere kostnader i et gitt prosjekt, som BIM (byggningsinformasjonsmodellering), Norsk prisbok mfl. De har også erfaring med hvordan risiko skal

Figur 1.7 Byggekostnadsindeks for boliger, materialkostnader, januar 2000=100.



Kilde: SSB tabell 08651

prises inn for å sikre seg mot prisvekst, uhell og annet uforutsett (se kapittel 2.1.3).

Boligutviklere vil altså kunne estimere utviklings- og byggekostnadene selv, men det har blitt større utfordringer med estimering av disse kostnadene de siste to årene, noe som også illustrerer at det kan være betydelig usikkerhet også med disse kostnadene.

Byggekostnader har hatt en relativt forutsigbar utvikling over lang tid, men siden slutten av 2020 har prisen på byggematerialer skutt i været, blant annet som følge av sviktende tilbud internasjonalt. Det har dessuten vært mangel på arbeidskraft under pandemien, da mange utenlandske arbeidere i byggebransjen reiste tilbake til hjemlandet. I perioden januar 2021 til juni 2022 økte materialprisene for å bygge bolig like mye som i perioden mai 2007 til januar 2021 (se Figur 1.7).

1.6 Prisdannelsen i praksis

Tidligere studier tyder på at residualmodellen også benyttes i praksis, se for eksempel (ECON, 2005). Dermed er markedspriser, byggekostnader og usikkerhet sentrale forhold for aktørene når de skal verdsette tomter.

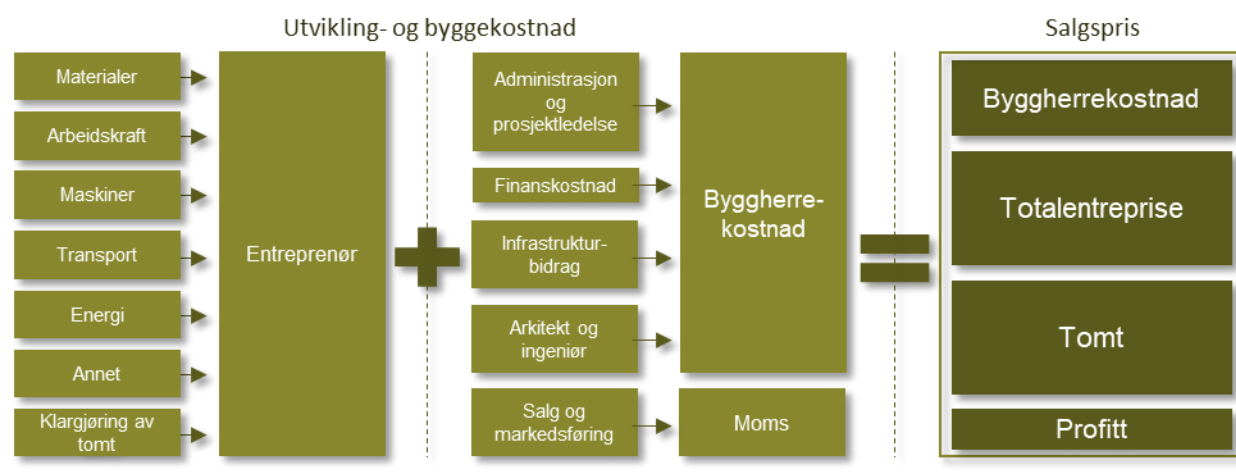
Tomtepriser har generelt økt over tid. ECON (2005) pekte på flere mulige årsaker, etter å ha gjennomført intervjuer med aktører i bransjen. En slik faktor er at de «enkle» tomtene allerede er bygget ut slik at nye tomter til boligutvikling er mer kostnadsdrivende. En annen faktor er at grunneiere har blitt flinkere til å se verdien av tomten og ta ut en del av denne gevinsten ved salg. Dertil kommer nye finansieringsformer og nye aktører på etterspørselssiden, at pressområdene begynner å bli fullt utbygget, og boligkjøperne aksepterer mindre boliger over tid, noe som øker verdien på tomten. Forhold som drar i motsatt retning er kommunenes krav til boligmix og andre tiltak, som lekeplass mfl. Mens kommuner før kunne selge tomter rimelig, har utviklingen gått mot at tomter selges til høystbydende også fra kommunene. I tillegg kommer økt kjøpekraft og stadig

lavere realrenter, som har økt betalingsevnen for knapphetsgodet som tomter er.

I dag har flere kommuner økt fokus på å få til gode løsninger for å sikre god boligutvikling. NBBLs boligvennlighetskåring viser imidlertid at det er store forskjeller i hvor gode kommunene er til å tilrettelegge for boligbygging, se Benedictow mfl. (2022a). I kommuner som ønsker å tiltrekke seg arbeidskraft hender det at kommunen selger tomter billig eller gir bort tomter for å skape boligbygging. Et eksempel er Eidsfjord kommune, som i 2019 stilte med gratis tomter pluss et tilskudd på inntil 300 000 kroner til dem som ville bygge bolig der (Pengenyt, 2019). Flere liknende initiativ ble resultatet av Husbankens satsing «Boligetablering i distriktene», hvor 12 kommuner deltok. Blant deltakerne var Balestrand kommune, som har tatt i bruk gratis boligtomter som et virkemiddel (Distriktssenteret, 2016; Husbanken, 2019).

Et problem er at tomtekostnadene gjerne bare utgjør en liten del av de samlede kostnadene ved å oppføre en bolig, slik at rimelig eller gratis tomt i mange tilfeller ikke er tilstrekkelig til å utløse bygging.

Figur 1.8 Boligprosjektets kostnader



Kilde: SØA

Tomtens modenhet har også stor betydning for tomteprisene, både målt i reguleringsstatus og tomtens fysiske modenhet – altså hvor mye ressurser som må til for at den skal være klar til boligbygging.

Funnene peker også mot at politisk risiko er det viktigste usikkerhetsmomentet for tomtens verdi, altså hvilken regulering som kan oppnås, når, rekkefølgebestemmelser og eventuelle krav til utbyggingsavtale kan påregnes.

1.7 Aktørene

Grovt sett kan aktørene deles inn i tilbydere og etterspørrere av tomter. Herunder kan det være hensiktsmessig å skille mellom grunneiere, eiendomsutviklere og boligutviklere. I tillegg er finansielle aktører (banker, investorer mfl.) viktige.

Noen aktører er kun tilbydere, noen er kun etterspørrere, mens andre aktører er etterspørrere på et tidspunkt og tilbydere på et senere tidspunkt.

I de enkelte prosjektene foregår det ofte et utstrakt samarbeid mellom de ulike hovedgruppene av aktører, ved at de er organisert som ulike deler av en integrert virksomhet eller på andre, løsere, måter.

Selv om skillene mellom de ulike gruppene kan være uklare er det nyttig med en tentativ operasjonalisering av de viktigste aktørene:

1.7.1 Grunneiere

Blant grunneierne, finnes både grunneiere som har skilt ut tomt(er) de kan selge og andre som har en tomt til overs. Slike tomter kan ha lav modenhet mht. boligbygging, for eksempel de som har vært Landbruks-, natur- og friluftsområde (LNF) i kommuneplanen og som så har blitt pekt ut til boligutviklingsområder av kommunen. Samtidig har det vært tegn til at grunneierne i større grad utvikler tomtene for å bli med lengre ut i verdikjeden (ECON, 2005).

Grunneiere kan også delta i verdiutviklingen på eiendommen gjennom opsjonsavtaler som har kjøpesum knyttet til senere verdiutvikling, utnyttelsesgrader eller reguleringsplan.

Grunneiere kan både være profesjonelle og ikke-profesjonelle. For eksempel eier Bane Nor eiendom rundt togstasjoner- og toglinjer i hele landet, som de ikke lenger har bruk for selv til jernbaneformål og som kan selges eller utvikles «in house». Eiere av næringseiendom med eldre industribygg, lagerbygg ol. i områder som er aktuelle for boligutvikling er også vanlige selgere av tomter til boligutviklere. Kommuner har også solgt betydelige tomtearealer oppigjennom årene. Privatpersoner kan ha muligheten til å skille ut en del av egen tomt, eller arvet en tomt de ikke har bruk for, som kan selges. Det hender også at eiendoms- og boligutviklere kjøper en og en tomt i et boligområde for så å slå de sammen til en større utviklingstomt. Da er det gjerne ordinære boligselgere som er grunneier.

1.7.2 Eiendomsutviklere

Eiendomsutviklere kjøper tomter for så å selge dem igjen. Det kan være tomter med bearbeidingsbehov og som ennå ikke er byggeklare, hvor de utvikler tomten til å bli (mer) byggeklar. Deres «merverdi» tilført i verdikjeden er dermed å fjerne usikkerhet, og kan sies å være en spesialisering og tydeligere rollefordeling, sammenlignet med når utbygger også har utviklerrollen. Utvikleren kan kjøpe opp nabotomter og slå dem sammen til en stor, mer egnet og attraktiv tomt med bedre muligheter, rydde opp i heftelser, forberede og/eller gjennomføre regulering, utvikle prosjektideer, utarbeide arkitekttegninger mm. Noen ganger videreutvikles tomten før den selges videre, i andre tilfeller selges tomten videre uten utvikling.

1.7.3 Boligutviklere

Boligutviklere (inkludert utbyggere og entreprenører når de også har kjøpt tomten) er de som står for byggherreansvar eventuelt også er entreprenør. Boligutviklerne er etterspørrere av tomter til boligutvikling.

Entreprenører er i noen prosjekter kun underleverandører mens i andre prosjekter er de også byggherrer. De har spisskompetanse på bygge- og anleggsarbeidet, og ønsker tomter med høyest mulig modenhet.

En del boligutviklere velger gjerne å opprette single purpose-selskaper for enkeltprosjekter. Dette gir blant annet redusert risiko ved at det reduserer eierens eksponering mot prosjektet og skjermes mot konkurs.

1.7.4 Syndikater

I tillegg til de mer «tradisjonelle» aktørene nevnt over, finnes det også en gruppe aktører som gjerne omtales som syndikater, altså grupper som går sammen om å kjøpe, selge og utvikle tomter.

Det kan for eksempel være et selskap som kjøper tomter, og som før eller etter tomtekjøpet henter investorer som finansierer kjøpet. Dersom de henter investorer etter kjøp, kjøper de tomten betinget på at de får på plass finansieringen.

Syndikatene kan utvikle tomten og leie inn/inngå samarbeid med en byggherre, entreprenører, arkitekter og alt som trengs for å gjennomføre prosjektet, eller de kan selge tomten/prosjektet dersom det kommer noen som vil betale godt nok for det.

1.7.5 Finansører

Finansørene av tomtekjøp og boligprosjekter er, i tillegg til tomtekjøperens egen egenkapital, i hovedsak banker og investorer. Men noen boligutviklere

henter finansiering andre steder, som i obligasjonsmarkedet.

2 Beregning av tomtepriser

I utgangspunktet er det lite tilgjengelig offentlig statistikk på tomtepriser. I dette kapittelet benytter vi tre ulike metoder for å beregne. Først drøfter vi årsaker til dette. Deretter benytter vi 1) et utvalg offentlig tilgjengelig statistikk til noen illustrative beregninger av tomtepriser ved residualmetoden, 2) et nytt data-uttrekk SSB har gjort for oss til denne analysen med informasjon om gjennomsnittlige tomtepriser og tomtestørrelser i et utvalg kommuner og 3) data fra BN Bank som beskriver prosessen rundt tomteutvikling. De to første metodene dreier seg om tomter til eneboliger, mens det siste gjelder for store boligutviklingsprosjekter

2.1 Lite offentlig statistikk om tomtepriser

Det er lite offentlig tilgjengelige data om tomteoverdragelser og-priser. Tilgjengeligheten er begrenset av flere forhold. Én viktig årsak er at prisingen av tomter kan være svært kompleks, særlig i store utviklingsprosjekter. Informasjon om pris og betalingsstruktur kan dessuten være sensitiv i konkurranseøymed, slik at aktørene har interesse av å holde kortene tett til brystet.

I motsatt ende, på mindre tomter med én enebolig vil det være lettere å anslå tomteprisen. Dette vil være utgangspunktet for tomteprisberegningene i de to neste delkapitlene, hhv. på nye data fra SSB og ved bruk av residualmetoden. I det siste delkapittelet er fokus på større prosjekter, belyst ved data fra BN Bank.

Tomter i pressområder omsettes gjerne samlet, og som eiendeler i aksjeselskaper og strukturer bygget opp over tid for å muliggjøre en samlet utvikling av et område.

For noen tomter vil også transaksjoner kunne inkludere eksisterende eiendomsmasse som dels kan ha egen verdi, og dels medføre en kostnad knyttet til riving for å klargjøre for bedre utvikling av tomten.

I tillegg er det knyttet stor usikkerhet til tidspunkt en pris er avtalt, og ofte vil det være flere år mellom tidspunktet avtaler om et salg er inngått og når en transaksjonspris registreres. Her kan en registrert transaksjon eksempelvis dels bestå av en opprinnelig tomtepris inngått som en opsjon flere år tidligere, og dels bestå av et priselement fastsatt basert på utnyttelsesgrad oppnådd på tomt eller gevinst i prosjektet.

Det har også etablert seg spesialiserte verdikjeder hvor enkelte aktører kjøper og samler enkelte eiendommer 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.

For eiendom i rurale strøk er det mindre vanlig at tomter selges flere ganger gjennom utviklingen av prosjektet. Det forekommer også i større grad at opprinnelig tomteeier selv eier eller er medeier i et prosjekt fra oppstart til salg av ferdigstilte boliger. I slike tilfeller er det krevende å identifisere transaksjoner som kan relateres til tomt eller tomteverdi, og å skille disse fra verdi tilført tomten.

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. Samling av flere tomter til et større regulerbart område har også en stor påvirkning på pris fordi både utvikling av tomt og muligheter for tomteutnyttelse har store skalafordeler. Skalafordelene og store forskjeller i tomtepotensial basert på tomtens beliggenhet, form, nærhet til vei og reguleringspotensial gjør det også krevende å bruke enkeltobservasjoner av

kvadratmeterpriser fra eiendomssalg som utgangspunkt for å anslå verdi av andre tomter.

I dette prosjektet har vi tilgang til to nye datakilder, en fra BN Bank som har unike data om tomtetransaksjoner, og en som SSB har beregnet for oss på forespørsel. I tillegg gjennomfører vi eksempelberegninger av tomtepriser ved hjelp av residualmetoden for de store byene og landet samlet, basert på kostnadsdata fra Norsk prisbok, nyboligpriser fra SSB, profittmarginer fra SØAs regnskapsdatabase SAFE og anslag på salgskostnader fra markedsaktører.

2.2 Tomtepriser ved residualmetoden

Ved bruk av residualmetoden starter man med inntektssiden; hva vil planlagt prosjekt på den aktuelle tomten kunne omsettes for? Deretter ser man på hvor mye det vil koste å føre opp det planlagte prosjektet. Differansen man sitter igjen med mellom inntekter og utgifter skal dekke risikopremien (avkastningskravet) og tomtekostnaden. Ettersom avkastningskravet gjerne er gitt ut fra risikoen vil den endelige residualen være verdien på tomten.

