

Beregnet til

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Dokument type

Rapport

Dato

2021-06-25

EN STUDIE OM KOMMUNENES BOLIGRESERVER OG REGULERINGSPLANERS EGNETHET FOR UTBYGGING

EN STUDIE OM KOMMUNENES BOLIGRESERVER OG REGULERINGSPLANERS EGNETHET FOR UTBYGGING

Oppdragsnavn **En studie om kommunenes boligreserver og reguleringsplaners egnethet for utbygging**
Prosjekt nr. **1350042921**
Mottaker **KMD**
Dokument type **Rapport**
Versjon **Endelig**
Dato **25.6.2021**
Utført av **Rapporten er utarbeidet i samarbeid mellom Samfunnsøkonomisk Analyse ved Bjørn Gran og Emil Bjøru, og Rambøll / Henning Larsen ved Synne Dækko Næss, Thorbjørn Faber Geirbo, Ole J Kittilsen og Heidi Jensseter**
Kontrollert av **Bjørn Gran**
Godkjent av **Ole J Kittilsen**
Beskrivelse **Hovedrapport**

Rambøll
Harbitzalléen 5
Postboks 427 Skøyen
0213 Oslo

T +47 22 51 80 00
<https://no.ramboll.com>

INNHALDSFORTEGNELSE

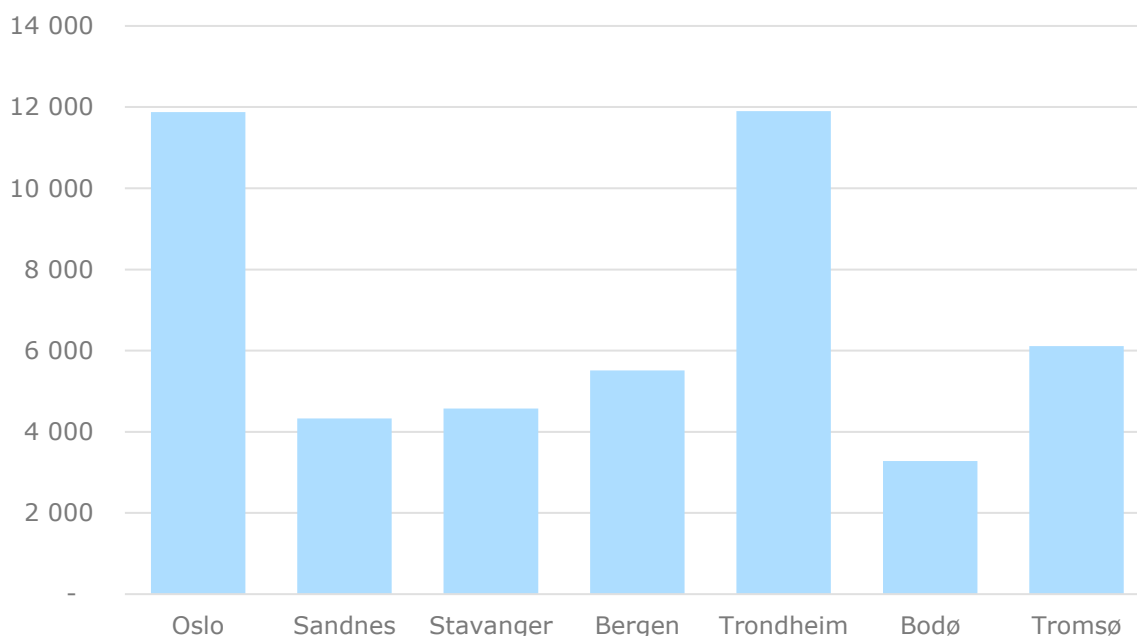
1.	Sammendrag	3
2.	Innledning	5
2.1	Datainnsamling	5
3.	Kommunenes regulerte boligreserve	7
3.1	Befolkningsvekst og boligbygging i de syv kommunene	7
3.2	Kartlegging av den regulerte boligreserven	12
3.2.1	Metode for å anslå antall boliger i den regulerte boligreserven	13
3.2.2	Boligreserven i tall	13
3.3	Vurdering av boligreserven	14
3.3.1	Er den kartlagte boligreserven reell?	15
3.3.2	Boligreserven i forhold til befolkningsvekst	15
3.3.3	Boligreserven i forhold til vekst i antall husholdninger	17
4.	Årsaker til at ferdig regulerte boliger ikke bygges ut	19
4.1	Markedsforhold, delområder og boligtyper	20
4.2	Infrastruktur/rekkefølgekrav	21
4.3	Transformasjon er komplekst og dyrt	21
4.4	Saksbehandlingstid og medvirkning	22
4.5	Endring av funksjons- og kvalitetskrav underveis i prosjektene	22
4.6	Forholdet mellom grunneier og profesjonell utvikler	23
5.	Analyse av gjennomført bygging	24
5.1	Utvalg av byggesaker med fravik fra reguleringsplan	24
5.2	Kartlegging av fravik fra reguleringsplan	26
5.2.1	Byggesaker med blokkbebyggelse	27
5.2.2	Byggesaker med småhus	29
5.3	Tidsbruk	30
5.4	Drøfting av funnene	31
6.	Tiltak	34
6.1	Bestemmelsene i reguleringsplanen bør kun gjelde det som er spesifikt for reguleringsplanområdet	34
6.1.1	Situasjonen i dag	34
6.1.2	Beskrive tiltaket	35
6.2	Detaljerte plankart i regulerings saker for transformasjonsprosjekter bør unngås	35
6.2.1	Situasjonen i dag	35
6.2.2	Beskrive tiltaket	36
6.3	Transformasjonsprosjekter bør være gjenstand for utredning/ vurdering av økonomisk gjennomførbarhet	36
6.3.1	Situasjonen i dag	36
6.3.2	Beskrive tiltaket	37

