

Berit Nordahl¹

Førsteamanuensis, Institutt for landskapsplanlegging,

Universitetet for miljø og biovitenskap (UMB)

Postboks 1432 Ås

berit.nordahl@umb.no

www.umb.no

Telefon: 64965830, mobil: 99031793

Boligbyggingens to jokere: byggegrunn og regulering

Omfanget på nybyggingen er et viktig samfunnsanliggende. Politiker og andre spør hvorfor det ikke bygges mer når byenes innbyggertall øker og bolig prisene er høye. I et forsøk på å finne forklaringer har oppmerksomheten i stor grad vært rettet mot selve boligbyggingen og spesielt på konsekvensene av nye krav for kostnadene ved å bygge. I denne artikkelen rettes søkelyset mot andre sider ved nybyggingen: Produksjon av boliger forutsetter at det finnes byggegrunn og at denne lar seg bebygge - ut fra juridiske, økonomiske og byggetekniske hensyn. Skal vi finne forklaringer for lav nybygging må søkelyset rettes mot *hele prosessen* med å framskaffe boliger, også innledende oppgaver som tomtesøk, erverv og regulering. Denne artikkelen diskuterer utfordringer knyttet til tomtforsyning, regulering og andre sider ved klargjøring for boligbygging i byer i sterk vekst.

¹ Revidert 31.des 2012

1. Arbeidsdelingen i nybyggingspolitikken – markedet som premissleverandør

Det er utvilsomt en sammenheng mellom befolkningsvekst, omfang på nybygging og boligprisutviklingen. Dersom nybyggingen strupes i et område i vekst vil boligprisene øke. Det er imidlertid mer usikkert om sammenhengens også går andre veien - om økning i nybygging kan dempe prisveksten - i nevneverdig grad. I dagens situasjon har økt etterspørsel ført til økt nybygging, men prisveksten er fortsatt kraftig (Barlindhaug og Nordahl 2011). Årsakene til dette er sammensatt og ett betimelig spørsmål er om effekten av nybyggingen spises opp av økning i kostnadene ved å utvikle og bygge nye boliger.

Fra utbyggerhold trekkes politikernes høye ambisjoner om byggeteknisk standard fram som viktig årsak til økte byggekostnader. Blant annet er nye energiforskrifter og krav om tilgjengelighet pekt ut som kostnadsdrivere. Denne artikkelen diskuterer to *andre momenter* som påvirker kostnadene ved nybygging: tilgang til byggegrunn og prosessen med å skaffe tillatelse til å utnytte grunnen til boligformål. Er det mangel på rimelige og tilgjengelige tomter eller problemer med å få regulert tomter til boligformål vil dette ha avgjørende betydning både på omfang på nybyggingen og de samlede kostnader ved oppføre nye boliger.

Befolkningsvekst, sentralisering og økende boligpriser er langt fra historisk nytt eller unikt for Norge. Det er imidlertid nytt for oss at utfordringene som veksten medfører i hovedsak skal løses av markedet alene. Arbeidsdelingen mellom myndighet og marked er forskjøvet i forhold til tidligere tider. Til forskjell fra mange andre land, og til forskjell fra tidligere tider i Norge, har myndighetene i dag en svært tilbaketrukket rolle i byggingen av nye boliger. Staten har definert som sin viktigste rolle å legge til rette for velfungerende boligmarkeder (St. meld. nr. 23 (2003–2004): staten trekker opp rettigheter og plikter knyttet til oppføring og omsetting av boliger og utformer krav mht standard og kvalitet. Staten har delegert en betydelig del av ansvaret for boligbyggingen til kommunene: kommunene er pålagt å legge til rette for boligbygging gjennom arealplanlegging og byggesaksbehandling. Kommunene trekker opp planene for hvor nybygging skal skje og er den utøvende autoriteten i regulering og byggesaksbehandling. *Hvordan* kommunene løser dette er imidlertid langt på vei opp til dem selv: handlingsrommet er stort i forhold til hvordan kommunene løser sine boligpolitiske utfordringer.

I Norge i dag er det utbyggerne selv som utformer *forslag* til reguleringsplan. Dette gjør utbyggerne i tett kontakt med kommunens planetat. Når utbyggerne utformer forslaget tar de fleste utgangspunkt kommuneplanens arealdel. Kommuneplanens arealplan omfatter hele

kommunen og må nødvendigvis være på et overordnet plan. Den kan angi bestemmelser for ulike lokalområder, men hva som blir det endelige utfallet at en reguleringsplan er resultatet av et faglig og politisk skjønn. Det hefter det stor usikkerhet til hva som blir det endelige utfallet av reguleringsprosessen (Nordahl 2006). En utbygging av flere tusen kvadratmeter og mange hundre boliger er et stort inngrep, som er tilnærmet irreversibelt når byggingen har startet. Det er derfor nødvendig med grundig gjennomgang. Spørsmålet er imidlertid om prosessene kan gjøres enklere og hva som er konsekvenser når prosessene drøyer. Utfallet av reguleringsbeslutningen bestemmer hva som kan tillates oppførest på tomten og dermed for utbyggers muligheter for inntekter på den. Hva som blir tillatt mht. utbygging og formål er spesielt viktig siden byggegrunn framskaffes privat: Utbygger kjøper tomter, finansiert med privat kapital. Vi vet vi lite om hvordan utbyggere organiserer sine tomtekjøp: for eksempel vet vi lite om hvilke tidsperspektiv utbyggere handler ut fra, hvor mange ganger en tomt omsettes før den tas i bruk til boligformål og hvordan det påvirker sluttprisen.