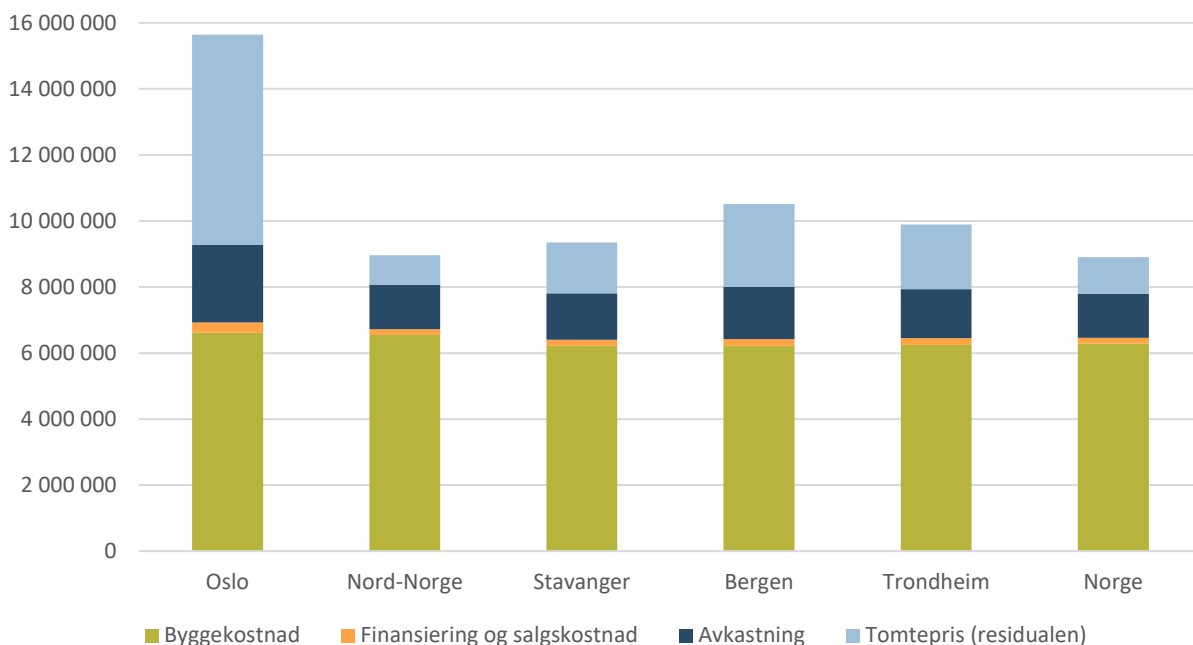
Modellens implikasjon er at dersom kostnader og risikopremien er gitte størrelser (som det er vanskelig å påvirke i et frikonkurransemarked), vil tomteprisen være en residual – det som er igjen etter at de øvrige kostnader er trukket fra markedsprisen. Da vil endringer i risikopremien og utviklings- og byggekostnader påvirke tomteprisen. For eksempel tilsier modellen at økte utviklings- og byggekostnader vil slå ut i lavere verdsetting av tomten. Det samme vil økt risikopremie, for eksempel økt usikkerhet knyttet til framtidig boligmarked, renter og hvorvidt tomten vil få ønsket regulering. Usikkerhet knyttet til regulering tydeliggjøres godt i prisdifferansen mellom ferdig regulerte og uregulerte eiendommer.

Under følger noen regneeksempler på tomtepriser i forskjellige regioner ved hjelp av residualmetoden. De grafiske fremstillingene gir en pekepinn på kostnadsnivået og sammensetningen av ulike kostnadskomponenter. Analysen er nyttig å se i sammenheng med funn fra intervjuene, som en illustrasjon av prosessen, men også som et supplement til funnene fra de andre kvantitative analysene.

Figur 2.2 viser tydelig hvordan tomteprisen øker med økende boligpriser. Det illustrerer hvordan økte boligpriser/inntekt, gitt faste kostnader slår direkte ut i tomteprisen. Figur 2.1 viser at regioner med høy boligpris også er assosiert med høyere tomtepris.

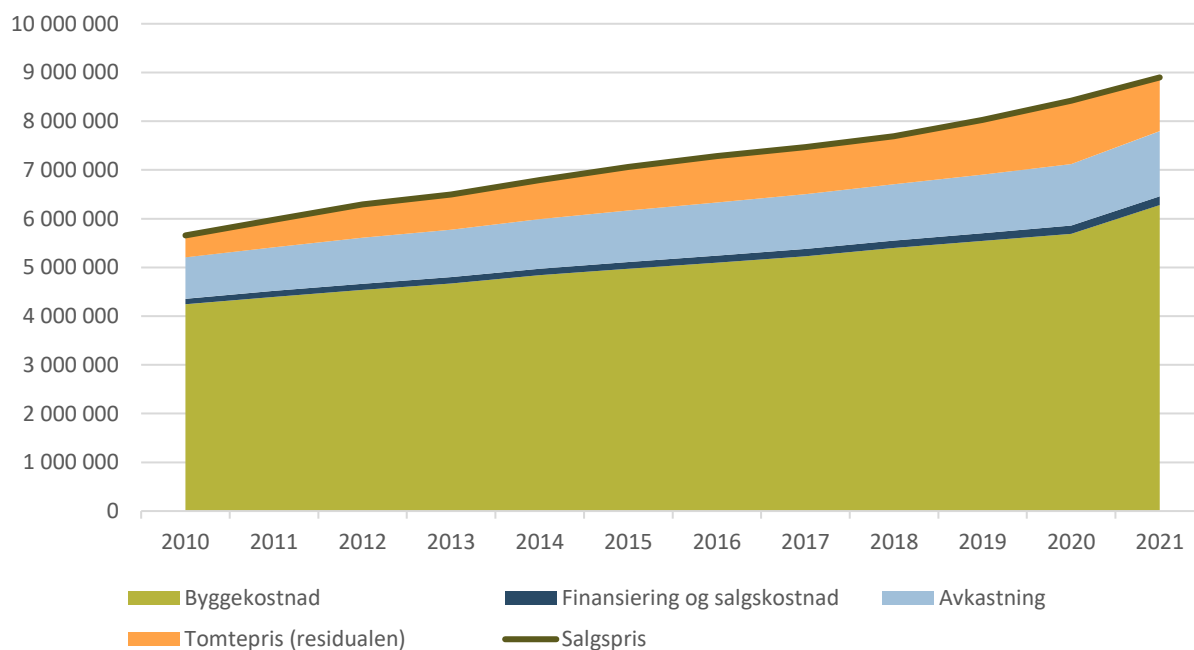
Boligpriser kan endres mye på kort tid, mens byggekostnader normalt utvikler seg relativt jevnt og moderat. Ettersom boligprisene har økt mer enn byggekostnadene, har den økende differansen gitt en korresponderende økning i tomteprisene. Som vist i figur 2.2, er dette særlig markant i sentrale strøk, og kan tolkes som en økende verdsetting av sentral beliggenhet. Det er med andre ord ikke tomtene i seg selv som har endret karakter, kun verdsetting av lokasjon. I 2021 ser vi hvordan den kraftige økningen i byggekostnader det året slo ut i lavere tomtepris.

Figur 2.1 Fordeling av kalkyle-poster og residualverdien (tomteprisen) for bygging av enebolig i Norge, etter utvalgte kommuner og regioner.



Kilde: SSB, SØA (SAFE) og Norsk prisbok.

Figur 2.2 Utvikling i kalkylepostene for bygging av en gjennomsnittlig enebolig på 250 kvm i Norge, inkludert residualbestemt tomtepris. Kroner



Kilde SSB, SØA (SAFE) og Norsk prisbok.

I beregningen av tomtepriser ved residualmetoden, har vi benyttet data fra Norsk Prisbok⁷ for å anslå gjennomsnittlige byggekostnader med utgangspunkt i en enebolig på 250kvm BTA med uinnredet kjeller av normal standard. Markedspriser for nye boliger finner vi ved hjelp av SSBs statistikker for prisnivå i 2021 og indeksutviklingen over tid.⁸

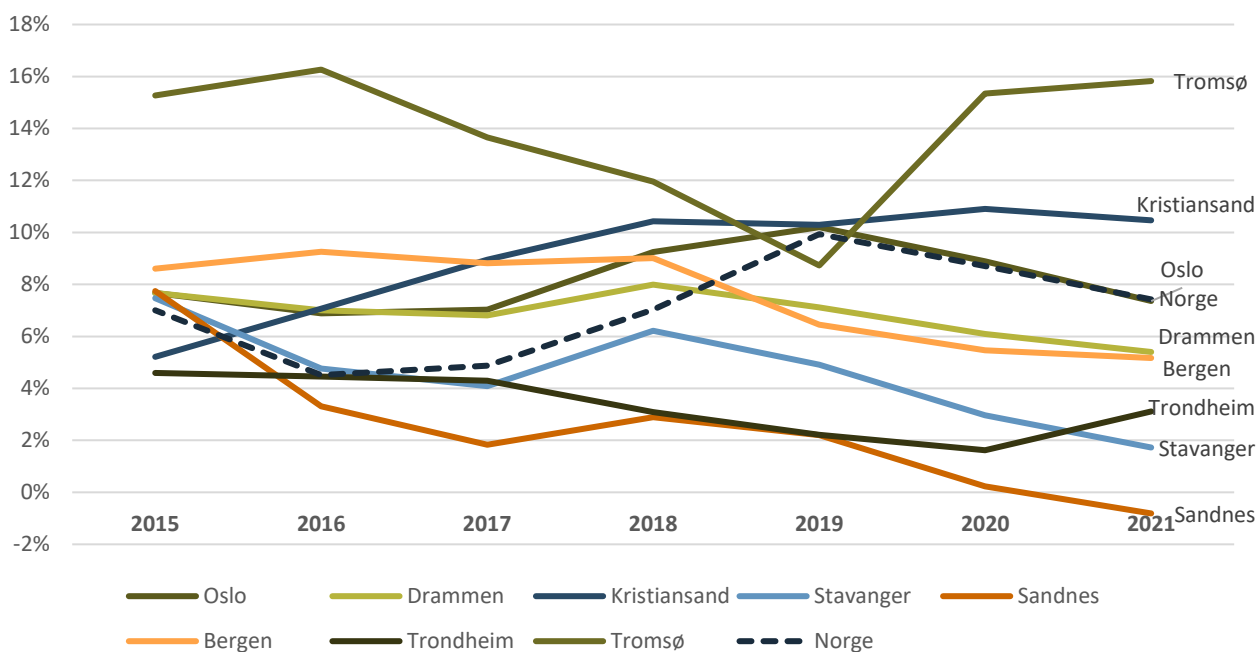
Data fra Norsk Prisbok er videre justert for å reflektere regionale prisforskjeller i materialer og arbeidskraft. Kostnadene fra Norsk Prisbok (2022) inkluderer imidlertid ikke finansieringskostnader, salgskostnader, bearbeiding av terreng eller andre kostnader tilknyttet tomten som for eksempel kostnader som følge av rekkefølgekrav eller rivning av eksisterende bebyggelse. Den samlede byggekostnaden vil derfor være høyere enn dette. Implisitt betyr dette at tomteprisen vi beregner inkluderer bearbeiding av

terreng. Dette vil være konsistent med en antakelse om at boligutvikler har kjøpt en byggeklar tomt. Til tross for dette ser vi likheter mellom de beregnede tomteprisene og tomteprisene hentet fra SSB og fremvist i kapittel 2.3.

Finansiering og salgskostnad er samlet antatt til 2 prosent av prosjektets totale markedsverdi⁹. Samtidig legges det til grunn at 15 prosent går med til å dekke avkastningskrav for investeringen. Dette vil naturlig variere noe ut fra beregnet risiko for det spesifikke prosjektet og mellom aktører, men intervjuer med utbyggere viser at 15 prosent er en god tomfelfingerregel.

For å kunne sammenligne byggekostnadene med gjennomsnittlige salgspriser, er det lagt til grunn en konverteringsfaktor¹⁰ mellom BTA og BRA på 0,92

Figur 2.3 Driftsmargin i byggebransjen, treårs gjennomsnitt.



Kilde: SØA (SAFE).

⁷ Les mer om prisboken på deres nettside her: <https://www.norskprisbok.no/WhatsNP.aspx>.

⁸ SSB tabell 13500 for eneboligpriser i 2021 og tabell 11386 er brukt til prisjustering

⁹ Basert på beregninger gjort av ByggAnalyse AS)

¹⁰ Vi har her brukt konverteringsfaktor som beskrevet i <https://www.bygg.no/innlegg-byggekostnadstall-uten-forstaelse-bli-rotbartholdsen/1243000/>

for å kunne sammenligne med salgspriser som oppgis per kvm BRA.¹¹

I prosjektkalkyler regner gjerne utbyggere kostnader og inntekter målt i salgbart bruttoareal (BRA-S). Beregningene i figur 2.1 og 2.2 er gjort med utgangspunkt i totalpris for en enebolig. Dette er gjort for at skal være lettere å sammenligne priser og kostnader på tvers av regioner.¹²

I figur 2.3 vises profittmargin i byggebransjen beregnet ved bruk av regnskapsdata (SAFE)¹³. Figuren viser treårig gjennomsnittlig driftsmargin for selskaper klassifisert i NACE-kode 41.1 og 41.2, dvs. henholdsvis utvikling av byggeprosjekter og oppføring av bygninger, fordelt etter regioner

Vi har inkludert selskaper som i 2020 hadde en omsetning på over 85 millioner kroner i snitt de tre siste regnskapsårene. Ved å bruke glidende treårgjennomsnitt påvirkes lønnsomhetsvurderingene i mindre grad av faktorer som timing av enkeltprosjekter. Som vist i figuren er det stor variasjon i driftsmarginen mellom de ulike regionene, og også betydelig variasjon over tid. Tabell 2.1 viser statistikk fordelt på ulike bransjer fra SSB, som viser at lønnsomheten i perioden har vært relativt høy hos utbyggere når en sammenlikner med entreprenører i boligbyggebransjen, anleggsvirksomhet, industrien og gjennomsnittet for næringslivet for øvrig.

Tabell 2.1 Driftsmargin i prosent.

	2017	2018	2019	2020	Endring 17-20
<i>Utbyggere</i>	16,7%	17,2%	15,1%	15,9%	-5 %
<i>Entreprenører</i>	5,8%	4,8%	4,7%	5,4%	-6 %
<i>Anleggsvirksomhet</i>	4,4%	2,0%	4,2%	6,0%	36 %
<i>Byggebransjen</i>	8,8%	8,7%	8,6%	9,1%	3 %
<i>Industri</i>	10,1%	9,6%	8,8%	10,0%	-1 %
<i>Sekundær og tjenesteytende næringer for øvrig</i>	9,8%	9,5%	10,5%	10,7%	10 %

¹¹ Forskjellen mellom BRA og BRA-S er at sistnevnte ekskluderer bla. fellesarealer, trappeoppgang.

¹² I beregningene ved residualmetoden tas det ikke hensyn til at tomtestørrelse kan være ulik i forskjellige deler av landet. Disse beregningene er kun basert på boligpris fratrukket kostnader, dvs. pris per tomt.

Det kan reflektere at utbyggerne tar relativt høy risiko. Når vi ser på byggebransjen samlet (som i figur 2.3) er avkastningen mer på line med næringslivet for øvrig

¹³ Samfunnsøkonomisk analyses foretak- og enhetsregister. Kilde: SSB. Dataene i SAFE er samlet inn fra offentlige registre og inkluderer årsregnskap for alle regnskapspliktige selskaper i perioden 2011-2020

2.3 SSB-data om tomtepriser

Vi har fått tilgang på tomteprisdata fra SSB. Det er basert på tabell 13500,¹⁴ men vi har fått gjort et eget uttrekk til denne rapporten. Ved første overføring av en nyoppført bygning som ikke er tatt i bruk, blir det bare betalt dokumentavgift av tomteverdien, ikke bygningen. Dette betyr at man gjennom tinglysningsdata kan få informasjon om både prisen på eneboligen og antatt verdi på tomten. Statistikken dekker med andre ord tomter der det er bygget en ny enebolig. Statistikken oppgir gjennomsnittlig

tomtestørrelse og gjennomsnittlig tomtepris, begge per kvm. Vi har statistikk for 70 kommuner, men velger å fokusere på de 20 kommunene som har flest transaksjoner i 2021. Statistikken finnes for 2020 og 2021.

Det kan tenkes at det foreligger et insentiv til å oppgi en lavere tomteverdi enn det som er riktig for å redusere omkostningene. Imidlertid oppgir SSB å ha fått opplysninger om at Kartverket ikke opplever dette som et stort problem i praksis. Ved oppføring

Tabell 2.2 Tomtepriser 2021.