6.4	Kommunen bør jevnlig sette et mål for regulerte og ferdigstilte antall boenheter og boligtyper i kommunens delområder	38
6.4.1	Situasjonen i dag	38
6.4.2	Beskrive tiltaket	38
6.5	Plan for etappevis gjennomføring legges til grunn for tidspunkt for rekkefølgekrav.	39
6.5.1	Situasjonen i dag	39
6.5.2	Beskrive tiltaket	39
6.6	Prioritere statlige midler/tilskuddsordninger til å finansiere teknisk, sosial og blå-grønn infrastruktur/rekkefølgekrav for transformasjonsområder	40
6.6.1	Situasjonen i dag	40
6.6.2	Beskrive tiltaket	41
7.	Samfunnsøkonomisk rangering av tiltakene	42
7.1	Nullalternativet og de foreslåtte tiltakene	42
7.2	Identifisere virkninger av tiltakene	43
7.2.1	Omfang	45
7.3	Virkninger for de ulike tiltakene	48
7.3.1	Tiltak A: Bestemmelsene i reguleringsplanen bør kun gjelde det som er spesifikt for reguleringsplanområdet	48
7.3.2	Tiltak B: Det bør unngås detaljerte plankart i reguleringsaker for transformasjonsprosjekter	50
7.3.3	Tiltak C: Transformasjonsprosjekter bør være gjenstand for utredning/ vurdering av økonomisk gjennomførbarhet	52
7.3.4	Tiltak D: Kommunen bør jevnlig sette et mål for regulerte og ferdigstilte antall boenheter og boligtyper i kommunens delområder	54
7.3.5	Tiltak E: Plan for etappevis gjennomføring legges til grunn for tidspunkt for rekkefølgekrav.	56
7.3.6	Tiltak F: Prioritere statlige midler/tilskuddsordninger til å finansiere teknisk, sosial og blå-grønn infrastruktur/rekkefølgekrav for transformasjonsområder	58
7.4	Rangering av tiltakene	60
8.	Konklusjon og anbefalinger	61
9.	Referanseliste	64

1. SAMMENDRAG

Denne rapporten oppsummerer prosjektet «En studie om kommunenes boligreserver og reguleringsplaners egnethet for utbygging» som Rambøll og Samfunnsøkonomisk Analyse har utført på vegne av KMD. Arbeidet er utført i perioden desember 2020 til juni 2021.

Arbeidet har bestått av to deler. Del 1 av oppdraget har handlet om å kartlegge boligreserven i de syv kommunene Oslo, Stavanger, Sandnes, Bergen, Trondheim, Bodø og Tromsø (kapittel 3), samt å vurdere årsaker til at ferdig regulerte boliger ikke bygges ut (kapittel 4). Den regulerte boligreserven, målt i antall boliger og som definert i dette prosjektet, er størst i Oslo kommune og Trondheim kommune med henholdsvis med 11 875 og 11 902 boliger per januar 2021.¹ Deretter følger Tromsø kommune med 6 114 boliger, Bergen kommune med 5 514 boliger, Stavanger kommune med 4 573 boliger, Sandnes kommune med 4 331 boliger og Bodø kommune med 3 282 boliger. Figur 1 oppsummerer den regulerte boligreserven i de syv kommunene.



Figur 1: Den regulerte boligreserven i de syv kommunene

I del 2 av prosjektet har vi gjennomført en kartlegging og gjennomgang av byggesaker der endelig godkjent prosjekt avviker fra reguleringsplanen. Altså at reguleringsplanen er dispensert fra, eller endret. Endringer av prosjektene og optimalisering av løsninger i reguleringsplanen er de vanligste årsakene i utvalget som vi har analysert. Dette er oppsummert i kapittel 5.

Med utgangspunkt i kartlegging i Del 1 og Del 2 har vi foreslått tiltak som vi mener er egnet til å fremme fortetting/transformasjon, og som svarer på utfordringene/årsakene til at ferdigregulerte boliger ikke bygges ut (kapittel 6).

¹ Oslo kommune opererer selv med en boligreserve på ca. 27 000 boliger. Dette inkluderer områdereguleringsplaner, som vi ikke tar med i vår definisjon av reserven.

Vi har deretter gjennomført en forenklet samfunnsøkonomisk analyse av tiltakene, for å kunne prioritere tiltakene (kapittel 7). Analysen viser at alle de foreslåtte tiltakene med høy sannsynlighet har høyere nytte enn kostnader for samfunnet å gjennomføre. Videre viser analysen at kostnadene ved de fleste foreslåtte tiltakene er relativt små.