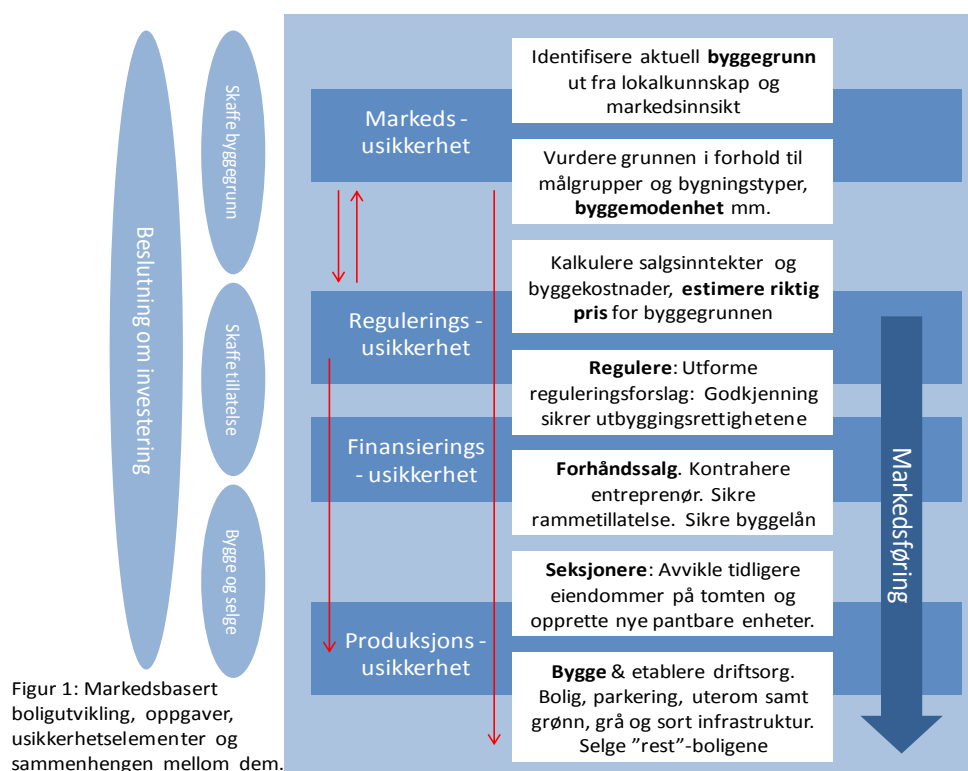
Oppgaver i kommersiell boligutvikling

Hvordan løser utbyggerne disse oppgavene? Hvor stor andel av de samlede byggekostnadene utgjør tomt og kostnadene ved å avklare regulering og andre juridiske forhold? Dersom myndigheten ønsker å øke omfanget av nybyggingen, og høye samlede byggekostnader er årsaken til at nybyggingen ikke er tilstrekkelig til å avdempe boligbehovet i de store byene – hvilke muligheter har myndighetene for å påvirke dette? Har de andre virkemidler enn å senke ambisjonsnivået i forhold til tilgjengelighet eller krav om energiforbruk, slik byggebransjen tidvis tar til orde for? Kan myndighetene påvirke andre faktorer enn byggetekniske krav? Hva med tomtekostnadene? Hva med andre sider ved gjennomføringen av selve byggeprosjektet – fra a til å? I denne artikkelen antydes noen svar på disse spørsmålene og dermed noen elementer i det som kan betegnes som en aktiv nybyggingspolitikk.

Boligbygging kan framstilles som en kjede oppgaver. I Norge har private aktører ansvar for hele kjeden fra erverv av grunn til salg av ferdig bolig. Boligene selges på et marked til den til enhver tid gjeldene pris. Det må skaffes byggegrunn og en utbygger som handler på kommersiell basis må vurdere tomtens egnethet for den type boliger som hun ønsker å oppføre. Utbygger må også vurdere om teknisk og sosial infrastruktur ligger til rette for at tomten skal kunne tas i bruk til boligformål. Dersom det krevers store investeringer, må en potensiell tomtekjøper vurdere om tomten kan brukes til annet formål fram til nødvendig infrastruktur er på plass. Utbygger må også forhandle en pris for tomten og denne kan være vanskelig å sette dersom det er uklart hva som

kan tillates oppført på eiendommen. Dersom grunneier har urealistiske forventninger til hva utbygger kan tjene på utbyggingen, kan salget stoppe opp. Dersom utbygger også har urealistiske forventninger, kan kjøpet bli for kostbart at utbygger klarer å gjennomføre prosjektet som er planlagt.

Når utbygger har skaffet seg råderett over grunnen starter arbeidet med å regulere tomten. Utbygger fremmer et forslag til hvordan tomten kan utnyttes, som kommunen så behandler etter regler foreskrevet i lov om Planlegging og byggesaksbehandling. For å sikre inntektsgrunnlaget for de ferdige boligene må utbygger ha solgt en betydelig andel av boligene forut for byggingen. Dette er både i utbyggers interesse og nødvendig for at utbygger skal kunne åpne byggelånet. Det er imidlertid en rekke juridiske avklaringer som må til før boligene kan selges – tidligere rettigheter og eiendomsgrenser i området ut må avvikles og nye pantbare enheter må etableres. Figur 1 viser oppgaver og forløpet i boligutviklingsprosessen.



Framstillingen viser at oppgavene som utbygger forestår i en markedsbasert boligbygging er beheftet med stor økonomisk usikkerhet. Først og fremst er det usikkerhet knyttet til betalingsvilligheten til sluttproduktet. Det økte boligbehovet som følger av kraftig befolkningsveksten er *ikke* ensbetydende med etterspørsel etter konkrete nye boliger: Effektiv

etterspørsel forutsetter betalingsevne, kjøpere med interesse for nye bolig og interesse for utbyggers konkrete, aktuelle boligprosjekt. Markedsrisikoen påvirkes hovedsaklig av utviklingen i kjøpekraften, men også boligprosjektets innretning i forhold til målgruppe er av betydning. Reguleringsrisiko viser til usikkerheten om utfallet av reguleringsbeslutningen. Reguleringsplanen fastsetter antall nye boliger som kan oppføres på tomten, deres størrelse og sammensetning og hvilke betingelser som må oppfylles før bygging kan påbegynnes. Risikoen viser til at utbygger ikke har innflytelse over antall enheter som kan oppføres eller hvilke betingelser som kommunen eller andre myndigheter stiller for å tillate bygging. Finansiell risiko viser til eventuelle problemer med å få byggelån, kostnader ved lånet – spesielt dersom byggestart må utsettes etc. Produksjonsusikkerhet viser til uforutsette situasjoner knyttet til selve byggingen – fra byggetekniske utfordringer til ”overraskelser” knyttet til forurensing i grunnen eller andre konsekvenser fra tomtens tidligere bruk. Reguleringsrisikoen er en svært viktig komponent for utbygger fordi den har direkte konsekvenser for markedsrisikoen og produksjonsrisikoen.

I tillegg til de fire risikoene er det tidvis også en usikkerhet mht seksjonering. Det er ikke bare tidligere bygningsmasse som må rives (eventuelt ombygges), også eiendomsgrensene må avvikles og nye enheter formelt etableres, en prosess som også er beheftet med usikkerhet, spesielt mht framdrift (Ramsjord og Røsnes 2011).

I praksis er prosessen fram mot bygging ikke sekvensiell slik den her for enkelthets skyld er framstilt. En dyktig utbygger vil forsøke å gjøre mange av oppgavene parallelt. Hensikten med figuren er å vise oppgaver som inngår og de usikkerhetene som inngår i kommersiell boligbygging, og å vise sammenhengen mellom ulike typer usikkerhet: Er det stor usikkerhet om hva som vil bli utfallet av en reguleringsprosess vil forsterke markedsusikkerhet. En forsinkelse for *når* en reguleringsbeslutning foreligger har konsekvenser for kapitalkostnadene. Dersom summen av usikkerhetene blir stor har dette betydning for risikopåslag for de investerte midlene - noe som slår ut på prosjektets avkastningskrav- og om utbyggingen overhodet realiseres.