Kommune	Antall transaksjoner	Gjennomsnittlig kvm pris tomt	Gjennomsnittlig tomteareal	Tomtepris
Bærum	15	9 052	689	6 232 302
Oslo	36	13 375	340	4 550 175
Rælingen	25	4 578	713	3 263 198
Lørenskog	18	8 347	381	3 177 703
Stavanger	19	6 416	462	2 962 267
Asker	32	3 804	705	2 680 679
Lillestrøm	24	3 797	648	2 460 456
Sola	13	4 910	437	2 147 634
Lier	12	3 588	575	2 063 459
Trondheim	38	5 188	397	2 059 117
Time	17	4 988	397	1 979 737
Kristiansand	54	4 113	462	1 898 972
Sandnes	66	4 193	429	1 800 055
Ullensaker	22	4 429	405	1 793 745
Bergen	56	3 002	583	1 750 766
Klepp	20	3 806	446	1 695 573
Tønsberg	13	2 806	591	1 659 188
Færder	19	3 147	510	1 605 914
Ålesund	14	2 715	583	1 583 388
Sandefjord	21	2 813	470	1 321 547
Vestby	12	1 188	899	1 068 131
Arendal	24	1 843	527	970 340
Eidsvoll	13	1 386	680	943 034
Karmøy	29	1 954	478	933 817
Eigersund	13	2 246	365	818 667
Sarpsborg	15	1 122	705	790 673
Øygarden	10	936	680	636 854
Indre Østfold	15	1 103	543	598 598

¹⁴ <https://www.ssb.no/statbank/table/13500/>

Kilde: SSB

av nye eneboliger er det normalt profesjonelle aktører involvert, herunder både utbygger og/eller eiendomsmegler, og vi antar at aktørene innretter seg etter regelverket og forsøker å føre riktig tomteverdi i skjøtene som sendes inn for tinglysning. Dokumentavgiften er ofte inntatt i kontrakten inngått med kjøper. Dermed er insentivet for utbygger til å oppgi en lavere verdi, begrenset. I avgiftsberegningen er det oppgitt avgiftsgrunnlag som skal legges til grunn, med mindre registerføreren finner at det åpenbart er for lavt. Hvis oppgitt avgiftsgrunnlag åpenbart er for lavt, vil skjøtet bli sendt i retur med anmodning om nærmere redegjørelse for avgiftsgrunnlaget.

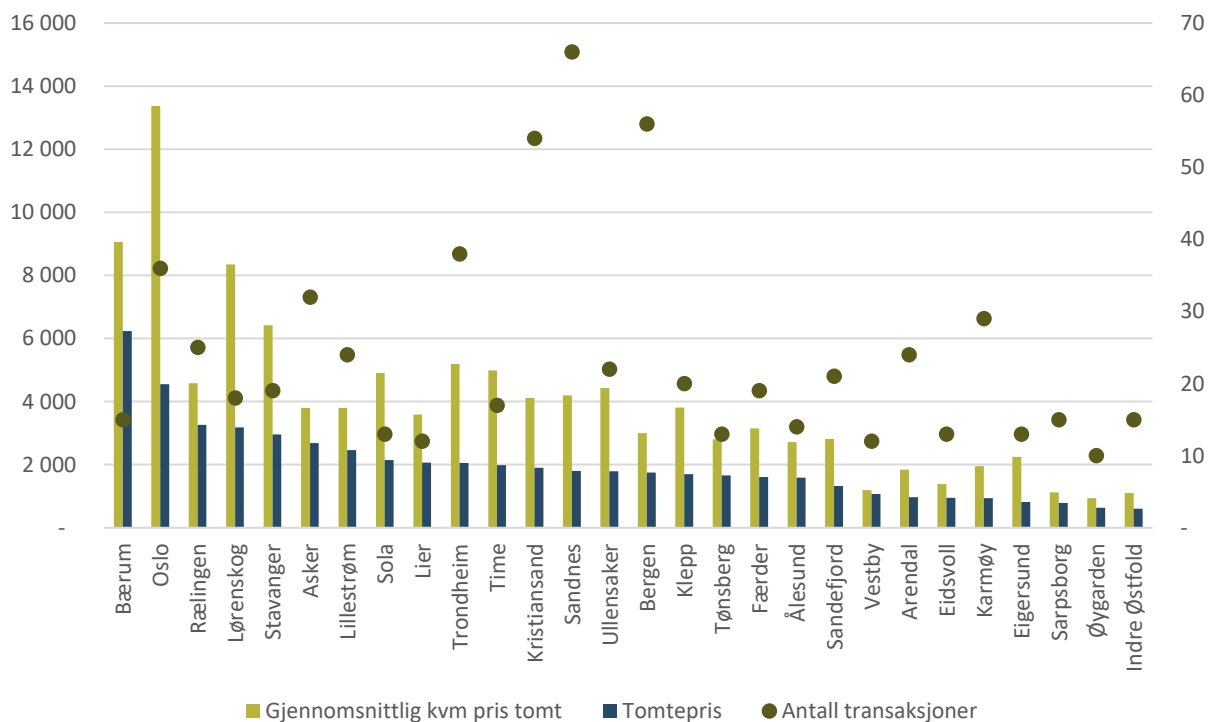
Tomteprisene i SSB-statistikken inkluderer kun eneboliger og er derfor relativt lave sammenliknet med tomter der det bygges tett og høyt, der kvm pris i Oslo gjerne er både 25 og 30 tusen kroner, slik vi

blant annet har dokumentert gjennom intervjuer, se Kapittel 3.

Figur 2.4 viser gjennomsnittlige tomtepriser i de 20 kommunene med høyest omsetning i 2021. Den viser at tomteprisene er høyest i Bærum. Deretter følger henholdsvis Oslo og flere kommuner med pendleravstand til Oslo, blant annet Lørenskog og Rælingen. Andre byer kommer også høyt opp på listen, som Stavanger, Trondheim, Kristiansand og Bergen.

Tabell 2.2 viser at tomtene i byene er klart mindre i gjennomsnitt enn ellers i landet. Kvadratmeterprisen for tomt er klart høyest i Oslo med 13 375 kroner, før Bærum med 9 052 kroner.

Figur 2.4 Antall transaksjoner (indikator, høyre akse), og gjennomsnittlig kvadratmeterpris i kroner og tomtepriser i 1000 kroner (søyler, venstre akse) for eneboliger for de 20 kommunene med flest slike transaksjoner i 2021.



Kilde: SSB

2.4 Funn fra BN Banks analyse

Gjennom tilgang til informasjon fra en bank som er spesialisert i eiendomsfinansiering og finansiering av utbyggingsprosjekter har vi tilgang til tilleggsinformasjon som ikke framkommer av offentlige registre. Eiendomsaktører samarbeider tett med banker i tomteutvikling og utbygging. Aktørene deler i forbindelse med dialogen med banken informasjon knyttet til verdiutviklingen i tomten gjennom reguleringsprosessen, og banken er aktør i finansiering av transaksjoner og verddivurderer selv tomter og prosjekter i den forbindelse. Tilgang til erfaringsdata knyttet til et betydelig antall tomtekjøp og utviklingsprosjekter gir derfor en unik innsikt i hvordan utvikling i verdien av tomten endrer seg som en funksjon av utviklingspotensial, samling i større utbyggbare områder og reduksjon av usikkerhet om regulering.

En gjennomgang av prosjekter i banken, og ved sammenstilling av verdsettelse fra kunde og bank gjennom utvikling av tomter ser vi hvordan slike erfaringsdata er nødvendig for å kvalitetssikre og gi økt verdi til data fra offentlige registre.

Vi ser tilgangen til bankdata og tilgang til verdsettelse gjennomført uten en registrert tomteomsetning i offentlige registre er en viktig tilleggskilde til økt forståelse av tomtepriser og at slike data er sentral i vår tilnærming og leveranse.

Tilnærmingen i denne analysen skiller seg fra en enkel analyse basert på tilordnet verdi/residualverdi og sammenlignbare transaksjoner ved at vi også har innsyn og dokumentasjon på verdsettelse gjennom utvikling av prosjektene ved bruk av bankdata. Banker deltar med finansiering av opprinnelig kjøp, lån til kostnader ved utvikling og finansiering av bygging. Gjennom bruk av bankdata, og tilgang til intervjuer med informanter fra bank og næringsaktører som deltar i transaksjoner gjennom hele utviklingsprosessen fra små enkelttomter til byggeklart

prosjekt, kan informantene og interne verdsettelse bidra til å verdioke og kvalitetssikre data fra offentlig tilgjengelige kilder, og ikke minst skape en bedre forståelse for hvordan tomteverdi utvikler seg over de ulike fasene fra enkelttomt til ferdigstilt prosjekt.

BN Bank ASA er en spesialisert aktør innen eiendomsfinansiering og boligutvikling på det sentrale Østlandet, men også del av SpareBank 1 Alliansen, slik at de også har tilgang til et utvidet nettverk av aktører innen tomteutvikling og tomtekjøp i andre områder og distrikter. Prosjektet har gjennom banken tilgang til data om prisfastsettelse av tomt gjennom ulike reguleringssteg, og et utvalg representative prosjekter innen alt fra små utviklingsprosjekter av eneboliger til større feltutbygginger og byomformingsprosjekter med potensial for bygging av over tusen boliger.

For å eksemplifisere bruken og betydningen av slike data kan man se på ett enkeltprosjekt:

I ett eksempel ble fire boligeiendommer kjøpt med en tomtepris på 4.500 kroner per kvadratmeter inkludert fungerende boliger på eiendommene. Sammenslått til ett utbyggbart felt økte kvadratmeterpris til 7.300 i påfølgende transaksjon som også inkluderte to andre tomteområder, og ferdig regulert ble prosjektet deretter verdsatt til 12.800 kroner per kvadratmeter. Kun kjøpet av de fire første tomtene er registrert og offentlig tilgjengelig. Av disse transaksjonene ble kun de første kjøpene tinglyst med kjøpesum, men da som kjøp av boligeiendommer.

All påfølgende informasjon om verdsettelse gjennom utviklingsprosjektet er interne data frem til hele prosjektet ble solgt som et aksjeselskap med eierskap til underliggende tomter i en senere transaksjon til en boligutvikler.

2.4.1 Bruken av ulike kontraktstyper og prisdannelse i tidlig fase av prosjektutvikling

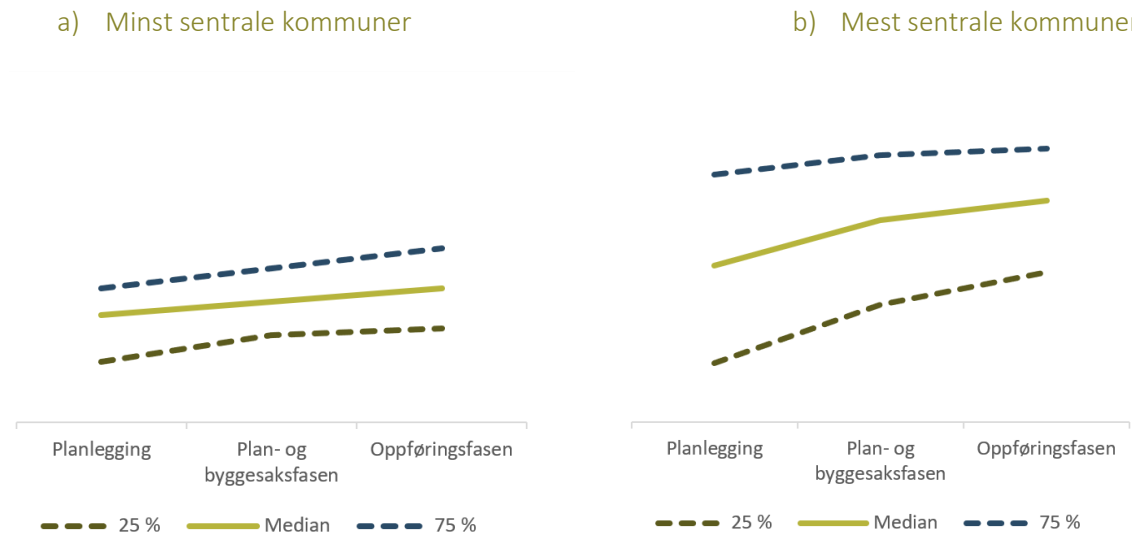
Det er gjennomgått data knyttet til 148 eiendommer med kombinasjoner av næringsareal og bolig, samt rene boligprosjekter som er omsatt i tidsperioden 2010 til 2020. I 78 prosent av kontraktene som er gjennomgått er det et variabelt priselement, og 18 prosent har elementer av utsatt oppgjør eller opsjoner.

Andelen opsjonsbaserte avtaler ser ut til å være noe fallende i perioden 2010 til 2020. Dette har vært en periode med høy etterspørsel etter tomter, og kraftig prisvekst. Det er da naturlig at tomteselger foretrekker et salg fremfor å motta en opsjonspremie for en avtalt pris med oppgjørstidspunkt langt frem i tid. Selgere vil i et stigende marked se at tidligere inngåtte opsjonsavtaler gir lav pris til selger sammenlignet med markedspris. Andelen med variable priselementer knyttet til reguleringsutfall syntes derimot å være kraftig økende. Dette er en alternativ mekanisme for å dele noe av risikoen ved reguleringsutfall i prosjektet mellom kjøper og selger når færre omsetninger skjer gjennom opsjonsavtaler. Det er også en gradvis økt utnyttelse av tomter gjennom perioden, og en slik økt politisk vilje til å tillate høyere utnyttelse vil være krevende for partene i avtalen å anslå. Dette taler også for at en deling av risiko knyttet til reguleringsutfall er rasjonelt. Antallet kontrakter per år i hver sentralitetskategori/hvert område er for lavt til å fastslå om dette er signifikante utviklingstrekk. I nær alle kontraktene er det variable priselementet knyttet til reguleringsutfall, og endelig godkjente kvadratmeter bygg. Et lite antall kontrakter har variable elementer knyttet til tid/fremdrift. Variable priselementer utgjorde 44 – 120 prosent av gjennomsnittlig pris per kvadratmeter utbygget/utbyggbart areal, og medianen av variable priselementer i sentrale områder i Oslo var 17.200 kroner per utbygget kvadratmeter boligareal.

Ved gjennomgang av data finner vi også at:

1. Reguleringsfase og bebyggelsestype dominerer tomtestørrelse innenfor en sentralitetsgruppe
2. Tomteprisen for eneboligtomter er vesentlig høyere i utvalget fra banken enn i den nasjonale statistikken. Dette henger sammen med at tomten i utvalget er mer sentrale og/eller har potensial for ytterligere fortetting.
3. Tomtepris øker betydelig når tomt er større enn 4-5000 kvadratmeter – Dette sammenfaller med at bebyggelsestype da ofte skifter fra enebolig til blokk/rekkehus
4. Det er betydelig større variasjon i tomteverdi for eneboligbebyggelse enn for blokk/rekkehus i samme sentralitetsgruppe.
5. Resultater fra residualmodellen sammenfaller med transaksjoner når vi sammenligner med omsetninger/verdsettelse av ferdigregulerte prosjekter, men store endringer i risikoelementet i residualmodellen gir utfordringer med å kvantifisere verdi på prosjekter i tidlig fase basert på en slik modell.
6. Det er trinnvise hopp i verdsettelse etter hvert som usikkerhet om potensial/gjennomføring reduseres.
7. Vi observerer en raskere prisøkning i tomter i tidlig utviklingsfase i prosjekter der mange spesialiserte aktører er involvert som eiere av tomten gjennom utviklingsløpet, men har ikke tilstrekkelig data til å kunne skille denne effekten fra sentralitetseffekter siden spesialiserte aktører nær utelukkende kjøper og videreutvikler tomter for salg i de mest sentrale områdene i kommuner i sentralitetsgruppe 1 og 2.
8. Tomter som omsettes flere ganger gjennom utviklingsfasen har signifikant lengre samlet tid til ferdigstilling, og dette kan skyldes at

Figur 2.5 Utvikling i tomtepris gjennom reguleringsforløp for tomter i minst sentrale, og mest sentrale kommuner i utvalget (median, øvre og nedre kvartil), etter de minst (a) og mest (b) sentrale kommunene (y-aksen er fjernet).



aktørene som videreutvikler tomter for salg oppnår en pris som gjør prosjektet mer krevende å realisere med tilstrekkelig lønnsomhet for kjøper som skal forestå bygging.