De anbefalte tiltakene er i prioritert rekkefølge ut ifra den samfunnsøkonomiske analysen:

1. Tiltak C: Transformasjonsprosjekter bør være gjenstand for utredning/ vurdering av økonomisk gjennomførbarhet
2. Tiltak D: Kommunen bør jevnlig sette et mål for regulerte og ferdigstilte antall boenheter og boligtyper i kommunens delområder
3. Tiltak A: Bestemmelsene i reguleringsplanen bør kun gjelde det som er spesifikt for reguleringsplanområdet
4. Tiltak B: Det bør unngås detaljerte plankart i reguleringssaker for transformasjonsprosjekter
5. Tiltak E: Plan for etappevis gjennomføring legges til grunn for tidspunkt for rekkefølgekrav
6. Tiltak F: Prioritere statlige midler/tilskuddsordninger til å finansiere teknisk, sosial og blå-grønn infrastruktur/rekkefølgekrav for transformasjonsområder

Et viktig tiltak som vi ikke analyserer videre i denne rapporten er overordnede plantyper kombinert med modeller for faste bidrag til infrastrukturbygging. Årsaken til at vi ikke utreder dette videre her, er at KMD i et separat prosjekt utreder mulige modeller for dette.

Til slutt følger en konklusjon med anbefalinger. Det er også omtalt hvordan tiltakene kan tas i bruk, eller utredes videre. Se kapittel 8.

2. INNLEDNING

Kommunal- og moderniseringsdepartementet gjennomfører for tiden prosjektet «Fortetting og transformasjon» hvor målsettingen er at: «Kommunen, utbyggere og grunneiere skal kunne gjennomføre planprosesser, omdanne eiendommer, fordele kostnader og gjennomføre andre relevante forberedelser til byggestart i fortetting- og transformasjonsområder, på en raskere, mer effektiv og forutsigbar måte enn i dag.»

Prosjektet strekker seg fra 2018-2021, og skal munne ut i et høringsforslag fra departementet i 2021 og 2022. Prosjektet inneholder en rekke delutredninger, herunder prosjektet som presenteres i denne rapporten, «En studie av boligreserver og reguleringsplaners egnethet for utbygging». Rapporten er utarbeidet av Rambøll og Samfunnsøkonomisk analyse (SØA).

Dette prosjektet/delutredningen har vært delt i to faser. Del 1 av oppdraget har handlet om å kartlegge boligreserven i de syv kommunene Oslo, Stavanger, Sandnes, Bergen, Trondheim, Bodø og Tromsø (resultatene er oppsummert i notat 1), samt å vurdere årsaker til at ferdig regulerte boliger ikke bygges ut (resultatene er oppsummert i notat 2). I del 2 av prosjektet har vi gjennomført en kartlegging og gjennomgang av byggesaker fra tre utvalgte kommuner endelig godkjent prosjekt avviker fra reguleringsplanen. Altså at reguleringsplanen er dispensert fra, eller endret. Ulike årsaker til avvikene er systematisert/kategorisert.

Med utgangspunkt i kartlegging i Del 1 og Del 2 har vi foreslått tiltak som vi mener er egnet til å fremme fortetting/transformasjon, og som svarer på utfordringene/årsakene til at ferdigregulerte boliger ikke bygges ut. Vi har deretter gjennomført en forenklet samfunnsøkonomisk analyse av tiltakene, for å kunne prioritere tiltakene.

2.1 Datainnsamling

I prosjektet er det samlet inn en omfattende mengde data. Under følger en beskrivelse av datainnsamlingen for de ulike delene av prosjektet

Del 1: Kartlegging av boligreserver og årsaker til at ferdig regulerte boliger ikke bygges ut

For å skaffe en oversikt over byenes boligreserver ble de utvalgte kommunene invitert til et oppstartsmøte. I oppstartsmøtene ble hensikten med prosjektet presentert, samt hvilke data vi gjerne ønsket at kommunene skulle bidra med. Kommunene på sin side fikk også presentert og forklart for prosjektgruppen hvilke tall de enkelt hadde tilgang til og hvilke data de kunne levere til prosjektet. Kommunene leverte oversikt over følgende data:

- Hvor mange boliger som kan bygges på bakgrunn av vedtatte detaljreguleringer og vedtatte områdereguleringer uten krav til detaljregulering
- Inndeling av kommunen i delområder (i samarbeid med Rambøll og SØA)
- Data om reservens boligtyper (for alle kommuner unntatt Oslo og Bergen)
- Vedtaksår for reguleringen (for alle kommuner)

Dataene ble sammenstilt og presentert i notater for hver kommune, samt oppsummert i Notat 1 som ble sendt til KMD.

Videre i del 1 ble det gjennomført intervjuer med ansatte i alle kommunene og representanter fra utbyggere (2-3 i hver kommune). Fra kommunene deltok mellom 1 og 3 ansatte per intervju. Vi lot det være opp til kommunene selv å definere hvem som skulle delta i intervjuene, men som

oftest var det en representant med oversikt over overordna plan (kommuneplanens arealdel ol.) og en representant med oversikt over reguleringsplan-området. Fra utbyggersiden var det vanligere med én representant i intervjuene, selv om det også var noen intervjuer der flere ansatte deltok. Deltakerne fra utbyggersiden hadde også ulike roller, men de fleste jobbet overordnet og hadde oversikt over mange av firmaets eksisterende og kommende prosjekter.