Denne arbeidsdelingen mellom marked og myndighet gjelder for så godt som all boligforsyning der byggegrunnen kjøpes på et marked. Myndighetenes rolle i prosessen er i dag i hovedsak begrenset til en viss påvirkning av tempo i reguleringsprosessen. Det potensielle handlingsrommet for myndighetene er imidlertid betydelig større. Et bilde av myndighetenes rolle i boligforsyningen slik den var i etterkrigstiden viser betydningen av byggegrunn og regulering/juridisk avklaring av byggeprosjektene i boligforsyningen i perioder med sentralisering og kraftig vekst.

2. Tilbakeblikk – etterkrigstidens boligpolitikk

Den framtrepende rollen som markedet har i dagens boligpolitikk, står i en skarp kontrast til praksisen på 1950, 1960 og 1970-tallet. Da hadde det offentlige direkte styring med flere av elementene som inngår i boligforsyningen, blant annet mer direkte kontroll med finansieringen av boligbyggingen og en betydelig rolle i tomteforsyning. Gjenreisingsperiodens boligpolitikk hvilte på (1) offentlige myndigheters fortrinn på totemarkedet, (2) offentlig "byggemodning" av tomtene i betydning av tilrettelegging av infrastruktur, regulering og seksjonering (3) en finansieringspolitikk med subsidierte lån til oppføring av boliger og (4) prisregulering på omsetning av de subsidierte boligene (Nordahl 2012). Til sammen var dette en effektiv politikk i en tid med et stort boligunderskudd og knappe ressurser tilgjengelig til boliginvesteringer (Kiøsterud 2005, Annaniassen 2006). I forskningssammenheng er denne politikken omfattende diskutert mht finansiering og prisregulering, men mindre i forhold til myndighetenes rolle i tomteforsyning og juridisk klargjøring av byggegrunn.

De første elementene, (1) og (2), viser til en arealpolitikk der kommunen kjøpte grunn som på folkemunne kan betegnes som utmark, som så ble innlemmet i kommuneplanen og etter hvert utpekt til boligbygging. Kommunens forskutterte teknisk infrastruktur, regulerte og utparsellerte til tomter. Disse ble lagt ut for salg etter selvkostprinsippet til byggefirma eller boligbyggelag, eller til kommunens innbyggere for selvbygging. Kommunen var den gang fritatt fra krav om konsesjon ved erverv av grunn i områder som ikke var regulert til boligformål. En begrunnelse for fritaket var at verdistigningsgevinsten som følger av byggemodning og urbanisering, skulle tilfalle samfunnet og boligsaken, ikke grunneieren (Aase 1967). Den aktive kommunale tomtekjøp- og tomtsalgspolitikken var oppmuntret av daværende Kommunaldepartement, begrunnet ut fra nødvendigheten av å dempe prisstigningen som fulgte av knapphet og rask urbanisering.

Det tredje elementet, subsidierte lån for boligbygging, var et svar på datidens kapitalmangel og nødvendigheten av å føre en regulert kredittpolitikk. Dette var nødvendig helt fram til 1970-tallet (NOU 1992: 30). Derfor var Husbankens subsidierte lån av stor betydning både for muligheten til å bygge boliger og for mulighetene for hushold med midlere og lavere inntekter til å skaffe seg en egnet og eiet bolig. Boliger som tilfredsstilte bestemte moderate arealkrav og kostnadskrav, kunne påregne et subsidiert lån. Det var med andre ord en bred og allmenn subsidiering av nybyggingen, innrettet slik at den skulle komme alle eieformer til gode.

Det fjerde elementet i etterkrigstidens boligpolitikk omfattet priskontroll ved omsetting av de subsidierte boligene. Priskontrollen var begrunnet med at boligene hadde mottatt en subsidiering i betydning av rimelig tomt og subsidierte lån. Subsidiene hadde ulik innretning for ulike eieformer. I boligbyggelagens boliger ble salgsprisen fastsatt ut fra bygge- og tomtekostnader, og ved videresalg ble taksten satt ut fra såkalt historisk selvkost. Tanken var at andelshaveren skulle kompenseres for sine utgifter, men ikke tjene penger på boligsalg. I dagens terminologi ville vi si at andelshaverne ikke skulle ta ut verdistigning. Hensikten var igjen å (forsøke å) dempe veksten i boligprisene. I de selveide boligene var prisreguleringen mer moderat og avskaffet allerede i 1969. Utover 1970 og 1980 tallet utviklet det seg to boligmarkeder: ett uregulert selveiermarked og ett prisregulert andelsmarked.

Det å operere med to boligmarkeder – ett prisregulert marked og ett med fri prisdannelse – viste seg å skape store utfordringer. Kiøsterød (2005) peker også på at sterk inflasjon og generell økt velstand førte til et gap mellom hva husholdningene var villige til å betale for en boligjeneste, og priser regulert etter selvkostprisnippet. Etter hvert fikk markedsprising på alle typer boliger større oppslutning. Utover på 1980-tallet var det en bred oppfatning at det var behov for en politikkenndring (Annaniassen 1996, 2006) (Sørvoll 2008, 010) peker på at avviklingen av prisreguleringen var en tautrekking mellom de som ville ha en avvikling, og de som gikk inn for mer omfattende og mer rettferdig prisregulering slik for eksempel Boligformidlingsutvalget gjorde (NOU 1972: 4). Utvalget fikk ikke gjennomslag, og i et politisk kompromiss i 1988 fikk Norge den endelig dereguleringen (Sørvoll, 2010).³ Med dette tok den Norske boligpolitikken en annen vei enn i Sverige og Danmark. I disse landene har ordningen med hyresrätt og bostadsrätt (Sverige) og den allmenntilgjengelige boligbyggingen (Danmark) fortsatt å være alternativer til den selveide boligen. Disse boligene har ulike former for prisregulering, og kjøp og salg er formidlet gjennom organisasjonen som forvalter boligene (Bengtson 2006).

Gjenreisningstidens politikk var utformet slik at stigningen i arealverdien som urbanisering og tilflytting fører med seg, tilfalt samfunnet og ikke tomteeier (Aase, 1967). Når tomtene ble solgt, fikk boligkjøperne et subsidiert lån – og når de solgte boligen videre, var prisen regulert slik at subsidieringen forble i boligen. Dette var sammenhengen i datidens investeringsorienterte boligpolitikk. Politikken bygget på en forståelse av at markedet var i ubalanse, slik at reguleringer og restriksjoner var nødvendige.

³ Selv om takstplikt og prisregulering er opphevet fra statens side, er det fortsatt muligheter for private boligbyggelag å gjøre bruk av bestemmelser om prisregulering. Boligbyggelagets rett til å håndheve bestemmelsene om prisregulering er senest fastslått i Høyesterett i 2011 (Høyesterett HR-2011-1782-U, (sak nr. 2011/752)).