Disse funnene viser at reguleringsrisiko er sentral i tomteprisfastsettelse, og at dette i stor utstrekning er en risiko som deles mellom selger og kjøper av en tomt. De trinnvise hoppene i verdsettelse synliggjør også hvordan utfall og endringer i planleggings og reguleringsfasen kan lede til vesentlig endring i tomtepris uten at denne nødvendigvis er synlig før prosjektet er klart til bygging.

Som det fremgår av figur 2.5, er spennet i verdi på tomtene betydelig større i de mest sentrale kommunene, og det er i tillegg en høyere prisøkning for mediantomten fra planleggingsfasen og gjennom begynnelsen av reguleringsfasen. Dette er også uttrykk for en betydelig høyere usikkerhet rundt reguleringsutfall i de mest sentrale kommunene. Det er en skjevhet i utvalget fordi tomteomsetningene i oppføringsfasen kun omfatter tomter som faktisk oppføres, og de tomtene og tomteområdene som har re-

guleringsutfall og planleggingsfase som ikke gir lønnsomhet som er tilstrekkelig til at de vurderes lønnsom å oppføre vil ikke nå oppføringsfasen. Vi har ikke grunnlag for å korrigere for prosjekter som utsettes, eller er for høyt priset i forhold til realiserbart potensial i tidlige faser. Vi registrerer også at tomter med potensial for blokkmessig bebyggelse har en pris som ligger mer enn tre ganger høyere enn observerte gjennomsnittspriser for eneboligtomter i alle kommunegrupper i statistikk fra SSB presentert i kapittel 2.3.

De viktigste faktorene for tomteprisfastsettelse

Den sterkeste driveren i tomteprisfastsettelse (kvadratmeterpris per kvadratmeter råtomt) er som det fremgår av tabell 2.3 under utnyttelsen av tomten i form av antall kvadratmeter utbygget grunnflate per kvadratmeter råtomt. Effekten av utnyttelsesgrad er særlig sterk i kommuner/områder i sentralitetsklasse 1, og moderat sterk for kommuner i sentralitetsklasse 2 og 3.

1. Standardisert regresjon. Avhengig variabel tomtepris per kvadratmeter
2. Normalisert avhengig og uavhengige variabler
3. Signifikansnivåer “*”-10 prosent, “***”-5 prosent, “****”-1 prosent.

Den nest sterkeste driveren for tomteprisfastsettelse er sentralitet. Her finner vi en neglisjerbar effekt også for kommuner i sentralitetsklasse 2 og 3, så hele denne effekten er drevet av beliggenhet internt i kommuner i de mest sentrale kommunene i utvalget. Dette betyr at sentralitetseffekten i de mest sentrale kommunene er meget sterk. Flere enkeltprosjekter i kommunene i sentralitetsklasse 2 og 3 har høyere tomteknad enn mer sentralt beliggende prosjekter i samme kommune. Her kan driverne dels være knyttet til kompliserende forhold rundt regulering og utbygging av de mest sentrale tomtene, og det at slike forhold ikke er mulig å gjenvinne i økt pris, men vi vurderer også at det kan være andre effekter.

For de fire prosjektene som er gjennomgått i sentralitetsklasse 4 og 5 finner vi ingen entydig sammenheng mellom utnyttelsesgrad og pris per kvadratmeter råtomt. Dette kan skyldes to effekter. En høy utnyttelse driver lønnsomhet i form av lavere tomte-

belastning per utbygget kvadratmeter i områder der tomteknaden er høy. Samtidig kan krav om en høy utnyttelse av en tomt også drive kostnader i form av mer komplisert logistikk på byggeplass, og ikke minst i form av krav om fordyrende egenskaper ved bygget som eksempelvis parkeringskjeller og lignende som overstiger besparelsen i form av lavere tomtebelastning per utbyggede kvadratmeter i områder hvor tomteknaden er lav.

Tomtepriser i mindre sentrale områder vil ha en pris som tilnærmer seg alternativbruk/grunnrente (Jacobsen m. fl., 2006). Med økende sentralitet følger blant annet kortere reisevei og nærhet til infrastruktur og tjenestetilbud som fremstår som attraktiv for mange grupper, og som også kan antas å få en høyere etterspørsel ved økende realdisponibel inntekt, se Jacobsen og Naug (2005). I denne studien analyserer vi et grunnlagsmateriale hvor det er overvekt av observasjoner mellom 2018 og første kvartal 2020 etter over ett tiår med en jevn vekst i realdisponibel inntekt. Dette forsterker forventningen om at sentralitet er en signifikant faktor i predikering av tomtepris. Lav tilbudselasticitet kan medføre lengre og større boligbobler og i slike tilbudsrevne bobler i en økonomi med høy vekst i realdisponibel inntekt kan markedspriser gi et ytterligere prispress på de

Tabell 2.3 Standardisert regresjon – viktigste faktorer for tomtepriser

	Uten kontroll for bygningstype og sentralitet	Med kontroll for bygningstype og sentralitet
Utnyttelse	3.450 ***	2.130***
Sentralitet	2.120**	
Bygningstype		
Kombinasjonsbygg	1.320*	1.420*
Blokk	1.170**	1.030**
Kjedet	0.830*	0.730*
Samlet tomteareal		
-4.000	-1.200	
Over 30.001	1.430	
Kontrollvariabler		
Utnyttelse: Bygningstype		ü
Sentralitet		ü

Kilde: BN Bank

mest sentrale tomteområdene, se Glaeser mfl. (2008). Våre data har en overvekt av data fra transaksjoner og tomter i og rundt Oslo. En faktor som kan skille markedet i og rundt Oslo fra markedet i andre regioner er mobilitet i boligkjøpermassen. Vi ser at det utenfor Oslo er en svakere sammenheng mellom sentralitet og tomtepriser. Lokal tilgang på tomter kan påvirke tomtepriser vesentlig, og selv i noe mindre sentrale områder kan det observeres tomtepriser som er på nivå med områder med langt høyere grad av sentralitet, og følgelig som teoretisk skulle hatt en høyere pris. Det kommer frem at tomteprisdannelse i stor grad er lokal, og dette kan skyldes en begrenset mobilitet mellom bydeler og byområder slik at også markedet boliger skal selges i er preget av preferanser for å fortsette å bo i en bestemt bydel, eller et bestemt område i en kommune. Samtidig ser vi at salgsprisene i slike områder ikke fullt ut reflekterer den høye tomtekostnaden. Det fremstår altså som det i slike tomteområder der lokal prisdannelse overstiger modellert pris basert på sentralitet er lavere lønnsomhet i prosjekter, men at aktører likevel velger å bygge. Markedsmessige forhold kan også forklare dette tilsynelatende avviket dersom det er så sterk lokal etterspørsel at prosjekter raskt kan selges. En hovedstadseffekt med større innflytting uten tydelig preferanse i forhold til bydel/område kan utjevne slike lokale avvik, og kan sammenlignes med hovedstadseffekter i internasjonale storbyer, se Canepa m.fl. (2022)

Det er også et klart skille i tomtepris basert på bebyggelsestype, hvor blokkleiligheter og kombinasjonsbygg gir en betydelig høyere tomtepris enn eneboligbebyggelse. Denne effekten er signifikant også når vi korrigerer for forskjeller i utnyttelsesgrad mellom eneboligbebyggelse og blokkleiligheter/kombinasjonsbygg. Dette funnet er signifikant på henholdsvis 5 prosent og 10 prosent konfidensnivå. Effekten av bebyggelsestype kan ikke klart skilles fra effekten av sentralitet, siden vi ser en overvekt

av blokkbebyggelse i mer sentrale områder, og også en noe høyere forekomst av kombinasjonsbygg på de mest sentrale tomtene, og kontrollert for sentralitet faller signifikansen på funnene ned mot 10 prosent for blokkleiligheter og blir ikke signifikant for kombinasjonsbygg. Kombinasjonsbygg er her primært bygg med bolig over en etasje med næringslokaler.

Den siste faktoren vi finner signifikant i tomteprissettelse, er størrelsen på råtomten. For mindre tomter (under 4.000 kvm) er det en negativ effekt av størrelse også når vi kontrollerer for bygningstype.

Det følger av faktorene som er signifikante i tomteprissettelse at utviklingen i tomtepris gjør tydelige sprang gjennom utviklingsprosessen. Der vi har tilgang til flere omsetninger gjennom et helt utviklingsløp prosjekteringsfasen (35 prosjekter) ser vi at avklaring knyttet til regulering og utnyttelse gir en betydelig økning i tomtekostnaden.

2.4.2 Entreprenøskostnader

Entreprenøskostnadene knyttet til de analyserte prosjektene viser en variasjon mellom 54 og 78 prosent av anleggskostnad. Vi observerer en signifikant forskjell i entreprenøskostnaden i kroner for prosjekter der boligbyggingen skjer med samme eierskap hos entreprenør og byggherre sammenlignet med prosjekter der entreprenøren gir tilbud i anbudsprosesser om å bygge for andre byggherrer. Denne forskjellen er signifikant også etter kontroll for sentralitet, prosjektstørrelse og bygningstype. En lavere pris i internprising av entrepris kan være rasjonelt begrunnet i at det for integrerte aktører er en lavere risiko ved bygging for egen byggherre, og at det også er en besparelse i bortfall av kostnader ved tapte anbudsprosesser. Forskjellen utgjør i gjennomsnitt fire prosent av entreprenøskostnaden. Samtidig kan en slik betydelig forskjell i entreprenøskostnad også være et utslag av krysssubsidiering hos ak-

tører som utvikler, bygger og selger i egen regi. En større del av gevinsten kan tilordnes tomtepris hos slike aktører.

2.4.3 Påvirkning på boligbygging ved fleksibilitet i reguleringsprosesser

Større tomter avsatt til boligformål syntes i mange tilfeller ikke reelt sett å være byggeklare. Viktige årsaker er uferdig og uavklarte forhold knyttet til infrastruktur og eksempelvis skolekapasitet. Rekkefølgebestemmelser syntes her minst like vanlige hindre som forhold knyttet til selve utnyttelsen av en tomt, eller tilpasningen av bygninger til andre krav.

Det at flere mindre prosjekter/delprosjekter utvikles i samme område gir også en annen interessant effekt. Ved å analysere tre områder rundt tre prosjekter som ble gitt en utnyttelsesgrad mer enn 15 prosent høyere enn tidligere prosjekter i samme område, avdekket vi en klar sammenheng mellom ett slikt positivt avvik fra normal praksis i regulerings saker, og en lengre tid benyttet i prosjektutviklingsfasen i etterfølgende prosjekter. Smitteeffekten er rasjonell ut fra verdien av en mulig høyere utnyttelsesgrad også for omkringliggende prosjekter. Det oppstår også en umiddelbar priseffekt på omkringliggende tomter uavhengig av om dette potensialet realiseres. Dersom målet for regulerende myndigheter er å gjøre avvik fra krav til utnyttelse og utforming for å fremme rask boligbygging, så tyder disse funnene på at selv om et enkelt prosjekt raskere ferdigstilles, og får en høyere lønnsomhet og utnyttelse, så er den samlede effekten av fleksibilitet i regulering todelt: En sikker effekt i form av at omkringliggende tomter blir dyrere, men også lengre tid til ferdigstilling på omkringliggende prosjekter og dermed en usikker samlet effekt på tilbudet av boliger i området på kort sikt. Det tas forbehold om at denne studien er begrenset, og derfor ble også hypotesen testet mot respondenter som dels bekrefter effektene vi har funnet.

3 Funn fra intervjuer med bransjeaktører

Ettersom det foreligger lite helhetlig data om tomteprisdannelsen, har vi gjennomført dybdeintervjuer med aktører som kjøper og/eller selger tomter til boligformål. Til sammen har vi sendt intervjuforespørsel til 33 aktører, hvorav 19 har stilt til intervju.

Vi ønsker at intervjuobjektene skal kunne tale fritt, uten å bekymre seg for hva de kan og ikke kan si offentlig. De er derfor anonymisert.

Intervjuene har til hensikt å gi innsikt i tilbudssiden og etterspørselssiden, både i hvordan investorer reiser og agerer. Det er viktig at intervjuene gir en god bredde, slik at vi får dekket så mange ulike aspekter ved prisdannelsen som mulig. Vi har etterstrebet å få en så variert sammensetning som mulig når det gjelder hvor i verdikjeden intervjuobjektet opererer, fra grunneier i den ene enden til byggherre i den andre, størrelsesmessig spredning og geografisk spredning, herunder pressområder og ikke-pressområder.

Intervjuobjektene dekker til sammen hele verdikjeden, og noen av intervjuobjektene opererer selv i hele verdikjeden. Det kan for eksempel være grunneiere som tar på seg byggherreansvar og gjennomfører hele prosessen fra omregulering og utvikling av tomt til sluttsalg av ferdigstilte boenheter.

Samlet representerer intervjuobjektene virksomheter med aktivitet i så å si hele Norge, men overvekten består av aktører som primært opererer i Oslo- og Østlandsområdet, og i og rundt de andre store byene. Samtidig er det på Østlandet og i storbyene den største andelen av boligbyggeaktiviteten er, og der den største andelen av befolkningen bor, slik at det er naturlig at disse områdene har fått et større fokus i intervjuene. Det har likevel vært viktig også å få intervjuet aktører som operer i mer perifere områder da driften og vurderingene som legges til grunn ved boligutviklingen kan være annerledes enn i tettstedene.

Intervjuobjektene representerer mellomstore til store aktører. Det er flere årsaker til at de mindre aktørene i liten grad er dekket. For det første har ikke de mindre aktørene vi har invitert hatt tid til å delta. Blant mindre aktører er det erfaringsmessig også betydelig større variasjon og mer tilfeldigheter. Gitt rammene for dette prosjektet, vurderer vi det som hensiktsmessig å fokusere på større aktører, som har mer overblikk og står for en stor del av boligproduksjonen samlet sett. Noen er kun byggherrer eller grunneiere, andre er del av større selskaper og konserner, noen har entreprenører integrert i selskapet, andre leier inn entreprenører.

Vi har ikke intervjuet kommuner, kun virksomheter i bransjen, slik at funnene fra intervjuene må leses i lys av det.

I intervjuene har vi brukt semistrukturerte intervju guider. Det sikrer en viss struktur og konsistens, og dermed muligheten til å sammenligne innspill på tvers av intervjuobjekter, samt at alle viktige momenter dekkes. Samtidig gir det mulighet til å følge opp svar og grave dypere i tematikk og forklaringer spesifikke for den enkelte aktør.

Funnene fra intervjuene beskrives i dette kapittelet.

3.1 Aktørene bruker residualmetoden for å verdsette en tomt

Når aktørene skal vurdere hva en tomt er verdt, oppgir samtlige at de benytter en variant av residualmetoden (metoden er beskrevet mer detaljert i kapittel 2.2). Det vil si at man starter i «motsatt» ende: Hvilken kvadratmeterpris vil man kunne få for boligene på denne tomten, og hvor mange kvadratmeter bolig kan det bygges? Når inntektssiden er tallfestet trekker man fra beregnede kostnader og påslag for usikkerhet og avkastningskrav. Kostnadene inkluderer blant annet byggekostnader, finanskostnader, infrastrukturbidrag mm. Det man da sitter igjen med,

residualen, er tomteverdien. Dette impliserer at alle økte kostnader trekkes direkte fra tomteprisen. Samtidig har noen av aktørene vi har snakket med, fortalt at boligutviklere i større grad også konkurrerer på egne marginer for de mest attraktive tomtene. Ettersom boligutviklerne regner ganske likt på de fleste kalkyleelementene, vil det i tilfeller med sterk konkurranse være den mest optimistiske, altså den som setter lavest margin, som vinner budrunden, les mer om dette i kapittel 3.2.1.