I intervjuene ble funnene fra Notat 1 presentert, i tillegg til at informantene hadde fått tilsendt tallene på forhånd. I intervjuene ble informantene bedt om å vurdere om den kartlagte boligreserven i kommunen er tilstrekkelig for å møte behovet fremover, både med tanke på kommunen som helhet og fordelt på delområder og boligtyper. Videre ba vi informantene om å vurdere ulike årsaker til at boligreserven ikke blir tilstrekkelig utnyttet, og til slutt vurdere hvilke tiltak som kunne hjelpet til å utnytte reserven bedre. Intervjuguidene som ble brukt er vedlagt denne rapporten.

Del 2: Kartlegging av reguleringsendringer og dispensasjoner

For å skaffe informasjon om årsaker til at reguleringsplaner må dispenseres eller endres i forbindelse med byggesaker, ønsket vi i utgangspunktet å få data levert av kommunene selv.

Dette viste seg av praktiske årsaker vanskeligere å gjennomføre enn først antatt. Derfor har Rambøll selv hentet inn det meste av data fra kommunenes portaler for saksinnsyn. Dette har lagt noen begrensninger på datautvalget, og hvilke kommuner som er innhentet data fra, da kommunene benytter ulike innsynsportaler. For Oslo kommune har imidlertid kommunen selv levert datagrunnlaget. I Tromsø og Trondheim har utbyggere og kommunen sendt inn forslag til saker, som utgjør deler av datagrunnlaget. Vi har analysert ca. 20 saker fra hver kommune. Til sammen 60 saker.

Det ble samlet inn data om byggeprosjekter knyttet til fortetting og transformasjon i Tromsø, Trondheim og Oslo. For byggesaker konsentrerte vi oss om saker som omhandler oppføring, tilbygg eller påbygg av bygninger som øker antallet boliger på eiendommen. For næring og tjenesteyting ble det samlet inn byggesaker der prosjektet bidrar til en vesentlig økning av bruksarealet på eiendommen. Byggesakene har vedtatte reguleringsplaner som grunnlag, og har alle resultert i et vedtak om byggetillatelse.

Vi har begrenset oss til byggesaker med oppstart etter 2015.

Videre ble dataene registrert og systematisert til analyse. I analysen har det blitt fokusert på tidsbruk i byggesakene, hva slags dispensasjoner som har blitt gitt, og årsakene bak dispensasjonssøknadene.

Parallelt har prosjektet utformet forslag til tiltak, og gjennomført en forenklet samfunnsøkonomisk analyse av disse.

3. KOMMUNENES REGULERTE BOLIGRESERVE

Et viktig mål i den norske boligpolitikken er at flest mulig skal ha mulighet til å bo i sin egen bolig. For å oppnå dette har myndighetene et mål om at det skal bygges nok boliger og at boligene skal ha god kvalitet. Tilbudet av boliger bør være variert både med tanke på lokalisering, størrelse og utforming for å møte innbyggernes behov (St. meld 17 (2012-2013) Byggje – bu – leve). Myndighetene skal legge til rette for et velfungerende boligmarked, og gjennom sin boligpolitikk blant annet bidra til bedre og raskere prosesser i utbyggingen av boliger, fra planfase til ferdig utbygde bolig.

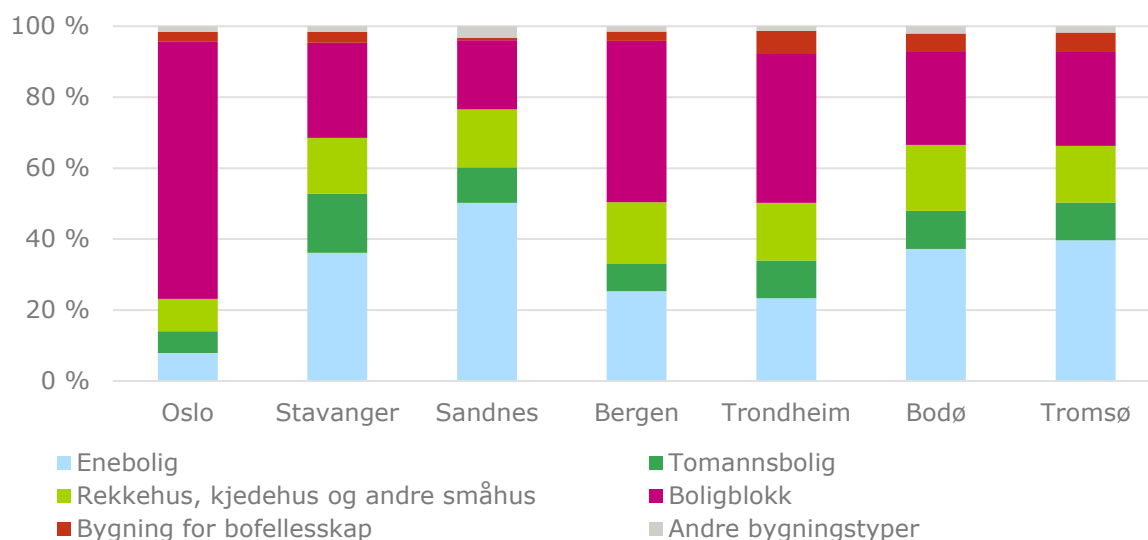
I et velfungerende boligmarked påvirkes balansen i boligmarkedet av forholdet mellom etterspørsel og tilbud av boliger. Etterspørselen avhenger blant annet av antall husholdninger, deres preferanser samt mer konjunkturelle forhold som inntekt, kreditttilgang og renter. Tilbudet av boliger er blant annet påvirket av fysiske og regulatoriske begrensninger for bygging, byggekostnader og boligbyggernes tilgang på kreditt.