Nedbygging av kommunenes engasjement i tomtepolitikken

Det er mange grunner til at denne politikken mistet sin kraft. Forskjellene i prisregulering mellom selveide boliger og boligbyggelagens boliger er nevnt. Det samme er generell velstandsvekst og disharmoni mellom de allmenne forventningene til boligstandard og kriteriene som Husbanken opererte med. Også tomteeiere i sentrale strøk var lite tilfredse med kommunens særstilling og mente at private kjøpere ville gi gunstigere pris for byggegrunn enn det kommunen kunne opp med (NOU 1974, endringer publisert 2003). Etter den endelige avviklingen av prisreguleringen i 1988 fikk Norge først en kraftig prisoppgang og så et kraftig fall i boligprisene. Som følge av stagnasjon i økonomien, høy inflasjon og høy rente falt folks kjøpekraft falt dramatisk. Prisfallet tidlig på 1990-tallet førte til sterk nedgang i nybyggingen som det tok mange år å komme ut av. For kommunene hadde fallet i boligprisene og påfølgende svikt i etterspørselen etter nye boliger den konsekvens at mange av de kommunalt eide tomteselskapene som hadde investert i ferdig tilrettelagte tomter brant inne med dem. Dermed ble kommunenes engasjement i tomtepolitikken raskt nedtonet. Kommunal- og regionaldepartementet etterspurte heller ikke lenger boligbyggeprogrammer, og kommunenes tomtereserver ble viet lite oppmerksomhet (Kiøsterød, 2005). Når kommunene ikke lenger hadde hånd om tomteutviklingen fra rågrunn til ferdig salgbare enheter, forsvant også det *kommersielle* poenget i å prioritere detaljplanlegging. Kommunen hadde fortsatt en viktig oppgave i den overordnede arealplanleggingen gjennom kommuneplanlegging og utøvelse av reguleringsautoritet og bygningskontroll, men tomteframskaffelse og detaljplanleggingen ble gradvis overtatt av private aktører uten at dette kan sies å ha vært særlig diskutert.

Risiko overført til utbygger

I etterkrigstidens boligpolitikk hadde kommunene aktiv hånd om tomteframskaffelse, regulering og parsellering. Kommersielle utbyggere kom "på banen" når kommunen la ferdig tilrettelagte byggefelt ut for salg. Med referanse til figur 1, var de private utbyggeres rolle begrenset til sluttledet, til å bygge og selge. Dermed tok kommunen risikoen og utbyggere kunne konsentrere seg om bygging. Boligprisvekst og sterk befolkningsvekst er elementer også i dagens boligpolitiske diskusjon. Spørsmålet er om vi i dag igjen har ubalanse i markedet. Spørsmålet er også om det økonomiske og politiske mulighetsrommet som kommersielle utviklere opererer innenfor er så smalt at det i seg selv kan føre til at tilbudet strupes. Caldera & Johansson (2011) sammenlikner prisnivå og nybyggingstakten i Norge med andre land og hevder at boligbyggingen i Norge er lavere enn prisnivået skulle tilsa. Utover 2000 tallet har det vært et økende gap mellom

boligprisutviklingen og omfanget av nybygging, spesielt i de større byene (Barlindhaug og Nordahl 2011). Spørsmålet er om myndighetene bør ta søke større innflytelse over tidligfasen i kommersiell boligutvikling – da gjennom tidstilpassede tilnærminger til tomteframskaffelse og regulering.

3. Urbane tomtemarkeder – utbyggers tilgang på byggegrunn

Fra internasjonal forskning pekes det på at urbane tomtemarkeder vil holde høyt prisnivå sammenliknet med tomter i omegnskommunene, og at høyt prisnivå ofte fører til oppsplittet eierstruktur (Webster & Lai 2003, Kalbro, Lind & Lundström 2009). Oppsplittet eierstruktur og fri prisdannelse på tomter vil i seg selv være prisdrivende: i et tomtemarked med stigende priser og stor etterspørsel vil tomteeier vurdere hvorvidt det er lønnsomt å vente med å selge sine tomter. Dersom tomteeier de tror framtidige salgspriser vil være betydelig høyere enn dagens, vil tomteeier kunne utsette salget. Spesielt gjelder dette dersom forventet framtidig prisøkning er større enn kostnadene ved å sitte med tomten. I internasjonal litteratur identifiseres såkalte ”hold-out” strategier blant grunneiere, der eiere av enkelttomter ”spiller” på utviklingen i lokalområdet i forsøk på å maksimere utbytte av egen grunn (Adams 2001 a, 2001 b). Dersom dette er utbredt, vil det i seg selv øke prisene og problemene med å få samlet tilstrekkelig areal for å kunne igangsette en utbygging. Med referanse til internasjonale forhold mener Micheli and Sirmans (2007) at dette trolig er så utbredt at det burde forsvare en politikk der ekspropriasjon oftere inngår.

I urbane områder vil noen av tomtene i området som skal utvikles ofte være i bruk til annet formål. En utbygger med *stor tomteportefølje* kunne tilby erstatningstomter til virksomhetene på slike områder eller inngå bytteavtaler, slik at utbygger får råderett over tilstrekkelige arealer til at utbygging blir effektiv. En utbygger uten tomteportefølje bare kan bruke pris for å få tilgang til byggegrunn, med faren for overbud som konsekvens.

Utbyggere med store tomteporteføljer har også forttrinn av at de kan spre sin portefølje på flere områder, i flere lokaliteter. Når mange prosjekter utvikles parallelt blir utbygger mindre sårbar for uventede utsettelse mht. forventet byggestart. Mye tyder på at utbyggenes tomtebanker i Oslo-området har økt fra tilsvarende 3-5 års boligproduksjon til 10 års produksjon (Barlindhaug 2002, Barlindhaug og Nordahl 2011). Å binde kapital gjennom tomtebanker har imidlertid betydning for utbyggeres avkastningskrav. I en del tilfeller vil tomter som ikke er klar for utvikling gi *litt* avkastning utover eventuell prisstigning. Der utbygger har slike inntekter, eller salget skjer i form

av en opsjonsavtale, vil de økonomiske konsekvensene for utbygger være små. Der de ikke har noe inntjening på tomten, og har tatt opp lån for å kjøpe den, vil omkostningene med beslutningsprosesser bli større. Konsekvenser av tomtebankenes størrelse for utbyggers avkastningskrav og boligpriser er lite studert.