Ved utregning av prosjektkalkyle fremstår det som vanlig å ta utgangspunkt i dagens boligpriser fremfor å forsøke framskrivninger av boligprisene til tidspunkt for salg. Dette skyldes i stor grad at det vil være mye usikkerhet knyttet til prognoser av boligmarkedet, og dette håndteres ved at det antas at kostnader og salgspriser vil utvikle seg likt. Med lik utvikling i kostnad- og inntektssiden vil prosjektkalkylen som gir positivt resultat i dag, også gjøre det ved salgstidspunktet.

Vårt inntrykk fra intervjuene er at det er vanlig å bruke en dekningsgrad/et marginkrav på rundt 12 - 15 prosent i kalkylene. 12 prosent er oftest nevnt, men flere har også oppgitt 15 prosent. Noen opererer med intervaller, og både 10-12, 10-20 og 15-20 prosent er nevnt. Denne marginen skal dekke risiko og overskudd. Ettersom boligprisveksten har vært svært høy de siste årene, har sluttmarginen ofte vært høyere. Dette stemmer ganske godt overens med de beregnede gjennomsnittlige driftsmarginene på 15 til 17 prosent for utbyggere i perioden 2017 til 2020 som dokumenteres i Tabell 2.1. Samtidig påpeker de vi har snakket med, at det har vært et skifte nå, og at man ikke vil se den samme prisveksten de kommende årene, i tillegg til at de venter at byggekostnader ikke vil komme helt ned på nivået de var på før pandemien.

Vårt inntrykk er at det er vanlig å operere med et fast marginkrav som er satt av ledelsen/eierne o.l., men

man kan også vurdere hvilken margin man skal legge til grunn fra prosjekt til prosjekt. For eksempel fortalte et intervjuobjekt at de vurderer både risiko og marginen i kroner og øre fremfor prosent. Man kan ha en mindre margin dersom det er store nominelle beløp. Dersom risikoen er liten og man venter at reguleringen går fort, så kan man også sette en lavere margin i tråd med en tankegang der man neddiskonterer fremtidige inntekter. Et eneboligprosjekt i en eplehage som man erfaringsmessig vurderer at vil gjennomføres i løpet av ett til to år, vil kunne ha margin nede i 5 prosent. I større prosjekter i grisgrendte strøk hvor forventningen til boligprisvekst er lav, kan marginkravet være relativt høyt. Intervjuobjektet forklarte at da kan man sette marginkrav på 20 prosent, også ender marginen et sted mellom 0 og 30 prosent, avhengig av blant annet markedsutviklingen.

I tilfeller hvor boligutvikleren eier tomten fra før/ den har ligget lenge i tomtebanken, tyder intervjuene på at utvikleren legger dagens markedspris på tomten til grunn i sine kalkyler. Når kostnader er summert og fratrukket antatt inntekt, skal marginen være tilfredsstillende. Markedsverdi kan da baseres på for eksempel salg av sammenlignbare tomter. I slike tilfeller brukes med andre ord egentlig ikke residualmodellen når prosjektet skal realiseres selv om residualmodellen kan ha blitt lagt til grunn da tomten i sin tid ble kjøpt inn og lagt i tomtebanken.

Det ble i denne sammenhengen vist til tilfeller hvor utvikling av tomten i dag ville gitt en så lav tomtepris at tomten heller legges tilbake i tomtebanken. Intervjuobjekter har også fortalt at de i dag driver utvikling på tomter de har hatt lenge i tomtebanken, og hvor det å legge dagens tomtepriser til grunn i kalkylen ville gjort at hele prosjektet gikk med negativ avkastning. Likevel blir prosjektet valgt gjennomført for å opprettholde aktivitet i selskapet. Her vil endelig vurdering også være avhengig av selskaps-

struktur, annen aktivitet i området og selskapets behov for kontinuitet i antall pågående prosjekter.

3.2 Transaksjoner kommer til på flere måter

Et tomtekjøp kan komme til på flere ulike måter.

Flere av aktørene vi har snakket med, leter etter aktuelle tomter ved hjelp av kart, studerer kommuneplanene og følger med på politiske signaler. Når de oppdager interessante objekter, oppsøker de tomteeier(e) og viser interesse for å kjøpe.

Aktørene vi har snakket med, opplever at det har blitt mindre av denne typen oppsøkende aktivitet i pressområdene, ettersom selgerne der gjerne vil se hvor mye de kan få for en tomt hvis de øker konkurransen. Ofte vil selgeren i pressområdene kontakte en megler dersom de har blitt kontaktet av en interessent.

I områder utenfor byene og i grisgrendte strøk er det vanligere at utviklere oppsøker grunneiere for å undersøke mulighet for kjøp eller samarbeid om å utvikle boliger på den aktuelle tomten. Denne fremgangsmåten kan ofte være mer tidkrevende, ettersom grunneier ofte ikke selv har tenkt på at tomten kan utvikles til boligformål. Samtidig gir det boligutvikler mulighet til å anskaffe rimelige tomter og gjøre hele arbeidet med regulering selv, heller enn å betale mer for en tomt som er ferdig regulert. I disse tilfellene enes man gjerne om en pris og oppgjørsmode ll gjennom direkte forhandlinger mellom de to partene.

I noen tilfeller er det også tomteselger som kontakter en boligutvikler som de ønsker å inngå samarbeid med eller selge til. Dette kan for eksempel være fordi de ser at utvikler allerede har prosjekter under utvikling i samme område.

Et intervjuobjekt mener at prisen ikke nødvendigvis blir lavere ved slike «off market-transaksjoner», et-

tersom selger vil gå ut i markedet med tomten dersom man syns kjøper har for lav betalingsvillighet.

I byene og der de attraktive tomtene omsettes, går selger ofte på markedet gjennom en megler, og selger i en budrunde.

Arkitekter og meglere kan slå seg sammen, slik at arkitektene utarbeider mulighetsstudier og meglerne tar bud- og salgsprosessen. Våre intervjuer tyder på at de også oppsøker potensielle tomteselgere. Flere av intervjuobjektene opplever at meglere og arkitekter i konkurransen om kunder maksimerer tomtens potensiale i sine mulighetsstudier som presenteres for tomteselger for å «vinne» salget, noe som i så fall gir tomteselgere høye forventninger til prisen de kan få.

Når salgsprosessen er initiert av grunneier, starter det gjerne med at potensielle kjøpere får tilsendt et prospekt på epost. Prospektet og informasjonen potensielle kjøpere får, kan variere. I noen tilfeller får interessentene informasjon om hvilken oppgjørsmode ll selger ønsker seg, for eksempel om selger ønsker hele oppgjøret med en gang. Ønsket oppgjørsmode ll varierer gjerne utfra selgers kapitalbehov, men også selgers forventning til utfallet av en eventuell detaljregulering.

Med unntak av de tomtene hvor selger tror det kun vil bli en eller noen få interessenter, vil det ofte være satt en budfrist. Fra man får prospektet til budfrist, går det gjerne kun noen uker. I løpet av den tiden må interessentene sette opp sine kalkyler, gjøre undersøkelser, studere kommuneplanene og undersøke grunnforholdene på tomten, og komme fram til hva de mener er riktig pris.

Det første budet er ofte strategisk. Noen ønsker å legge inn et høyt bud for å få fortlgang i prosessen, mens andre ønsker å starte med et lavt bud for å se hva andre byr. Budgiverne får normalt vite hva som

er det høyeste budet, men de vet ikke hvem de andre budgiverne er.

Ifølge flere av intervjuobjektene, er det gjerne stor variasjon i de første budene. Et bud kan ha mange forskjellige elementer, slik at det ikke er rett frem å sammenligne budene. Man byr gjerne både på hvor mye man skal betale med en gang (up front), og hvor mye som betales senere, gjerne etter detaljregulering betinget på den utnyttelsen man faktisk får, hvor dyrt infrastrukturbidrag blir mfl. En erfaren megler vil sammenligne budene etter de ulike budenelementene for å komme fram til hvilket som er det høyeste budet, som så vil gjøres kjent for de andre budgiverne.

Budprosessen pågår gjerne i flere omganger fram til noen står igjen med det høyeste budet, eller til selger ønsker å sette strek ved å holde en siste budrunde hvor alle leverer ett siste bud, og det høyeste av dem vinner, såkalt «bud i lukket konvolutt».

Underveis i en budrunde kan man se at konkurrenter har gjort andre vurderinger i sine kalkyler. Da kan man gå tilbake og ta en runde til på om man er for pessimistisk på noen av kalkyleelementene, for eksempel på hvor lang tid det vil ta å få regulering, for å se om man kan strekke seg lenger i budrunden. Det kan også komme fram ny informasjon fra megler som gjør at man vurderer prosjekter mer optimistisk.

Inntrykket fra intervjuene, er at budene starter veldig spredt, men nærmer seg hverandre utover i budrunden. I den siste runden når det bare er noen få budgivere igjen, er budene gjerne ganske nærme hverandre.

Overordnet utgangspunkt for alle tomtetransaksjoner er at selger ønsker mest mulig av oppgjøret med en gang, mens kjøper ønsker å utsette oppgjøret mest mulig og betinge på at man får nødvendige re-

guleringsstatus, tilstrekkelig utnyttelse, ta høyde for infrastrukturbidrag mm.

Det vil si at man kan få tilfeller hvor en kjøper er villig til å betale betydelig mer når detaljreguleringen er klar, for eksempel om seks år, men selger likevel vil kunne velge å selge til en lavere pris til en annen som er villig til å betale oppgjøret med en gang. Slik er det ikke bare pris, men risikodelingen og betingelsene som man forhandler på.

Intervjuobjektene opplever gjennomgående at konkurransen om tomter i byene har forsterket seg de senere årene, selv om den muligens har avtatt noe den aller siste tiden på grunn av de makroøkonomiske forholdene.

Mens man før i større grad kunne oppsøke grunneiere og kjøpe tomter «off market» også i og rundt byene, og tidligere kunne lempe en større del av risikoen over på grunneier ved at grunneieren stod for reguleringen, har tendensen gått i retning av budrunder med mange interessenter og at tomtekjøperne tar en større del av risikoen. Jo sterkere konkurransen er om en tomt, jo mer av risikoen vil tomteselger kunne lempe over på kjøper. Samtidig vil det at man må betale alt eller store deler med en gang, gjøre at en del interessenter ikke har muligheten til å by, ettersom de ikke har mulighet til eller ønsker å binde opp så mye kapital så tidlig (se kapittel 1.7 om de ulike type aktørene). Det gjelder særlig mindre aktører, men også større børsnoterte aktører som grunnet hensyn til aksjekursen i større grad må tilstrebe jevn avkastning på egenkapital (les mer om dette i kapittel 3.3.2).

3.2.1 Nærmere om oppgjørsmønstre og finansiering

Som nevnt tidligere i dette kapittelet, finnes det flere ulike oppgjørsmønstre innen tomtetransaksjoner, noe som skyldes at selger ønsker mest mulig av oppgjøret med en gang, mens kjøper ønsker at tom-






teeieren skal ta hele reguleringsrisikoen, og at betaling skjer først når man vet akkurat hva man kan bygge. Konkurransesituasjonen avgjør hvordan denne risikofordelingen blir. Når det er mange som ønsker å kjøpe en tomt, vil kjøperne i større grad konkurrere om hvor mye risiko de er villige til å påta seg i selgers favør. I tillegg er reguleringsrisikoen avgjørende for valg av oppgjørsmødel. Modellene er oppsummert i tabell 3.1.

Vårt inntrykk fra intervjuene er at det hører til sjeldenhetene at boligutviklerne kjøper en tomt og gir hele oppgjøret i dag, med mindre det er en rimelig tomt, byggeprosjektet er i liten skala, politiske føringer tilsier at det er uproblematisk å få nødvendige reguleringer og tillatelser eller liknende.

Markedet har tilpasset seg økt reguleringsrisiko i byene og bynære strøk med utstrakt bruk av «earn out»-modeller med to- til tredelte oppgjørsmødel. Her betaler tomtekjøper gjerne et beløp med en gang, mens resterende del av salgssummen avhenger av fremtidig utnyttelse, kostnader ol., 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.

Opsjonsavtaler benyttes også i tomtetransaksjoner. Dette innebærer at tomteinteressenten betaler et beløp med en gang for å ha retten til å kjøpe tomten en gang i framtiden, eventuelt retten til å trekke seg fra avtalen dersom visse vilkår inntreffer. Beløpet som betales med en gang vil man typisk ikke få til-

Tabell 3.1 Vanlige oppgjørsmødel oppsummert, inkludert risikodelingen. Mørkere farge på sirkel indikerer høyere risiko for kjøper.

	Fullt oppgjør i dag – uregulert	Fullt oppgjør i dag – ferdig regulert	Earn-out	Samarbeid	Opsjon på kjøp
Oppgjør	Eiendom kan være i påbegynt reguleringsprosess eller helt uregulert. Fullt oppgjør betales ved inngåelse av kjøpsavtale.	Selger har gjennomført reguleringsarbeidet på tomten og oppgjør gjennomføres ved inngåelse av kjøpsavtale.	Totalt oppgjør avhenger av reguleringsgrad. Endelig pris kan også justeres etter rekkefølgekrav, KPI, mfl. Basert på gjennomførte intervjuer fremstår dette som den vanligste oppgjørsmødel	Kjøper og selger inngår et partnerskap og går sammen om utvikling og oppføring av boliger. Ofte etableres et felles selskap som står for utvikling og salg av boliger hvor kjøper og selger har sin rettmessige eierandel. Her får selger noe betalt for tomten i tillegg til sin del av prosjektets gevinst.	Kjøper inngår en opsjonsavtale med selger som gir kjøper rett til å kjøpe tomten på et senere tidspunkt. Kjøper betaler et reserverasjonsgebyr for muligheten til å kjøpe tomten i framtiden. Når opsjon innløses, kan oppgjørsmødel for gjennomføring av selve tomtekjøpet variere.
Risiko	 Kjøper sitter med all risiko. Dette gjør det til en mindre vanlig oppgjørsmødel for uregulerte tomter.	 Kjøper sitter med all risiko, men den er lavere enn når tomten er uregulert.	 Risiko deles mellom kjøper og selger, men nøyaktig fordeling er avhengig av forhold i den spesifikke kjøpskontrakten.	 Risiko deles mellom kjøper og selger, men nøyaktig fordeling er avhengig av forhold i den spesifikke samarbeidskontrakten.	 Opsjonsavtale reduserer kjøpers risiko gjennom muligheten til å avvente og gjennomføre kjøp kun om det viser seg lønnsomt i framtiden. Men akkurat hva risikoen er, avhenger av oppgjørsmødel ved kjøp.

bake dersom man ikke ønsker å gjennomføre kjøpet i framtiden og kan slik tolkes som et reservasjonsgebyr.

Hvilke oppgjørsmønstre som benyttes, avhenger også av aktørenes strategier, finansiering mm. For eksempel vil det for enkelte aktører være vanskeligere å binde egenkapital over tid uten noen kortsiktig avkastning, og det vil da være viktig å skyve mest mulig av betalingen nærmest mulig tidspunkt for realisering av prosjekt.

Ved større, dyre tomter, er man som regel avhengig av fremmedkapital for å kunne kjøpe tomten. Som et av intervjuobjektene uttalte: «Penger er råvaren». Fremmedkapital hentes gjerne fra banker, investorer og/eller obligasjonsmarkedet.