3.1 Befolkningsvekst og boligbygging i de syv kommunene

Målt i antall innbyggere er de syv kommunene som inngår i denne kartleggingen blant de største i landet. Oslo kommune har flest innbyggere av alle kommuner med 697 000 innbyggere per 1. januar 2021, mens Bergen (286 000 innbyggere), Trondheim (208 000 innbyggere) og Stavanger (144 000 innbyggere) er de neste på lista. De tre siste kommunene er også blant de 20 kommunene i Norge med flest innbyggere, med Sandnes som nummer 11 (80 000 innbyggere), Tromsø som nummer 12 (77 000 innbyggere) og Bodø som nummer 19 (53 000 innbyggere).

I tillegg til å være blant de største kommunene i landet, er de også regionale sentre i sine respektive regioner, og en stor del av befolkningsveksten kommer gjennom tilflytting fra omliggende kommuner. Til tross for mange likhetstrekk mellom kommunene, er det også mange forskjeller knyttet til befolkningstetthet, topografi og arealer. Dette gir seg blant annet utslag i forskjeller i boligsammensetningen.

Oslo skiller seg ut med en spesielt stor andel boligblokker (om lag 75 prosent), men også Bergen og Trondheim har betydelig innslag, med om lag 50 prosent. I de andre byene er andelen boligblokker betydelig lavere med om lag 25 prosent i Stavanger, Bodø og Tromsø, og 20 prosent i Sandnes. I disse kommunene er eneboliger det som er dominerende, men det er også betydelig innslag av rekkehus, kjedehus og andre småhus og horisontaldelte tomannsboliger og andre boligbygg med mindre enn tre etasjer.

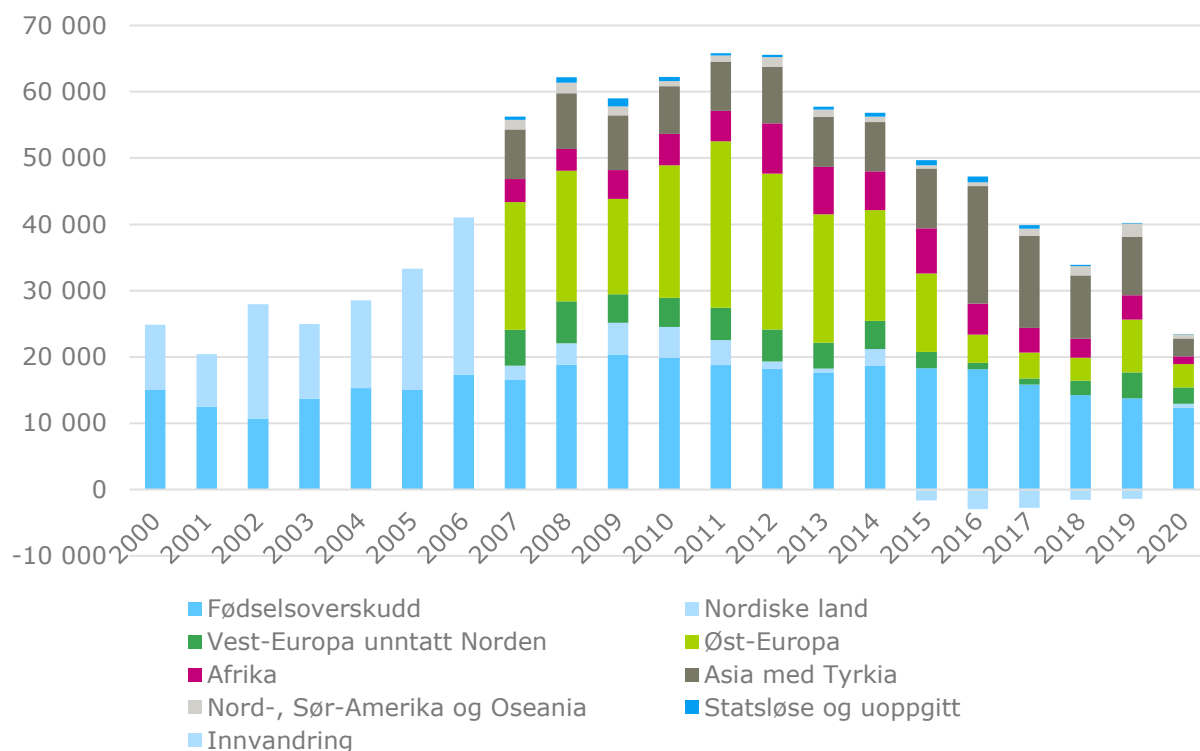


Figur 2: Eksisterende boligmasse fordelt på bygningstyper i de syv kommunene. (Kilde: SSB, tabell 06265)

I Figur 4 vises utviklingen i boligbygging (ferdigstilling) og befolkningsvekst siden 2000 nasjonalt og for de syv kommunene som inngår i denne analysen. Med utgangspunkt i at det i gjennomsnitt bor om lag 2 personer i en bolig på landsbasis, er figuren kalibrert slik at det er balanse i forholdet mellom befolkningsvekst og boligbygging når linjen ligger akkurat på toppen av søylene. Dette er en grov framstilling, men det gir en pekepinn på om boligbyggingen er tilstrekkelig for å dekke boliggetterspørselen² i en kommune. Alt annet likt, vil lav (høy) boligbygging i forhold til befolkningsvekst bidra til høyere (lavere) vekst i boligprisene i en region.