Vi ser i dag at noen kommuner ønsker å spille en større rolle i tomteforsyningen (Nordahl et al 2007, Nordahl et al 2011)⁴. Dersom kommunene skulle spille en mer aktiv rolle i urbane områder må det utvikles nye modeller – spesielt i forhold til deres rolle i tomteforsyningen. Noen av de større bykommunene har utviklet praksiser der de kjøper noe byggegrunn – først og fremst for kunne bistå med erstatningsgrunn. I enkelte kommuner har de kombinerer dette med at *kommunen tar initiativ ovenfor grunneiere* for å få dem til å samarbeide om en utvikling. Dette gjør kommunen først og fremst i områder der de ønsker at en utvikling skal komme i gang, men hvor lite skjer. Denne praksisen er tidkrevende, men ser ut til å gi gode resultater i betydning av at det kommer i gang boligbygging i områder der oppsplittet grunneierstruktur ellers ville vært et hinder (Nordahl et al 2006, 2011)⁵. I Plan- og bygningsloven av 2008 ble det lagt til rette for at kommunene kunne *kreve* et samarbeid⁶ mellom grunneiere i et område. Parallelt ble lov om jordskifte revidert slik at også arealer i urbane områder kan skiftes etter jordskifteloven⁷. Dette er prinsipielle endringer som kan bidra til at grunneiersamarbeid blir regel heller enn unntak. Fart på dette blir det imidlertid først dersom det ledsages av aktive kommunale initiativ. Når vi sammenlikner med andre europeiske land vil denne formen for kommunal tomtepolitikk være ensbetydende med moderat rolle for kommunen. I mange land eier kommunene en stor mengde arealer og spiller en rolle som likner mye på hva norske kommuner gjorde i etterkrigstiden. I Nederland er hovedregelen at kommunene kjøper opp områder som skal omdannes – for eksempel fra industri til boliger (Van de Krabben 2011). Finanskrisen har imidlertid vist at denne praksisen både medfører betydelig økonomisk risiko, krever stor innsikt i verdsetting av fast eiendom og god kjennskap til markedene for hhv bolig og næring. Den norske ”light-varianten”

⁴ Asker kommune har i sitt kommuneplanprogram satt en mer sosial profil i utbyggingspolitikken på dagsorden. Trondheim kommune har hatt en ambisiøs målsetting i sitt forrige boligprogram, men har redusert disse i revisjonen med begrunnelse av at kommunen i liten grad makter å ta en aktiv rolle i tomtemarkedet. Fra vestlandet kan det vises til Stavanger og Sandnes kommuner som begge har arbeidet systematisk med oppkjøp for boligformå. I tillegg har Stavanger kommune utviklet en egen modell der hushold med lavere inntekter får tomt til kostpris.

⁵ Disse kommunene, og Oslo kommune, har også utviklet samarbeidsmodeller der de arbeider med grunneiere for å få til samarbeid om felles utvikling av større områder (Privat-Private Partnerskap). I tillegg finnes det mange eksempler på OPS (Offentlig-Private Partnerskap) der kommune og grunneier samarbeider om boligforsyning – blant annet i Bergen kommune. Eksempelene er tilfeldig valg og avspeiler ikke mangfoldet i kommunenes innsats.

⁶ Lov om planlegging og byggesaksbehandling 2008

⁷ Lov om konsesjon av fast eiendom, Lov 2003 – nr 98

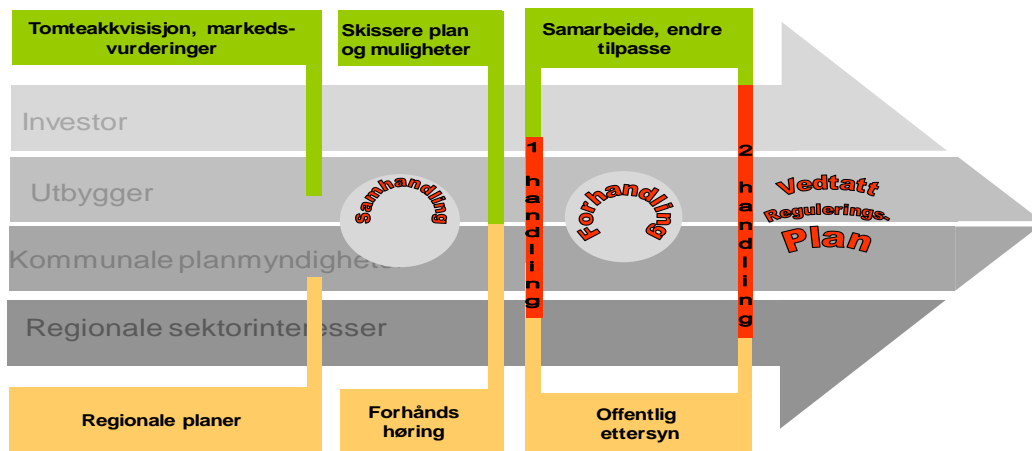
er derfor omfattet av en viss interesse internasjonalt (Nordahl & Falleth 2011⁸). Den sparer kommunene for risikoen med å investere i tomtene og kompetanseoppbygging i forhold til verdsetting av arealene før oppkjøp. Samtidig er det tydelig at kommunalt eierskap gir stort handlingsrom for kommunen til å bestemme hvordan tomten skal utnyttes: Som selger av en tomt kan kommunen langt mer omfattende betingelser enn de kan gjennom å bruke reguleringsautoriteten.

4. Planavklaring og regulering

I motsetning til de fleste andre europeiske land har Norge bestemmelser som tillater private å fremme forslag om regulering⁹ og siden 2000 tallet har dette blitt mer regel enn unntak. Når utbygger fremmer et reguleringsforslag er dette et nødvendig første ledd i en utbygging, slik figur 1 antyder. Private forslag tar dermed utgangspunkt i markedshensyn (boliggetterspørsel) og kostnadsvurderinger (tomte- og byggekostnader), og disse hensynene er premiss gjennom hele beslutningsprosessen (Nordahl 2006). Kommunen har en viktig oppgave i den overordnede arealplanleggingen og har autoritet i forhold til å vedta eller avvise et reguleringsforslag. I reguleringsprosessen vurderer kommunens fagetat, i samråd med statlige sektormyndigheter, det foreslåtte byggeprosjektet ut fra konsekvenser for naboer, for utviklingen i området, for byen, miljøhensyn, hensyn til kommunale tjenester, samt helse og sikkerhet for framtidige beboere etc. I prosessen veies samfunnsmessige hensyn opp mot utbyggers lønnsomhetskalkyler og byggeteknisk gjennomførbarhet. Problemet med prosessen er at myndighetene (kommune og regionale myndigheter som er trukket inn i prosessen) bare har kunnskap om og ansvar for den ene siden av avveiningen. Verken kommunen eller regionale myndigheten må vurdere de økonomiske konsekvensene av sine kommentarer og endringskrav. Dersom kravene øker byggekostnadene eller fører til at inntekspotensialet reduseres er det utbygger som må bære dette. Dersom dette fører til at prosjektet ikke lenger er lønnsomt er utbyggers alternativ å kansellere prosjektet. Dette forholdet er skissert i figur 2 nedenfor: her vises reguleringsprosessens utvikling fra utbyggers første initiativ og fram mot vedtak.

⁸ Referansen viser til et europeisk samarbeidsprosjekt ”*Land Management and urban Dynamics*” (En såkalt COST-aksjon der over 20 land utvekslet erfaring om urban tomtopolitikk). Se hjemmesiden til programmet som har finansiert samarbeidet: [http://www.cost.eu/library/publications/\(pbno\)/4](http://www.cost.eu/library/publications/(pbno)/4)

⁹ § 30 i Plan- og Bygningsloven



Figur 2 Reguleringsprosessen vises som en tidsakse der ulike myndigheter møter utbyggers interesser. De horisontale linjene antyder ulike aktører fra myndighetssiden og fra markedssiden. De vertikale linjene viser til formelle milepæler i beslutningsprosessen slik de er i hbt. Plan- og bygningsloven. Kilde: Nordahl 2006.