De store etablerte og solide boligutviklerne har gjerne tilgang på rimeligere fremmedkapital enn de mindre aktørene. Er man i obligasjonsmarkedet, har man en langsiktig finansieringsstrategi som gir svært rimelig finansiering.

Ved bruk av investorer for finansiering, kan man finne investorene på forhånd, og/eller hente inn investorene etter at man har kjøpt en tomt. I sistnevnte tilfelle betinges kjøpet på at man får på plass finansieringen. For at tomteselger skal være villig til å ta denne risikoen, må man betale litt mer. Samtidig gir det trolig en større fleksibilitet. For enkelte av intervjuobjektene er dette forretningsstrategien.

Når man betinger på å få tilstrekkelig finansiering i etterkant ved å hente inn investorer, er man ikke på samme måte bundet opp til en finansieringsmodell i budrunden – man kan heller tilpasse betalingsmodellen etter det man tror kjøper ønsker, betinge kjøpet på at man finner investor, og deretter finne de investorene som passer kjøpet dersom man vinner gjennom i budrunden.

Et av intervjuobjektene uttalte: «Tilgang på kapital har ikke vært et problem, investorene har stått i kø for å være med på prosjekter». Men nå som det er større usikkerhet i markedet, er det større utfordringer knyttet til å finne finansiering. Et intervjuobjekt opplever at obligasjonsmarkedet er helt dødt nå, mens andre ser at bankene vurderer å øke salgskravet for å kunne få utbetalt byggelån. Normalt krever bankene at man har solgt 50 til 60 prosent av boligene i et prosjekt før man får byggelån.

Med lavere salgstakt betyr det at flere vil kunne oppleve at kjøpere trekker seg siden det er en begrensning på hvor lenge man kan holde på kjøperne før man bygger boligene. Ifølge Bustadoppføringslova § 20 kan avtalen heves dersom en forsinkelse innebærer et vesentlig avtalebrudd.

3.2.2 Variasjon i strategier på tvers av ulike type aktører

Aktørene som kjøper og selger tomter til boligutvikling er svært forskjellige, både i størrelse, hvor i verdikjeden de opererer, hvilke strategier de har, hvilke formål de har, hvordan de finansierer prosjekter mm. (se også detaljert beskrivelse av aktørene i kapittel 1.7).

Bolig- og eiendomsutviklere

Forskjellige typer boligutviklere har ulike hensyn og strategier, som påvirker hvordan de jobber, hvilke tomter de er interessert i og hvilke oppgjørsmønstre de ønsker å ha.

Noen boligutviklere har integrert entreprenør. Da vil de ikke ha behov for å hente inn entrepris tilbud fra eksterne, og vil ha mer kunnskap om og mindre usikkerhet knyttet til entreprisestrukturen når de byr på en tomt. Samtidig vil det å ha entreprenør integrert, medføre at man i tillegg har et sysselsettingshensyn. Ettersom denne typen aktører i mindre grad enn de som leier inn entreprenører vil kunne skalere

opp og ned produksjonen ettersom konjunktorene går opp og ned, vil de i større grad enn andre ha mål om jevn produksjon. Det betyr at de i nedgangs- og lavkonjunkturer kan akseptere dårligere økonomi i et prosjekt for å ha en jevn produksjon og sysselsette entreprenørdelen. Det betyr også at de ikke nødvendigvis skalerer opp produksjonen så mye i oppgangs- og høykonjunkturer som de som leier inn entreprenører. For å kunne jobbe «gjennom konjunktorene» på denne måten må man nødvendigvis være et relativt solid selskap som har reserver nok for de dårlige tidene.

Mens noen boligutviklere har mål om høyest mulig avkastning på egenkapitalen, har andre altså delmål om jevn avkastning. Det siste kan også være viktig for børsnoterte selskaper: Ettersom aksjekursen er avhengig av flere indikatorer som måles jevnlig, er det også viktig at man har en jevn avkastning på egenkapitalen, og det er derfor mindre aktuelt å binde store mengder kapital for en høyere avkastning langt frem i tid. De vil ofte være mindre interessert i tomter hvor selger ønsker store deler av eller hele betalingen med en gang, og de vil forsøke å få til en oppgjørsmoell som i størst mulig grad avhenger av reguleringsutfallet og hvor oppgjøret gjennomføres nærmest mulig realisering av prosjektet. For å oppnå dette, er de gjerne villige til å betale mer samlet sett til slutt.

En konsekvens av dette, er at de børsnoterte boligutviklerne vil falle av i konkurransen når budrunden går mot høyere betaling i dag, noe som har vært mer vanlig de siste årene i sentrale strøk med sterk prisvekst og konkurranse.

Boligutviklere som skal sikre seg en jevn avkastning på egenkapitalen, vil nok derfor i høyere grad tilstrebe tomtebanker som består av opsjonsavtaler på fremtidige kjøp fremfor rent eierskap av tomtene og earn out-avtaler.

Tomtebanker brukes også for å diversifisere, blant annet gjennom å ha prosjekter i flere ulike kommuner eller i ulike deler av en kommune. For eksempel kan en stor utbygger ønske å være aktiv i flere bydeler i Oslo samtidig for å holde et høyt volum uten å bygge mer enn hvert delmarked kan absorbere innenfor et gitt tidsvindu.

Når det er høy konkurranse slik at det blir større betalinger med en gang, blir det vanskeligere å vedlikeholde eller bygge opp tomtebanken i ønsket størrelse.

Flere peker på at tomtebankene deres har blitt mindre den siste tiden. Det skyldes blant annet større utfordringer med finansiering nå, og at det har vært en utvikling mot mer betaling med en gang i perioden med sterk boligprisvekst, noe som en del aktører ikke har muligheten til.

Når tomtebanken blir mindre, sitter man gjerne igjen med de «vanskelige tomtene» hvor «time to market» er lang, der for eksempel politisk skifte har gjort at man ikke får så høy utnyttelse som man la til grunn da man kjøpte tomten.

Vi har inntrykk av at ulike boligutviklere har spesialisert seg innen ulike måter å anskaffe tomter på, og på å gå inn i verdikjeden på ulike tidspunkt. Noen forteller at de så å si aldri kjøper tomter som ikke er regulert til bolig i kommuneplanen, og ønsker tomter med høyest mulig modenhet. De ønsker heller å betale mer for å unngå risiko. Andre forteller at de ønsker å være «først på ballen» og gjerne oppsøker grunneiere som selv ikke har vært inne på tanken på å selge tomten.

Videre har vi også aktører som ikke er byggherrer, men heller eiendomsutviklere. De kjøper tomter for å regulere og klargjøre for bygging før de selger tomten videre til boligutvikleren (se kapittel 1.7.2). Basert på intervjuene er vårt inntrykk at det er færre

slike aktører når det gjelder boligutvikling, og at ren eiendomsutvikling er mer vanlig innen næringseidom. Dersom ferdig utviklede tomter selges, er vårt inntrykk at det oftere er boligutviklere som «ombestemmer» seg om en tomt, eller grunneiere som har gjort en del av utviklingen selv.

Det finnes også såkalte syndikater (se kapittel 1.7.4). Det er grupper som går sammen og kjøper, utvikler og selger tomter. Vårt inntrykk er at de gjerne først tar initiativ ved å kjøpe en tomt, og så går ut i markedet for å finne investorer/finansierer. I noen tilfeller kan de også ha en eller flere investorer som er interesserte i forkant.

Da kjøpes tomten betinget på at de vil få på plass finansiering. For at tomteeieren skal gå med på å selge på slike betingelser, må de få bedre betalt enn de vil få av andre som allerede har finansieringen på plass. Prisen blir med andre ord høyere i disse tilfellene. Denne beskrivelsen har vi fått både fra de vi har snakket med som har dette som forretningsmodell, og de «tradisjonelle» aktørenes omtale av syndikatene.

Syndikatene kan både leie inn og inngå samarbeid med aktører for å utvikle tomten og ta den helt til salg og bygging av boliger, eller selge tomten underveis der det er mulig å hente tidlig profitt. De som leies inn/inngås samarbeid med, kan være de samme som var i budrunden på tomten til å begynne med. Da får de en fast (høyere) pris som de kan vurdere i ro og mak, og kan unngå budrunde.

Vi spurte om aktører som er i budrunder med syndikat-aktører spekulerer i at de vil få en ny sjanse til å utvikle tomten med syndikatet på et senere tidspunkt, og dermed ikke ønsker å drive opp prisen i budrunden. Men intervjuene tyder ikke på at dette er tilfellet, ettersom usikkerheten er stor knyttet til hvem syndikatet eventuelt henvender seg til etter kjøp.

Grunneiere

Grunneiere omfatter mange ulike aktører. Noen er bønder, som kanskje ikke engang hadde vært innom tanken på å selge tomt til boligutvikling, men som blir kontaktet av en boligutvikler. Da gjerne for et område som har vært Landbruks-, natur- og friluftsområde (LNF), men som har blitt eller ligger an til å bli gjort om i kommuneplanen til boligformål. Disse er ofte også opptatt av hva tomten skal brukes til og hvordan det påvirker gårdens anseelse i lokalsamfunnet. I en del tilfeller ønsker de å bli med som en samarbeidspartner i prosessen.

Noen er også privatpersoner som selger en bolig, som kjøpes opp av utvikler som bygger flere boliger på tomten eller samler nabotomter i villaområder for større prosjekter.

Videre er det ofte eiere av eiendom til et annet formål enn bolig, innen næring som industri, lager ol., som selger tomter til boligutviklere. Denne typen tomtsalg har stått for en betydelig del av boligbyggingen i og rundt de store byene de siste årene. Når man kjøper denne typen eiendom, er det gjerne et næringsbygg på eiendommen man kan få leieinntekter på fram til man river bygningen(e), noe som kompliserer prisingen, men også reduserer risikoen. Men hvem som drar nytten av leieinntekten avhenger av avtalen: Når det er opsjon er det grunneier som er eier og får leieinntektene fram til faktisk kjøp, mens når eiendommen selges med en gang er det kjøperen som får leieinntektene. Dette kalles ofte cash flow-tomter.

Tomteselgere kan også være offentlige aktører, som statlige organer og kommuner, som selger tomter de ikke lenger har brukt for. Noen av intervjuobjektene har pekt på at offentlige tomtselgere i større grad ønsker hele betalingen i dag, og inngår i mindre grad salgsvtaler med opsjoner og framtidige priselementer. Dette medfører at de tar mindre

risiko, men også at den totale betalingen for tomten blir lavere (ettersom boligutviklere er villige til å betale mer for å dele større del av risikoen, se det foregoinge kapittelet om bolig- og eiendomsutviklere). Samtidig pekte et intervjuobjekt på at dette kan variere, blant annet fordi det ville vært vanskelig å selge de største tomtene på denne måten ettersom få aktører er kapitalsterke nok til å gjøre slike oppgjør i dag.

Intervjuene har gitt inntrykk av at det har blitt vanlig at selgere i byene bruker meglere. I noen tilfeller er det også meglerne som tar kontakt med grunneieren. I utviklingsområdene opplever intervjuobjektene at grunneierne har blitt mer bevisste på hva en tomt er verdt, og involverer nesten alltid en megler.

Det er også flere grunneiere som har spesialisert seg på å utvikle og være byggherre for boligprosjekter på egne tomter. Det kan være både offentlige og private virksomheter. Våre intervjuer tyder på at de bruker de samme kalkylene som de som måtte ha kjøpt tomten – de legger tomtens markedsverdi til grunn i kalkylene. Det kan for eksempel baseres på nylige salg av sammenlignbare tomter i området. I akkurat disse tilfellene er ikke tomteverdien residualen.

3.3 Forhold som har betydning for verdsettingen av en tomt

Når tomtekjøpere gjør sine kalkyler for å vurdere hva de er villige til å gi for en tomt, er det svært mange forhold som har betydning.

Noen av disse forholdene har lav usikkerhet, og innebærer ganske enkle regnestykker eller er enkelt å undersøke/hente inn priser for. På disse forholdene er de ulike aktørene ganske like i sine kalkyler.

Andre forhold er mer usikre, og det er gjerne disse som gjør at aktørene kan ha ganske forskjellige vurderinger av tomtepris.

De mest avgjørende usikkerhetsmomentene slik vi forstår det basert på intervjuene, og som dermed bidrar til større forskjeller i prising og risiko for å betale for mye for en tomt, er forhold knyttet til regulering og boligmarkedet. Dette kan gjelde både tid til reguleringsarbeid, infrastrukturbidrag (når det ikke er kjent før man kjøper tomten) og rekkefølgekrav, samt endelig reguleringsutfall/utnyttelsesgrad. Forholdene rundt reguleringsrisiko beskrives i nærmere detalj i neste delkapittel.

Hvilken pris man vil få for boligene når de selges, er også en betydelig usikkerhet. Lenge har trenden i boligprisene vært en sterk positiv utvikling, noe som har gjort at markedsusikkerheten ikke har vært blant de største bekymringene. Det er dog økende bekymring knyttet til markedsituasjonen nå som boligprisene har falt høsten 2022.

Forhold som historisk har vært mindre usikre, er blant annet entreprisekostnader/byggekostnader, egne administrasjonskostnader, arkitektkostnader, finanskostnader, grunnforhold mfl. De siste årene har imidlertid store svingninger i makroøkonomiske forhold gjort også noen av disse forholdene mer usikre.

Byggekostnader utgjør en betydelig del av kalkylen i et boligprosjekt. Inntil prisveksten i material- og byggekostnader økte kraftig i 2021 (se figur 1.7), har denne kostnadsposten vært relativt forutsigbar og i liten grad bidratt til ulik prising. Den kraftige kostnadsveksten siden 2021 har ført til negativ utvikling i mange prosjekter, utfordringer for entreprenører som har gjort avtale på fastpriser på salg før økningen, og som nå vil få store tap dersom de går i gang med neste byggetrinn. I tillegg kommer utfordringer med å beregne byggekostnader i nye prosjekter, ettersom entreprenører nå skal ha kostnadsjustering av entreprisen underveis.

Aktørene opplever at prisutviklingen på material- og byggekostnader er i ferd med å stabilisere seg og bli mer håndterlig, og venter at de vil få en mer forutsigbar utvikling framover. Nå er usikkerheten rundt finanskostnadene den store bekymringen, med stigende renter og dermed rentekostnader, og markedsusikkerhet som gjør finansieringene mer forsiktige.

Når det gjelder mer faste endringer i byggekostnader, slik som justering av byggeteknisk forskrift, oppgir mange at det forholder de seg i utgangspunktet til som andre kostnader, i praksis ved at det prises inn i residualmodellen som økt kostnad, slik at det blir det mindre igjen til tomt og avkastning.

Økte renter og risikopåslag fra finansieringene gjør også tiden som går med i reguleringsprosessen betydelig dyrere. Samtidig har boligprisutviklingen kjølt seg kraftig ned, og forventes å bli moderat framover, noe som gjør at man i mindre grad enn før kan forvente at økte kostnader dekkes opp (og vel så det) av økte inntekter.

Etter leirskredet i Gjerdrum har tomtenes grunnforhold fått økt fokus. Samtidig er dette noe som er relativt enkelt å kartlegge. Blant annet er det ikke uvanlig at tomteinteressenter gjør egne undersøkelser på grunnforholdene ved hjelp av eksperter før tomtekjøp.

Flere intervjuobjekter peker også på at klimatilpassningskrav har vært en betydelig kostnadsdriver i boligprosjekter de senere årene. Blant annet fremholdes overvannshåndtering. Krav til utredninger gjør at konsulentkosten er mye høyere nå enn tidligere.

3.3.1 Reguleringsusikkerhet

Det er en rekke ulike forhold som intervjuobjektene peker på når det gjelder reguleringsusikkerhet. Felles er at alle øker risikoen for å betale for mye for en tomt, ref. Winner's Curse. Det kan medføre at man

må ha større risikopåslag/margin, og at prosjekter forsinkes eller i verste fall stopper opp. Her går vi igjennom de viktigste forholdene som informantene er opptatt av.