Når vi ser på utviklingen nasjonalt, finner vi at det var relativt høy boligbygging i perioden fra 2000 til 2007, men dette snudde til lav boligbygging i årene 2008 til og med 2012. I denne perioden økte befolkningsveksten klart, spesielt som følge av økt arbeidsinnvandring fra EU-land i Øst-Europa (jf. Figur 3), mens boligbyggingen falt i kjølvannet av finanskrisen. Siden 2014 har befolkningsveksten avtatt, samtidig som boligbyggingen har tatt seg opp. Dette gjør at det nasjonalt har vært høy boligbygging i forhold til befolkningsvekst, og i 2018 ble det for eksempel bygget én bolig per nye person.

² Dette er en sterk forenkling av samlet boliggetterspørsel som i tillegg til befolkningsvekst vil påvirkes av demografisk utvikling, konjunkturelle forhold (som inntektsvekst, rentenivå osv.), kultur og preferanser blant befolkningen.



Figur 3: Nasjonal befolkningsvekst fra fødselsoverskudd og netto innvandring etter bakgrunn. Antall personer

Det er imidlertid store regionale forskjeller, og Oslo skiller seg ut med lav boligbygging i forhold til befolkningsvekst gjennom stort sett hele siste 20-årsperiode. For de andre byene som inngår i prosjektet synes det å være et mer balansert forhold mellom befolkningsvekst og boligbygging. Alle byene opplevde lav boligbygging i kjølvannet av finanskrisen, men siden 2014 har boligbyggingen vært relativt høy sammenlignet med befolkningsveksten. Den siste femårsperioden (2016-2020) har forholdet mellom befolkningsvekst og boligbygging vært på 2,3 personer per nye bolig³ i Oslo.⁴ Deretter følger Sandnes med et forholdstall på 1,6 personer per nye bolig, Trondheim og Stavanger med 1,5, Bergen og Bodø med 1,1 og Tromsø med 0,9 personer per nye bolig.

Når befolkningsveksten overstiger boligbyggingen i en lenger periode (som i Oslo) vil dette gi seg utslag i at befolkningen bor tettere, for eksempel gjennom at større leiligheter gjøres om til kollektiv og deles opp i flere soverom og utleie av hybler i leiligheter, eneboliger eller andre småhus. I 2006 var forholdstallet mellom antall innbyggere og antall boliger i Oslo på 1,8 og dette har økt til 2,0 personer per bolig i 2020.

I stedet for å måle antall personer per nye bolig, kan vi se på antall husholdninger per nye bolig. I utgangspunktet tenker man at det er én husholdning per bolig,⁵ men veksten i antall husholdninger per nye bolig har ikke vært lik 1 i alle kommunene i den siste femårsperioden

³ For å ha sammenlignbare tall mellom byene har vi benyttet oss av publisert statistikk fra SSB over antall fullførte boliger. For Oslo kommune har vi blitt gjort oppmerksomme på at det er et avvik mellom statistikken i SSB og Oslo kommunes egen statistikk over antall nye boliger som er tatt i bruk. Dersom vi tar utgangspunkt i statistikken fra Oslo kommune, gir dette et forholdstall på 2,1 personer per nye bolig i perioden. Årsaken til forskjellen mellom de to statistikene synes å ligge i antall boliger som kommer fra påbygg, tilbygg eller ombygg.