Beslutning om arealbruk er en tidkrevende prosess, og det er viktig å merke seg at selv om interesser kan stå steilt mot hverandre har reguleringsprosessen som grunnleggende hensikt å komme til enighet (Nordahl 2006). Et utfall som fører til vedtatt reguleringsplan gir et juridisk bindende dokument som hjemler utbyggingsrettigheter på tomten. Reguleringsplanen er første trinn i en byggeprosess: bygg som er i henhold til planen vil i prinsippet bli tillatt oppført. Dermed er en vedtatt reguleringsplan også viktig som sikkerhet når det skal reises kapital for byggingen (Meel, i Røsnes og Kristoffersen 2009). Utfordringene med reguleringsprosessen er at utbygger og kommunens planetat gjerne diskuterer seg fram til et omforent reguleringsforslag. Dette legges så ut for offentlig ettersyn (markert med vertikal rød linje).

Når prisene stiger ønsker utbyggere å få mange boliger brakt fram til markedet, men opplever ofte at reguleringsprosessen er en bremse. Dette har vært tilfelle de siste tre årene. Diskusjonen i 2012 har mange likhetstrekk med diskusjonen 10 år tidligere. Utover 2000 tallet steg boligprisene kraftig og fra utbyggerhold ble det pekt på at kommunene brukte for lang tid til å behandle reguleringsforslagene. Staten fulgte opp med flere lovendringer: i 2003 ble det innført lovbestemte tidsfrister for kommunenes behandling av innsendte planforslag og bestemmelser

om gebyrsanksjoner dersom fristene ikke overholdes¹⁰. Endringen førte til betydelig innsats fra kommunenes side i forhold til effektivisering og strukturering av saksbehandlingen (Nordahl et al. 2009). Det ble også innført bestemmelser som begrenset mulighetene for regionale etater til å komme med innsigelser. Nå er bestemmelsene slik at dersom sektormyndigheten ikke har gitt foreløpige tilbakemeldinger i tidligfase, mister de sin rett til å fremme innsigelser senere i prosessen. Det er imidlertid ingen krav om konsistens og presisjon i uttalelsene, og det synes ikke som om lovendringen har ført til at statlige sektorinteresser opptrer på måter som gir utbygger økt forutsigbarhet mht de innvendinger og forutsetninger.

I reguleringsplanen kan kommunen stille betingelser som må være tilstede for at utbygger kan få byggetillatelsen innvilget, som krav om opparbeiding av tilførselsveier, sykkel- og gangveier, grøntområder som må være opparbeidet før boligene tillates å tas i bruk etc. Kravene settes ut fra hva som blir vurdert som nødvendig for at området skal ha de kvalitetene og det tjenestetilbudet som anses som nødvendig i dag. Formelt skjer dette ved at kommunen stiller vilkåret og utbygger kan så tilby seg å besørge tiltaket (bygge veiene, grøntområdene, sette av tomt til barnehage etc.). Kommune og utbygger inngår så en frivillig avtale om dette, en såkalt utbyggingsavtale. En lovendring i 2006 innførte restriksjoner i hva slags bidrag *kommunen kan tillate seg å ta imot* fra utbygger. Utbygger kan ikke stå for oppføring av skole og andre sosiale infrastrukturtiltak. Bransjen selv mente at dette var en riktig begrensning ut fra en logikk om at (bygg til) tjenester som kommunen er pålagt å ha bør finansieres over kommunens budsjett og ikke gjennom bidrag fra utbyggere. Problemet er imidlertid at dersom slike betingelser stilles må utbygger vente med å gjennomføre byggeprosjektet til kommunene har besørget tiltaket / oppfylt betingelsen.

I Plan og bygningsloven av 2008 ble det innført to typer detaljplaner: Det ble innført en egen plantype kalt områderegulering som *skal* utføres av kommunen. Områdeplaner skal ikke vokse fram fra utbyggerinitiativ, men kommunen *kan* gi private i oppdrag å utforme forslag til områdeplan på vegne av kommunen. Utbyggernes egeninitierte detaljplaner er nå begrenset til en såkalt detaljregulering. Denne typen reguleringsplan er kjennetegnet ved at rettsvirkningen faller bort dersom byggetiltaket ikke er igangsatt innen 5 år etter vedtatt plan (§12.4).

Reguleringsprosessen er et møte mellom myndighet og marked. For markedsaktørene er reguleringsvedtak nødvendig for å kunne gjennomføre byggeprosjektet. For myndighetene er reguleringsprosessen og reguleringsvedtaket svært betydningsfulle redskap i byutviklingen. Den er en arena for å påvirke det bygde miljøet estetisk og funksjonelt, for å sikre at ulike

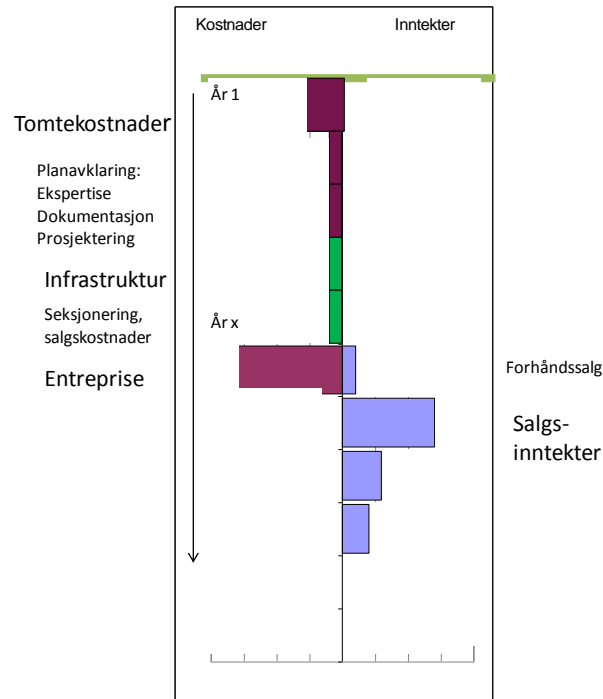
¹⁰ Loven hadde ikrafttreden 01.07.04, PBL § 30 andre ledd og PBL 27-1 og § 27-2.

byggeprosjekter i samme område henger godt sammen, at kvaliteter utenfor selve byggeprosjektet også ivaretas – av hensyn til nåværende og framtidige beboere. Samtidig er det en forutsetning for å få gjennomført nye boligprosjekter. Dette doble hensynet *er* vanskelig å ivareta.