Reguleringsstatus har normalt stor betydning på prisen

Den store usikkerheten knyttet til tidsbruk fram til detaljregulering og, dersom det kreves, infrastrukturbidrag og rekkefølgekrav, innebærer også at nåværende reguleringsstatus på en tomt har stor betydning for markedsprisen. Intervjuobjektene er samstemte om at prisen på tomten er betydelig lavere dersom den er i et område som ikke er regulert til boligformål i kommuneplanen, sammenlignet med dersom den er regulert til boligformål (er «gul»). Aktørene har tilpasset seg dette på ulike måter. Noen ønsker å hente gevinsten man får fra å kjøpe en «råtomt»/tomt i område med annet formål og få den regulert til boligformål, mens andre ønsker heller å betale mer og kjøper kun tomter som er gule i kommuneplanen (se kapittel 3.3.2).

Et intervjuobjekt har opplevd at konkurransen om sentrale tomter de siste årene har økt så mye at prisdifferansen mellom ferdig regulert og uregulerte tomter har minsket betydelig. Dette er imidlertid ventet å snu igjen ettersom markedet har kjølnet igjen den siste tiden. Dette kan tyde på at utbyggere i en tid med stor konkurranse har holdt av mindre i kalkylene knyttet til usikkerhet rundt regulering og slik vært villige til å ta noe større risiko.

Ettersom tomtekjøp, avhengig av oppgjørsstruktur, kan binde store mengder kapital, er tid som medgår til regulering av stor betydning for et prosjekts lønnsomhet. Her opplever de fleste intervjuobjekter at usikkerheten varierer stort mellom forskjellige kommuner. Aktørene har gjort ulike tilpasninger som følge av dette: Noen boligutviklere har hovedvekten av sin aktivitet i kommunene med høyest boligpris-

vekst over tid, og dette er ofte kommunene hvor reguleringsprosessen tar lengst tid. De har gjerne ressurser som følger med på kommunale planer og politiske signaler, og opparbeider seg erfaring med kommunens saksbehandling og har dialog med de offentlige etatene, slik at de reduserer usikkerhet knyttet til reguleringsstid og -utfall. Andre har ikke aktivitet i disse kommunene i det hele tatt, og konsentrerer seg om randkommunene som oppleves å ha mindre ressurskrevende reguleringsprosesser. Andre igjen diversifiserer med å ha aktivitet i mange ulike områder (se kapittel 3.3.2).

Intervjuene tyder på at det er relativt lite usikkert at man får nødvendig regulering for å kunne bygge bolig, selv om utnyttelse mm. er usikkert. Samtidig er det flere intervjuobjekter som opplever at det har blitt økende usikkerhet også rundt dette. Erfaringene som disse har, er alle at de har kjøpt en tomt i et gult område (område til boligformål) i kommuneplanen, kommet et godt stykke på vei i reguleringsprosessen, da området plutselig omreguleres til LNF-område. Vi har inntrykk av at risikoen for dette er størst ved politiske skifter i kommunene.

Det pekes også på at det er større risiko for at det gjøres nye vedtak etter politiske skifter som gir betydelige endringer i rammene til et boligprosjekt, for eksempel betydelig økning i krav til uteareal.

En del av intervjuobjektene opplever at de som er negative til boligprosjekter gjerne er godt organiserte, for eksempel vel-foreninger, organisasjoner innen natur- og miljøvern ol. Samtidig opplever de at hensyn til lokal- og nasjonalvalg påvirker politikeres beslutninger om boligprosjekter, noe som gjør at store interessegrupper får betydelig påvirkning. Dette mener de får uheldige utslag, blant annet at utnyttelsesgrad blir lavere enn det man ville forventet ut ifra eksisterende planer og politiske føringer. Noen av intervjuobjektene opplever at det har vært en negativ utvikling med økende grad av at ulike in-

teresser påvirker beslutninger i stedet for at mer helhetlige og langsiktige hensyn prioriteres.

Usikkerhet knyttet til infrastrukturbidrag og rekkefølgekrav

Flere intervjuobjekter peker på at de ofte vet for lite om kostnader knyttet til infrastrukturbidrag når de byr på en tomt, og at det er en kilde til at man ender opp med å betale for mye for tomten.

Når kommunen ikke har gitt informasjon om infrastrukturbidrag, kan megler gjerne ha hentet inn data om historiske bidragskostnader til prospektet. Men intervjuobjektene opplever at disse ofte ikke stemmer. Aktørene bruker også egne erfaringer, og gjør egne undersøkelser. Likevel har mange av intervjuobjektene opplevd at infrastrukturbidraget blir høyere enn de la til grunn da de kjøpte tomten.

Erfaringene til intervjuobjektene tyder også på at disse kostnadene har økt betydelig de senere årene. Et intervjuobjekt beskriver det som at det veltes mer og mer over på boligutviklerne. Økte kostnader gjør det vanskeligere å lene seg på erfarings-tall, og øker usikkerheten.

På spørsmål om hva som ligger bak økningen i kostnaden til infrastrukturbidrag, mener noen at kommuner rundt de store byene blir inspirerte av og ønsker å få til liknende infrastrukturtiltak i sine områder som i byene, og at kommunene på denne måten drar hverandre opp i ambisjonsnivå.

Andre peker på at det i perioder med høy prisvekst kommer til mange aktører som vil tjene penger på tomte- og boligutvikling, og høy aktivitet gjør at mye blir gjort kjapt. I ettertid tror de at kommunen ser flere ting de gjerne skulle gjort annerledes, samtidig som man ser at boligutviklerne i disse periodene har fått høy avkastning. I ettertid kan saksbehandlingen av nye boligprosjekter også bære preg av et ønske om å stramme inn og rydde opp.

I en del boligutviklingsområder selges gjerne et område som ulike tomter til ulike utviklere. Flere intervjuobjekter peker på at det i disse tilfellene kan bli en skjevfordeling mellom boligutviklerne med hensyn til hvem som bærer store deler av infrastrukturbidragene (eller hele) som følge av rekkefølgekrav ol., hvor én eller noen få ender opp med å måtte ta hele kostnaden. Et eksempel er fra utviklingen av Fornebu, som er det eneste området oss bekjent hvor det er åpnet opp for private bidrag på sosial infrastruktur. Her peker et intervjuobjekt på at det oppleves som vilkårlig hvem som bærer kostnaden av å bygge barnehagen.

Mange intervjuobjekter peker også på at det er et problem for boligutviklingen når kommunen ikke har ressurser til å bygge ut nødvendig (sosial) infrastruktur, for eksempel barnehager, skoler og idrettshaller, og dermed ikke holder tritt med boligutviklingen. Da stoppes gjerne prosjekter av rekkefølgekrav, slik at flere prosjekter som kunne blitt gjennomført nå blir utsatt med mange år. Inntrykket fra intervjuene er at dette er et spesielt stort problem rundt de store knutepunktene utenfor Oslo.

Konsistens, samordning og effektivitet i offentlige instanser

Et overordnet inntrykk, er at en del uforutsigbarhet stammer fra ulik praksis og lite samordning/dialog blant de ulike offentlige instansene, både innad i en kommune og mellom kommuner og andre parter.

Det nevnes blant annet at det kan handle om at ulike enheter innad i en kommune ikke er samstemte, og er uenige om hvilke hensyn som skal veie tyngst, at ulike saksbehandlere har ulike preferanser og tolkninger, eller at det er dårlig kommunikasjon mellom ulike enheter. Mange intervjuobjekter opplever at det er høyt gjennomtrekk blant de som saksbehandler sakene deres, noe som de opplever at medfører at saker mister framdrift. I noen tilfeller kan skifte av

saksbehandler underveis også medføre at andre forhold vektlegges, slik at man må tilpasse seg til skiftende saksbehandleres preferanser og fokus.

Et intervjuobjekt peker på at de opplever at saksbehandlere i noen tilfeller forholder seg til eldre områdeplaner heller enn sist vedtatte detaljregulering på andre tomter i samme område, mens boligutviklerne gjerne tenker at detaljreguleringer for nærliggende tomter setter ny presedens.

Fra analysen av BN Banks data i kapittel 2.4, ser vi blant annet at når en tomt har blitt detaljregulert, kan reguleringen av nærliggende tomter ta lengre tid. Mulige årsaker til at dette skjer undersøkte vi nærmere med intervjuobjektene. På den ene siden opplyser flere intervjuobjekter at når en tomt først har «gått opp løypa», vil det gå raskere med de andre. På den andre siden er det flere forhold som kan tenkes å forklare at de som kommer etter tar lengre tid.

En mulig forklaring er at en har nådd et nivå hvor skolekapasitet og annen sosial infrastruktur må bygges ut før det kan bygges flere boliger.

Noen peker også på at kommunen kan ha strukket seg for langt for det første prosjektet, og gitt høyere utnyttelse enn det som egentlig er ønskelig i området, og så ønsker å stramme inn. Det kan skape en lengre prosess ettersom andre utviklere vil bruke sist vedtatte plan som utgangspunkt.

I større utviklingsområder kan det være satt et intervall for utnyttelsesgrad, og dersom det første prosjektet får den høyeste andelen i dette intervallet, mens prosjektene som kommer etter får en lavere andel, kan de oppleve at det er urettferdig og ønske å gå en runde for å få en bedre utnyttelse.

Et intervjuobjekt peker også på at det i noen større utviklingsområder kan være bestemt en rekkefølge på hvilke tomter som skal utvikles når.

En del av de vi har snakket med, opplever også at det kommer innsigelser fra andre kommuner og statlige etater, som i en del tilfeller fra deres side oppleves som dårlig offentlig samordning og rollefordeling.

Flere har opplevd at kommunen ofte får medhold når saker går til departementet (KDD) etter at det er fremmet innsigelser mot kommunens vedtak om detaljregulering. Nabokommuner nevnes som fremmer av denne typen innsigelser, men det kan også være statlige organer. Innsigelsesprosessen kan ta så mye som ett til to år, som dermed kan forsinke et prosjekt betydelig. Aktørene vi har snakket med, opplever dette som frustrerende og unødvendig.

Mange av intervjuobjektene har opplevd at Statsforvalteren fremmer innsigelser mot kommuner når kommunene vedtar planer med lavere utnyttelsesgrad enn regionale planer tilsier, og peker på at det må bygges tettere/høyere. Det gjelder typisk områder som har fått store infrastrukturinvesteringer, for eksempel jernbanestasjon, og hvor regionale planer tilsier at man skal ha knutepunktutvikling med høy utnyttelse rundt jernbanestasjonen. Da kan kommunen få innsigelse på at utnyttelsen i detaljreguleringen er for lav. Boligutvikleren, som gjerne er enig med Statsforvalteren og ønsker høyere utnyttelse, opplever da at de likevel må argumentere for kommunens standpunkt dersom det skal være noe håp om å få realisert prosjektet.

Økende detaljgrad

En ting som også går igjen i intervjuene, er opplevelsen av at både de overordna planene og detaljreguleringen/utbyggingsavtalen blir svært detaljerte.

Flere opplever at en områdeplan har blitt like detaljert som en detaljregulering, og at man egentlig kunne gått rett fra områdeplan til rammetillatelse.

Aktørene opplever at en konsekvens er at man mister overblikket, og begraver seg i mindre viktige detaljer. Det gjør også planene mindre robuste over tid.

De vi har snakket med, opplever heller ikke at det høye detaljnivå tidlig i prosessen medfører at man avklarer mye tidlig, slik at det blir mindre usikkerhet framover.

Blant annet pekes det på at det er høy utskiftning av saksbehandlere, og hver gang de får en ny saksbehandler, må de gå igjennom prosjektet på nytt, og får ofte helt nye innspill, signaler og føringer enn det den forrige saksbehandleren hadde. Det er også mange vi har snakket med som er frustrerte over at de opplever at saksbehandlere og politikere legger seg opp i så detaljerte ting som eksempelvis et rekkverk har feil nyanse av en farge, forhold som de mener at egentlig er subjektive preferanser som egentlig bør være avgjørelser som ligger hos utvikleren.

Flere opplever planene som lite fleksible, og i liten grad egnet for store prosjekter som går over mange år. Når et boligprosjekt går over ti år, vil det være nødvendig å gjøre tilpasninger underveis i takt med samfunnsutvikling mm. Men for hver endring må det søkes dispensasjon, og utviklerne opplever at kommunen ønsker å minimere antallet dispensasjoner. Kombinasjon av lite fleksibilitet og mulighet til å justere underveis i lange prosjekter, med høy detaljgrad tidlig, oppleves som uheldig.

3.3.2 Statlige rammebetingelser

Når det gjelder nasjonale rammebetingelser, er det særlig en ting som går igjen i intervjuene. Summen av kravene i Byggeteknisk forskrift og andre forskrifter/føringer til dagslys i de ulike rommene i en bolig, støy, beliggenheten til soverom, parkeringskrav mm. gjør en del prosjekter vanskelige, spesielt i et knutepunktutviklingsperspektiv. Blant intervjuobjektene er det eksempler på at de ikke får kalkylene til

å gå opp på grunn av disse kravene og dermed unnlater å by på en tomt, at man opplever at utnyttelsen blir uhensiktsmessig lav, at boligene får suboptimale planløsninger, og at man generelt får en kjedeligere og mer homogen boligutbygging. Det nevnes også at kommunen har et ønske om en reguleringsgrad som gir høy utnyttelse, men som ikke lar seg gjennomføre i praksis grunnet byggetekniske krav.

3.4 Prosjekter som stopper opp

Vårt inntrykk fra intervjuene, er at det ikke er et generelt problem at prosjekter stopper opp/skrinlegges av økonomiske årsaker. De vi har snakket med opplever det tvert imot veldig sjelden. Samtidig er utvalget sannsynligvis relativt ressurssterke aktører som har tid og mulighet til å stille opp på intervjuer. Det kan tenkes at andre, mindre aktører er mer utsatt for dette. Spesielle forhold, slik vi har sett i det siste, med sterkt stigende byggekostnader og konjunkturomslag kan gi plutselige og større fall i etterspørsel og boligpriser. Slike faktorer oppgis som hovedårsaker til at prosjekter stopper opp. En annen utfordring som det pekes på, er uventede kostnader, for eksempel at infrastrukturbidraget ikke er kjent på forhånd, slik at det ikke er tatt høyde for dette i tomteprisen, noe som igjen gjør at man kan ha betalt for mye for tomten til at kalkylene går opp (se kapittel 3.4.1).

Men som regel fører slike ting til at prosjekter kun blir utsatt, og svært sjelden skrinlagt helt. I kombinasjon med andre uforutsette kostnader vil det derimot kunne være avgjørende for om prosjektet er økonomisk gjennomførbart. Når kalkylene ikke går opp, lar man gjerne tomten ligge i tomtebanken i påvente av bedre tider, eller man kan bli nødt til å selge tomten videre. De siste tiårene har hovedregelen vært at boligprisene har økt såpass mye over kort tid at man ikke har måttet vente lenge før marginen blir god nok til at man starter opp prosjektet

igjen etter at uforutsette kostnader eller andre hindringer har dukket opp.

Våren 2021 satte plutselig veksten i byggekostnader fart, og i løpet av et år steg byggekostnadene i henhold til SSBs byggekostnadsindeks med hele 15 prosent, like mye som de hadde steget de seks foregående årene til sammen (se kapittel 1.4). Høsten 2021 startet også Norges Bank å heve styringsrenten fra 0 prosent, til et nivå nå på 2,5 prosent. Noen av de vi har snakket med, opplever nå at enkelte prosjekter stopper opp på grunn av den sterke økningen i byggekostnader og finanskostnader. Et forhold som påpekes spesielt er at entreprenører ikke lengre er villige til å inngå avtaler på faste priser, men heller krever indeksjustering av prisene. Det kan medføre at kostnadene øker betydelig innen man skal i gang med byggingen. Dermed øker risikoen betraktelig. Informanter opplyser også at de venter lengre med å legge ut prosjekter/nye byggetrinn for salg slik forholdene er nå.