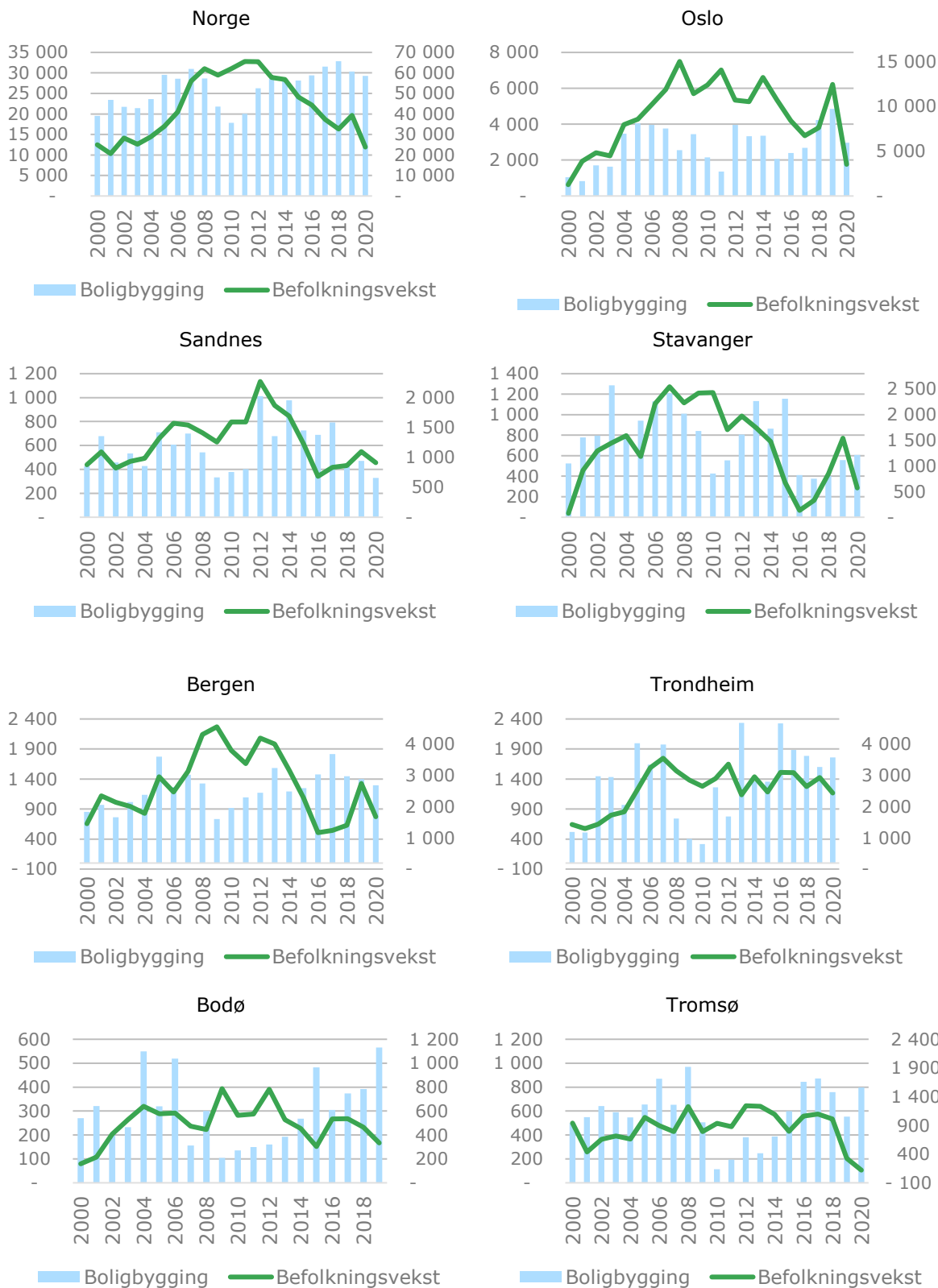
⁴ Dersom vi ser på siste 10 år (2011-2020) i Oslo er forholdstallet på 3,1 personer per nye bolig. Nedgangen skyldes høy boligbygging i 2018 og 2019, samtidig som befolkningsveksten har falt noe, spesielt i 2020.

⁵ I alle byene er det om lag 1 husholdning per bolig når vi ser på hele boligmassen.

(2016-2020): I Oslo var forholdet 1,5, Stavanger 1,2, Trondheim og Bergen 1,1 og Sandnes, Bodø og Tromsø om lag 1.

Årsaken til det høye tallet i Oslo er delvis problemer i statistikkproduksjonen som følge av mangler i registreringen av personer på bolignummer og lave andeler boligadresser med bolignummer.⁶ Problemene har sammenheng med svært høy andel bosatte på flerboligadresser i Oslo, sammenlignet med landsgjennomsnittet.

⁶ <https://www.ssb.no/familie/>

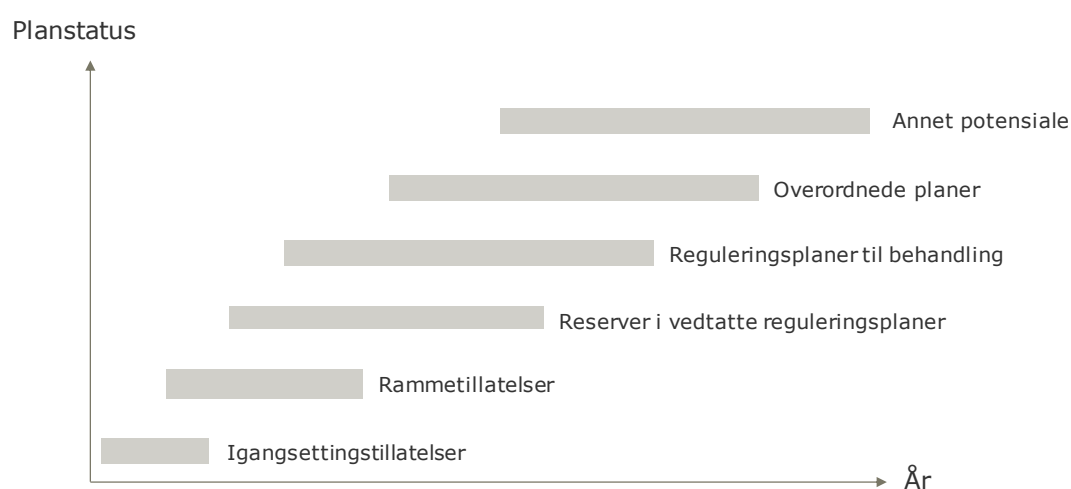


Kilde: SSB, tabell 05940 og 06913
Note: Med utgangspunkt i at det i gjennomsnitt bor om lag 2 personer i en bolig, er figuren kalibrert slik at det er balanse i boligmarkedet når linjen ligger akkurat på toppen av søylene.