Reguleringsprosesser som både sikrer utbyggere forutsigbarhet mht når en beslutning kan påregnes og et utfall som gir tilstrekkelig fleksibilitet slik at utbygger kan tilpasse produktet til praktiske utfordringer - og endringer i markedet - er en utfordring både i Norge og internasjonalt. I Norge er imidlertid utfallene beheftet med særlig usikkerhet blant annet fordi regionale myndigheters innspill skjer sektorvis og ukoordinert. Det er også slik at behovet til *framtidige boligsøkere* ikke inngår som et selvstendig hensyn og andre hensyn veies opp imot. Norge har i dag ingen egen instans som skal ivareta framtidige boligsøkere i slike prosesser. Det er opp til lokalpolitikere å bringe behovet for nye boliger inn, som et særlig hensyn.

5. Byggegrunn og regulering – betydning for risiko

Fra boligutviklerne er det stort fokus på uforutsigbarhet i rammebetingelsene. Når det gjelder utfallet av reguleringsbeslutningen er både tidsdimensjonen og innholdet i beslutningen av stor betydning for økonomien i utbyggers prosjekt. Figur 3 viser karakteren på den investeringen som utbygger gjør i et boligprosjekt. Tomten kjøpes i år 1, og i de aller fleste tilfeller må det gjennomføres en (om)regulering før byggearbeidene kan settes igang. Selv om tomten er regulert til boligformål er rammene sjelden tilpasset det prosjektet som utbygger ser som best for tomten. Utbygger vil forsøke å få til et opsjonskjøp der endelig pris settes i forhold til utfallet av reguleringsplanen, men praksis tilsier imidlertid at opsjonsavtaler er vanskelige å få til i et område der prisene er stigende. I de mest ettertraktede områder er det tomselgers marked. Dermed påløper det kapitalkostnader som kommer i tillegg til utgiftspostene som er skissert nedenfor. Disse løper helt til salget starter. I tillegg til tomtekostnadene koster utrednings- og dokumentasjonsarbeidet som utbygger besørger i forbindelse med reguleringsarbeidet. Jo flere kommentarer og spørsmål som fremmes til reguleringsforslaget i beslutningsprosessen jo mer informasjon og dokumentasjon må utbygger skaffe for å svare på spørsmål eller argumentere for sitt syn. Jo større endringer som prosjektet må gjennomgå med hensyn til arkitektonisk utforming, planløsning med mer, jo større er utbyggers kostnad til denne type ekspertise. Det finnes ingen oversikt over utbyggers utlegg i forbindelse med selve reguleringsbeslutningen, ei heller over direkte økonomiske konsekvenser ved – for eksempel – en utsettelse av et reguleringsvedtak. Dette er tall som må hentes ut for hvert byggeprosjekt. Selv med et lokalt, situert utgangspunkt er kostnadene vanskelige å fastslå. Poenget er at eiendomsutvikling krever betydelige kapitalutlegg også før selve byggingen kan starte. Figur 3 antyder sammenhengen



Figur 3: Skjematiske framstilling av forholdet mellom utgifter og inntekter etter en tidsakse. Egen framstilling

Figuren viser utleggene utbygger har til tomt, informasjonsinnhenting og ulike typer ekspertise. Inntektene kommer først når forhåndssalg starter. Det er sjelden forhåndssalg starter før reguleringsplanen er vedtatt. Tidsdimensjonen mellom År 1 og År x vil variere. En studie av 5 store boligprosjekter i Oslo-området varierte mellom 5 og 7 år fra tomten var ervervet til reguleringsvedtak forelå (Nordahl 2006).

Figuren viser ikke kapitalkostnadene som utbygger har. For å finansiere selve byggeprosessen (entreprisekostnadene) må utbygger søke et byggelån. Bankene krever vanligvis at mellom 40 og 50 % av boligenhetene er solgt før utbygger får åpne byggelånet. Samtidig har utbygger ofte inngått en utbyggingsavtale med kommunen som må innløses før en igangsettingstillatelse kan påregnes.

Det er svært mange ubesvarte spørsmål om hvordan utbyggere handler i forhold til urbane tomtemarkeder og tomteakkvisisjon. Det er også lite kunnskap om effekten av endringer i Plan- og bygningsloven. To trekk er imidlertid observerbare: Det ene gjelder økte tomtebanker, det andre gjelder *kjøp og salg av utbyggingsprosjekter*. Barlundhaug og Nordahl (2011) antyder at utbyggeres tomtereserver har økt. Dersom det er riktig er det viktig å studere effekten for kapitalkostnadene i utbyggingsprosjekter og konsekvensene dette for de samlede byggekostnadene og lønnsomheten i prosjektene.

Det er også observert en tendens til at boligutviklingseiendommer organiseres i egne selskap. Disse kjøpes og selges: når en utbygger velger å starte en stor utbygging søkes ofte en (eller flere) partner slik at risikoen kan fordeles på flere. Dermed etableres prosjektspesifikke utbyggingsselskaper. En gjennomgang av Bedrifts- og foretaksregisteret, (BoF, SSB) viser at i perioden mellom 2005 og 2010 er det etablert nær 6000 nye foretak i kategorien *utvikling og salg av egen eiendom*. I samme periode er ca 3000 er nedlagt. Typisk levetid for en denne type bedrifter er under 4 år (Nordahl 2012). En betydelig andel av disse foretakene er konstellasjoner av utviklingseiendom som etableres og avvikles for å optimalisere spesifikke utviklingsprosesser (Wikeborg og Rein 2009). Konsekvensen for samlede byggekostnader er lite studert.

I sum er det grunn til å tro at urbanisering og tetthet øker de samlede kostnadene ved å bygge nye boliger *betydelig mer* enn den urbane gradienten skulle tilsi. Vi har lite systematisert kunnskap om tomtetilfang og reelle tomtekostnader, ei heller tidskostnadene knyttet til gjennomføring av boligbyggeprosjekter. Vi har en del spredte tilløp til en moderne, urban tomtepolitikk i noen av de større byene. Når det letes etter tiltak for å øke volumet på byggingen av nye boliger innenfor byggesonen i våre store byer, er det trolig mye å hente på en aktiv tilrettelegging av tilfanget på byggegrunn og bedre koordinering av interessene som møtes i planavklaringen. Dersom utbyggere får raskere tilgang på tomter som kan gi effektiv bygging bidrar dette også til å redusere behovet for store tomtebanker. Det samme gjør raskere og mer forutsigbare beslutningene. Dette er trolig viktige politiske tiltak for å øke nybyggingsvolumet og redusere prisveksten i de store byene.