Å måtte pause et prosjekt/byggetrinn etter oppstart, er svært kostnadsdrivende og spiser opp marginene. Boligutviklerne foretrekker da heller å vente med å starte opp. Inntrykket vårt fra intervjuet er at det skjer svært sjelden, men at det har vært flere som opplever dette i enkelte prosjekter nå på grunn av de økte byggekostnadene.

Framover venter intervjuobjektene våre at boligprisveksten vil være mer moderat enn det vi har sett over lang tid. Kombinasjonen av lavere forventet boligprisvekst, økte og mer usikre byggekostnader og økt reguleringsrisiko kan medføre en økning i antallet prosjekter som får utsatt oppstart og skrinlegges (se kapittel 3.4).

4 Innspill fra aktørene

I intervjuene har vi kartlagt om aktørene i bransjen mener at det er behov for endringer eller tiltak både for å forenkle prosessen, redusere kostnader og utvikle gode bygg samt redusere risikoen for at prosjekter stopper opp i vanskelige tider. I dette kapitlet systematiserer vi disse innspillene. Intervjuobjektene dekker til sammen hele verdikjeden, og noen av intervjuobjektene opererer selv i hele verdikjeden. Vi har i dette prosjektet ikke kartlagt kommunenes erfaringer.

Vårt inntrykk fra intervjuene, er at det ikke er et generelt problem at prosjekter stopper opp av økonomiske årsaker etter at tomten er kjøpt (se kapittel 3.6). Foruten de spesielle forholdene vi har sett i det siste, er hovedårsaken til at prosjekter stopper opp at etterspørselen og boligprisene plutselig faller betydelig i perioder. Også da blir de stort sett ikke skrinlagt, men kun utsatt.

Prosjekter som har hatt en negativ utvikling og blir utsatt, har stort sett blitt reddet inn av boligprisveksten innen få år. Samtidig venter aktørene vi har snakket med, at boligprisveksten vil være mer moderat framover enn den har vært til nå, noe som kan medføre at det blir flere prosjekter framover som må utsettes eller kanselleres. Det kan tyde på at det vil kunne bli en større utfordring framover at prosjekter stopper opp av økonomiske årsaker.

Selv om intervjuobjektene ikke opplever at det er et generelt problem at prosjekter stopper opp, peker alle på forhold de mener hemmer boligbygging, og dermed også øker risikoen for at prosjekter aldri blir noe av eller stopper opp midlertidig. Videre presenterer vi innspill fra aktørene. Mange av disse forslagene er saker som aktørene i bransjen har uttrykt for myndighetene ved tidligere anledninger, og vil derfor være kjent fra før. Samtidig mener vi det er viktig å viderebringe et bredt utvalg av innspillene vi har fått fra intervjuobjektene.

Infrastrukturbidrag

Intervjuobjektene er samstemte om at det vil være veldig nyttig å vite hva infrastrukturbidraget er før man kjøper tomten, ettersom det ikke alltid er kjent. Da vil de i oftere kunne legge korrekte kalkyler til grunn når de beregner hvor mye de kan gi for en tomt, og redusere risikoen for at man betaler for mye for tomten. Transparens og informasjonsrikdom er et samfunns gode, og i denne sammenheng vil økt forutsigbarhet gi bidrag til å forbedre det norske boligmarkedet.

En del av intervjuobjektene forteller at de ønsker at det gis klarere retningslinjer og begrensninger i regelverket når det gjelder hva og hvor mye kommunen kan pålegge boligutviklerne gjennom utbyggingsavtalen. De mener at det ville hjulpet kommunene også, ettersom det er varierende hvilken kompetanse og hvor mye ressurser de ulike kommunene har. Det ville gitt mindre konkurransevridning på tvers av kommuner, og kunnet forkortet saksbehandlingstiden.

En utfordring er også at det i større utviklingsområder med flere utviklere, ofte blir en eller noen få som blir pålagt infrastrukturbidraget (se kapittel 3.4.1). Et intervjuobjekt foreslår at boligutviklere heller må betale inn en sum til kommunen som går inn i et fond, som brukes til formålene. Dette er noe man allerede har i flere kommuner, hvorav Sandnes var den

første.¹⁵ Det pekes på at man da vil dele kostnaden rettferdig i tilfeller med flere utviklere i samme område. I tilfellet med utvikling av Fornebu, hvor det også er tillatt med sosiale infrastrukturbidrag (eneste området i landet som har det, se kapittel 3.4.1), mener intervjuobjektet at et slikt fond vil gjøre at man unngår å få små barnehager klemt inn mellom boligbygg, men heller kunne få store, mer hensiktsmessige barnehager.

Sosiale infrastrukturbidrag

Utbyggingsavtaler mellom kommuner innebærer ofte en fordeling av utgifter mellom partene når det gjelder opparbeidelse av infrastruktur som er forutsatt i rekkefølgebestemmelser, men sosial infrastruktur kan ikke inkluderes i en utbyggingsavtale - det er kommunens ansvar alene.

En utfordring som aktørene vi har snakket med er veldig opptatt av, er at utvikling ofte blir mange år forsinket eller ikke skjer i det hele tatt fordi det er for få barnehager, skoler o.l., og kommunen ikke har ressurser til å bygge ut kapasiteten (se kapittel 3.4.1).

De opplever det som spesielt frustrerende at for eksempel skolekapasiteten hindrer utvikling i områder hvor det er gjort store statlige infrastrukturinvesteringer, for eksempel i togstasjon, og hvor alt planverk sier at det skal fortettes rundt knutepunkter.

En del av intervjuobjektene mener at slike store infrastrukturprosjekter også må innebære at staten setter kommunen i stand til å legge til rette for den ønskede knutepunktutviklingen, for eksempel gjennom støtte til sosial infrastruktur, bidra med faglig

kompetanse og ressurser til å lage gode og hensiktsmessige planer og tilstrekkelig saksbehandlingskapasitet.

Et intervjuobjekt mener også at det i tilfeller hvor det ikke er andre alternativer, bør åpnes for sosiale infrastrukturbidrag fra boligutviklerne i begrensede områder, som de viktige knutepunktene under utvikling. Intervjuobjektet mener at det vil være bedre enn at det blir fullt stopp i utviklingen i mange år. Da må det være full informasjon om størrelsen på bidraget før tomter anskaffes, slik at det kommer tidsnok inn i kalkylene.

Kommunens saksbehandling

En frustrasjon som går igjen, er at det i noen kommuner tar veldig lang tid fra man varsler oppstart til man får en saksbehandler. Vi har fått eksempler på at dette kan ta over ett år på det verste. Aktørene vi har snakket med ønsker at det kommer tydeligere krav til hvor lang tid ulike deler av saksbehandlings- og reguleringsprosessen kan ta, og at det blir (sterkere) sanksjoner når frister brytes.

En betydelig frustrasjon blant mange av de vi har snakket med, er at de gjerne får en lavere utnyttelsesgrad på tomter ved knutepunkter enn det knutepunkts politikken tilsier. De ønsker at kommunene som har fått store statlige investeringsprosjekter med for eksempel togstasjon, også får tydelige krav, som til hvordan boligutviklingen rundt knutepunktet skal foregå og hvilken utnyttelsesgrad man skal ha.

I tilfeller hvor det gis en lavere utnyttelse enn det knutepunktpolitikken tilsier, kommer gjerne Statsforvalteren med en innsigelse. Det er også en del

¹⁵ KDD behandler for tiden en sak om nytt forslag til modell for finansiering av infrastruktur hvor kostnadsbidraget kan fastsettes i reguleringsplanen. Les mer om dette her: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/almindelig-horing-av-forslag-til-endringer-i-plan-og-bygningsloven-fortetting-transformasjon-utbyggingsavtaler-mv/id2864252/?expand=horingsbrev>

[nelig-horing-av-forslag-til-endringer-i-plan-og-bygningsloven-fortetting-transformasjon-utbyggingsavtaler-mv/id2864252/?expand=horingsbrev](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/almindelig-horing-av-forslag-til-endringer-i-plan-og-bygningsloven-fortetting-transformasjon-utbyggingsavtaler-mv/id2864252/?expand=horingsbrev)

andre offentlige aktører som kommer med innsigelser, for eksempel andre kommuner eller Statens vegvesen. Det forsinkes gjerne prosjekter med 1-2 år, ifølge de vi har snakket med. De ønsker at de ulike offentlige instansene får en tydeligere rolledeling og bedre samordning/dialog slik at man kan redusere antallet innsigelser.

En del intervjuobjekter peker også på at de gjerne får ny saksbehandler mange ganger i løpet av et saksbehandlingsløp, noe som stopper framdriften i prosjektet og gjør reguleringsprosessen mer uforutsigbar (se kapittel 3.4.1). De peker på at stor gjennomtrekk blant de ansatte i plan-enhetene i flere kommuner er en utfordring, og ønsker tiltak som sikrer at plan-enhetene i større grad sikrer seg stabil og god kompetanse, og sikrer at det blir bedre videreføring og mindre endringer av at man får en ny saksbehandler.

Noe som også går igjen i intervjuene, er at overordnede planer og saksbehandling har blitt altfor detaljorientert. En påstand mange av intervjuobjektene stiller seg bak, er at områdeplaner har blitt så detaljerte at man egentlig kan hoppe rett til rammetillatelse. Detaljerte planer er lite robuste over tid mtp. samfunnsutvikling og endringer i behov. Dermed kan de fort bli utdaterte. Da er de spesielt dårlig tilpasset at en del boligprosjekter varer over mange år, kanskje så mye som 10 år. Intervjuobjektene ønsker seg heller at kommuneplan og områdeplan brukes for å tegne opp de store linjene i et langsiktig perspektiv. Flere peker også på at de ønsker seg at kommunen i denne sammenheng kan komme med tydelige boligbestillinger. De ønsker også tydeligere retningslinjer for hvor grensen går mellom hva saksbehandler har hjemmel til å bestemme og ikke, altså hva som kun er subjektivt/smakssak som må være opp til boligutvikleren å bestemme.

Det har også kommet innspill om at det ville vært nyttig om bolig tydeligere plasseres i prioriterings-

hierarkiet. Et intervjuobjekt peker på at kreftene som er negative til et prosjekt ofte er godt organiserte og har erfaring med politisk påvirkning, for eksempel vel-foreninger og naturvernere, noe som gjør at motkrefter kan få en uforholdsmessig stor påvirkning på hva et prosjekt skal bli. Et tydelig prioriteringshierarki kan muligens også være positivt i den sammenhengen.

Momskompensasjon

I prosjekter der boligutvikleren bygger ut felles infrastruktur som skal overføres til kommunen, vil det være rett på momsfradrag dersom kommunen har byggherreansvaret. Derfor er dette en modell som ofte benyttes. Samtidig er det da kommunen som styrer økonomien i prosjektet, og bestemmer fordelingen av momsrefusjonen. Det er vanlig at kommunen tar en andel av momsrefusjonen for å dekke kostnader ved byggherreansvaret. Men det varierer på tvers av kommuner hvordan dette praktiseres, fra at utbygger får alt, til at utbygger får en andel, til at kommunen tar alt. Intervjuobjektene etterlyser at det lages et felles rammeverk for hvordan momsrefusjonen skal deles, slik at den blir rettferdig i forhold til de kostnadene som partene bærer, og at det ikke er forskjellig praksis på tvers av kommuner.

Byggeteknisk forskrift

Det går også igjen at boligutviklere opplever summen av krav i byggeteknisk forskrift (dagslys, støy, beliggenhet til soverom mm.), sammen med andre føringer fra kommunene, som parkeringsnorm og leilighetsnorm, som en utfordring. De mener at det fører til at de rett og slett ikke byr på en tomt i noen tilfeller fordi de ikke får kalkylene til å gå opp, at det gjør knutepunktutvikling og fortetting vanskelig, og at det kan gi dårligere planløsninger og kjedelige, homogene boligbygg. De etterlyser en gjennomgang av hva som faktisk er konsekvensen av summen av slike krav, og vurdere hvorvidt det i sum er

mer begrensende enn intensjonen er, og om det er til hinder for en bedre bolig- og by-utvikling.

Dokumentavgift

Et intervjuobjekt peker på at dokumentavgiften i dag er utformet slik at man må betale full dokumentavgift for øver føring av hjemmel dersom man bruker elementer av et gammelt bygg når man skal bygge boliger, men hvis man river alt og bygger helt nytt, betaler man kun dokumentavgift på salgsverdien av tomten. Da har man ikke insentiver til å gjenbruke mest mulig av gamle bygg i utviklingen av nye, noe aktører i bransjen mener bidrar til økt klimagassutslipp og hindrer gjenbruk av materialer.¹⁶

¹⁶ Se NBBLs innspill til Finanskomiteen om behandlingen av statsbudsjettet, datert 13.10.22 [her](#). Grønn Byggallianse og Norsk Eiendom har fremmet et liknende forslag, les det [her](#).

5 Referanser

- Ahlfeldt, G. M., & Pietrostefani, E. (2019). The economic effects of density: A synthesis. *Journal of Urban Economics* 111, ss. 93-107.
- Asplan Viak. (2014). *Fra planlegging til ferdigstilling av boligprosjekt*.
- Benedictow, A., Gran, B., & Iversen, M. (2022b). *Bygg i Lillestrøm by*. Oslo: Samfunnsøkonomisk analyse AS.
- Benedictow, A., Gran, B., Kordt, A., & Frisell, M. (2022a). *Boligvennlighetskåringen for norske kommuner*. Samfunnsøkonomisk analyse AS.
- Benedictow, A., Iversen, M., Røed Larsen, E., & Frisell, M. (2022c). *Lokaliseringsgevinst ved å bygge i knutepunkter*. Oslo: Samfunnsøkonomisk analyse AS.
- Canepa, A., Chini, E. Z., & Alqaralleh, H. (2022). Global Cities and Local Challenges: Books and busts in the London Real Estate Market. *The Journal of Real Estate Finance and Economics*, ss. 1-29. doi:<https://doi.org/10.1007/s11146-020-09802-4>
- Ciccone, A. (2002). Agglomeration effects in Europe. *European Economic Review*, ss. 213-227.
- Distriktssenteret. (2016). *Bustadsatsing i Balestrand*. Hentet fra Distriktssenteret: <https://distriktssenteret.no/prosjektdatabasen/bustadsatsing-i-balestrand/>
- ECON. (2005). *Prising og transaksjoner av boligtomter. Rapport 2005-055*. ECON.
- Glaeser, E. L., Gyourko, J., & Saiz, A. (2008). Housing Supply and Housing Bubbles. *Harvard Institute of Economic Research Discussion Paper No. 2158*. doi:<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1169182>
- Gran, B., Evjenth, A., Kostøl, F., & Vislie, J. (2018). *Finansiering av offentlig infrastruktur i utbyggingsområder*.
- Hsieh, C.-T., & Moretti, E. (2019). Housing Constraints and Spatial Misallocation. *American Economic Journal of Macroeconomics* 11, ss. 1-39.
- Husbanken. (2019). *Sluttrapport, satsingen Boligetablering i distriktene fra 2011-2018*.
- Jacobsen, D., & Naug, B. E. (2005). What drives house prices? (29).
- KMD. (2014). *Grad av utnyttning - Beregnings- og måleregler*. Oslo: Kommunal og moderniseringsdepartementet.
- KMD. (2017). *Meld. St. 18 (2016-2017). Bereftige byer og sterke distrikt*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/d15e0f19e7d9439ea5c1b08ba888bdd1/nn-nopdfs/stm201620170018000dddpdfs.pdf>
- Pengenytt. (2019). *Bygger du hus her, sponser kommunen deg med opptil 300.000 kroner*. Hentet fra Pengenytt: <https://www.pengenytt.no/bygger-du-hus-her-sponser-kommunen-deg-med-opptil-300-000-kroner/>



SAMFUNNSØKONOMISK ANALYSE