Litteratur:

- Aase, A (1967) Tomteprisene. i Aase A (red) *Kommunal tomtepolitikk*. Institutt for By og regionplanlegging, Norges tekniske Høgskole, Trondheim
- Aase, A. (1967). *Tomteprisene*. i Aase A (red) *Kommunal tomtepolitikk*. Institutt for By og regionplanlegging, Norges tekniske Høgskole, Trondheim
- Avhendingslova (1992). Lov 3. juli 1993 nr. 93 om avhending av fast eiendom (avhendingslova). Lastet ned 12.09.2012 fra <http://www.lovdatabank.no/all/hl-19920703-093.html>
- Annaniassen, E. (1996). *Boligsamvirkets historie i Norge, bind 2: nå bygger vi den nye tid* Oslo: Exil forlag.
- Annaniassen, E. (2006). Norge – det socialdemokratiske ägerlandet. I B. Bengtsson (red.), *Varför så olika : nordisk bostadspolitik i jämförande historisk ljus*. Malmö: Égalité.
- Barlindhaug R og B Nordahl (2011) *Boligbyggingens prisrespons. For mange hensyn eller for lite tilrettelegging?* NIBR-rapport 2011:31 Norsk institutt for by- og regionforskning, Oslo
- Bengtsson, B, E Annaniassen, L Jensen, H Ruonavaara, J R Sveinsson (2006) *Varför så olika. nordisk bostadspolitik i jämförande historisk ljus*. Égalité
- Bustadsoppføringslova (1997). Lov 13. juni 1997 om avtaler med forbruker om oppføring av ny bustad m.m. (bustadsoppføringslova). Lastet ned 12.09.2012 fra <http://www.lovdatabank.no/all/hl-19970613-043.html>
- Caldera Sánchez, A. and Å. Johansson (2011), "The Price Responsiveness of Housing Supply in OECD Countries", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 837, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5kgk9qhrnn33-en>
- Eiendomsmeglingsloven (2007). Lov 29. juni 2007 om eiendomsmegling. Lastet ned 12.09.2012 fra <http://www.lovdatabank.no/all/hl-20070629-073.html>
- Hansson, O. (1967). Tilgangen på byggegrunn. I A. Aase (red.), *Kommunal tomtepolitikk*. Institutt for by- og regionplanlegging, Norges Tekniske Høgskole, Trondheim.
- Kalbro, Thomas, Hans Lind og Stellan Lundström (2009) *En fleksibel og effektiv bostadsmarked – problem og tiltak*. KTH oktober 2009
- Kiøsterød, T. (2005). *Hvordan ble målene nådd: hovedlinjer og erfaringer i norsk boligpolitikk* (Temahefte 1/05). Oslo: NOVA.
- Meel, B (2009) Verdi og risikovurderinger av utviklingseiendom: om bruk av forhåndskalkyler i verdifastsettelsen. In Røsnes A og Ø Kristoffersen (eds) *Eiendomsutvikling i tidligfase*. Oslo: Rembra Forlag.
- Nordahl, B R Barlindhaug og S Nørve (2007) Markedsbasert utbyggingspolitikk. Møte mellom kommune og utbygger i pressområder. Samarbeidsrapport, Sintef Byggforsk, NOVA og NIBR. Oslo: NIBR
- Nordahl B, R Barlindhaug, S Nørve, E Havnen og A Skogstad Aamo: *Utbyggerstyrt byutvikling?* NIBRrapport, nr 21, Oslo: NIBR
- Nordahl B og E Falleth (2011) Governing the market through cooperation. Actions and actors in urban development policy in Norway. . In Tira M, E vand er Krabben and B Zanon (eds): *Land Management and Urban Dynamics. Innovative methods and practices in a changing Europe*. COST ACTION TUD602, Poitecninga, Italy: Maggioli Editore.
- NOU 2011:15 (2011). *Rom for alle: en sosial boligpolitikk for fremtiden* Lastet ned 12.09.2012 <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/nouer/2011/nou-2011-15.html?showdetailedtableofcontents=true&id=650426>
- NOU 2002:2 *Boligmarkedene og boligpolitikken*. Lastet ned 21.09.2012 <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/nouer/2002/nou-2002-2.html?id=145338>

- NOU 2001: 22 (2001) *Fra bruker til borger. En strategi for nedbygging av funksjonshemmende barrierer*. Lastet ned 12.09.2012 <http://www.regjeringen.no/nb/dep/dok/nouer/2001/nou-2001-22.html?pid=143931>
- NOU 1992: 30 (1992). (1992) *Bankkrisen*.
- NOU 1974: 4 (1974) (1974) *Konsesjonslove*. Endret i 2003. Lastet ned 03.01.2013 <http://www.lovdata.no/all/nl-20031128-098.html>
- NOU 1972:4 (1972) *Boligformidling: utredning fra Boligformidlingsutvalget oppnevnt ved kongelig resolusjon av 13.desember 1968: avgitt 15.desember 1971*
- LOV-2008-06-27-71 *Lov om planlegging og byggesaksbehandling* (plan- og bygningsloven). Miljøverndepartementet <http://www.lovdata.no/all/hl-20080627-071.html#1-1>
- Prop. 65 S (2010-2011) *Proposisjon til Stortinget. Styrking av investeringsstilskotet til omsorgsbustader og sjukeheimsplassar*. Lastet ned 12.09.2012 <http://www.regjeringen.no/pages/15426886/PDFS/PRP201020110065000DDDPDFS.pdf>
- Tiltak for økt boligbygging i Norge (2011) Byggenæringens Landsforbund og Boligprodusentene. Oslo. Lastet ned 12.09.2012 <http://www.bnl.no/getfile.php/Filer/Rapporter/Byggen%E6ringens%20tiltak%20for%20%E5%20%E8ke%20boligbyggingen.pdf>
- Van der Krabben, Erwin, H Ploegmakers and A Samsura (2011): The Netherlands: The public development om land. In Tira M, E vand er Krabben and B Zanon (eds): *Land Management and Urban Dynamics. Innovative methods and practices in a changing Europe*. COST ACTION TUD602, Poitecninga, Italy: Maggioli Editore.
- St. meld. nr. 23 (2003 -2004) (2004) *Om boligpolitikken*
- St.meld. nr 6 (2002-2003) Tiltaksplan mot fattigdom. Lastet ned 12.09.2012 <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/dok/regpubl/stmeld/20022003/stmeld-nr-6-2002-2003-.html?pid=196483>
- Sørvoll, J. (2008). *Fra totalreguleringsambisjoner til markedsstyring. Arbeiderpartiet og reguleringen av boligomsetningen 1970–1989* (NOVA-rapport 1/2008). Oslo: NOVA.
- Sørvoll, J. (2010). Arbeiderpartiet og reguleringen av boligomsetningen 1970–1989. Fra regulering til marked: En reaktiv prosess. *Regionale trender, 1*, 15–23.
- Sørvoll, J (2011). *Den boligsosiale vendingen. Norsk boligpolitikk fra midten av 1990-tallet i historisk perspektiv*. Trykket vedlegg til NOU 2011:15 Rom for alle. Lastet ned 12.09.2012 http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/rapporter_planer/rapporter/2011/den-boligsosiale-vendingen-norsk-boligpo.html?pid=652522
- Lov 2003–11-28 nr 98: Lov om konsesjon ved erverv av fast eiendom. Lastet ned 20 sept. 2012 <http://www.lovdata.no/all/hl-20031128-098.html>