Figur 4 Befolkningsvekst (høyre akse) og antall fullførte boliger (venstre akse)

3.2 Kartlegging av den regulerte boligreserven

Det framtidige boligpotensialet i en kommune består av mange planer med ulik tidshorisont. For eksempel vil en del av boligpotensialet være ferdigregulert til boligformål. Av dette vil noe være under bygging og dermed stå innflyttingsklare innen relativt kort tid (1-2 år), mens andre områder av ulike grunner ikke er påbegynt ennå. Årsakene til dette kan være mange, for eksempel fordi forhåndssalget ikke er godt nok (markedsforhold), hindringer knyttet til at området har behov for offentlig infrastruktur før det kan bygges ut eller at utbyggerne utsetter utbygging på grunn av mangel på kapasitet. Boligpotensialet lenger fram i tid kan være i reguleringsplaner som er til behandling, vedtatte områdereguleringer med krav til detaljregulering, kommunedelplaner, områder som er avsatt til fremtidig utbygging i kommuneplanens arealdel eller regional plan eller andre overordnede uformelle planer. I Figur 5 gir vi en overordnet illustrasjon av forholdet mellom status på planen til boligpotensialet og tidshorisonten fram mot at boligene står innflyttingsklare.



Figur 5 Illustrasjon av boligpotensialet etter planstatus og tidshorisont for realisering

Med bakgrunn i boligpotensialet lager mange større kommuner et «boligbyggeprogram»⁷ der de anslår når boligbyggingen i et område starter opp, hvor mange boliger som blir bygget årlig og når området er ferdig utbygget. Vurderinger av tidspunkt for boligbyggingen baserer seg både på planforhold, kunnskap om rekkefølgekrav og planlagt utbygging av sosial og teknisk infrastruktur samt framskrivninger av befolkninger og husholdninger og forventninger til boligmarkedet. Hovedformålet med boligbyggeprogrammene er at kommunene kan planlegge for kommunal tjenesteproduksjon, særlig for barnehage, skole og eldreomsorg.

I tillegg til dette kjente boligpotensialet vil det også være andre forhold har betydning for antallet boliger i en kommune. Innenfor noen gamle reguleringsplaner vil det kunne være mulig å føre opp enkelte nye boliger, og noen kommuner tillater også at det bygges nye boligbygg med grunnlag i kommuneplanens arealdel. I tillegg vil etablering av nye boligenheter i eksisterende boligbygninger (som leilighet i sokkeletasjen til en enebolig eller på loftet i en bygård) eller i andre bygninger (endring fra forretningslokale til bolig) gjerne skje med grunnlag i en gammel reguleringsplan eller i kommuneplanens arealdel. Dette potensialet har kommunene i mindre grad oversikt over, og er ikke inkludert i denne rapporten. En ytterligere forvanskende faktor er at noen av boligene som er etablert innenfor eksisterende bygninger ikke er godkjent etter plan- og bygningsloven, og derfor heller ikke kommer frem i offisiell statistikk.

⁷ Kommunene har forskjellige navn på dette «boligprogrammet», herunder utbyggingsprogram, boligbyggeprogram, osv.

3.2.1 Metode for å anslå antall boliger i den regulerte boligreserven

I dette prosjektet har vi kartlagt reserven av byggeklare boliger i de syv kommunene Oslo, Stavanger, Sandnes, Bergen, Trondheim, Bodø og Tromsø, per januar 2021.⁸ Etter samtaler med kommunene har vi kartlagt hvor mange **boliger som kan bygges på bakgrunn av vedtatte detaljreguleringer og vedtatte områdereguleringer uten krav til detaljregulering**. Denne størrelsen vil vi i denne rapporten omtale som den regulerte boligreserven. Kommunene har litt ulike metoder for å beregne den regulerte boligreserven, og metoden er beskrevet i detalj i Notat 1.

Den regulerte boligreserven er en beregnet størrelse og må dermed leses som et anslag. Endelig utbygging kan gi både færre og flere boligenheter enn det planen indikerte. Det er i hovedsak to grunner til det, en planmessig og en markedsmessig. Den ene er at krav til utforming og kvalitet stilt i planer eller i byggeteknisk forskrift har gjort at potensialet i reguleringsplanen blir lavere enn antatt da planen ble vedtatt (planmessig) eller fordi ikke alle boligenhetene har blitt realisert (markedsforhold). Den beregnede boligreserven er imidlertid kommunenes beste anslag på nåværende tidspunkt.

Kommunene bruker flere metoder for å anslå gjenstående boligpotensiale i reguleringsplanene:

- Egne beregninger basert på utnyttelsesgrad og skissert utforming.
- Rapportering fra utbygger om antall boliger som de planlegger å bygge ut innenfor reguleringsplanen.
- Det gjøres egne vurderinger av eldre reguleringsplaner, for eksempel om den er ferdig utbygd selv om det gjenstår et boligpotensial.⁹
- Kommunene har også ulike manuelle prosesser hvor de jevnlig (årlig eller hyppigere) vurderer vedtatte planer, og om boligpotensialet har endret seg siden forrige kartlegging.

I tillegg kan det være forskjeller mellom kommunene i hvilken type boenheter som inngår i reguleringsreserven. I utgangspunktet er alle boenheter inkludert, dette inkluderer blant annet student- og omsorgsboliger.

3.2.2 Boligreserven i tall

I denne delen presenterer vi den regulerte boligreserven som er rapportert fra kommunene. Tallene er bearbejdet av Rambøll og SØA, og avgrenset etter definisjonen av den «regulerte boligreserven» som beskrevet i kapittel 3.2.1. Det er imidlertid noen forskjeller i hva som inngår i tallene som er rapportert fra kommunene og som påvirker sammenligningen mellom dem.

Det ene handler om hvilke boligtyper som inngår. I utgangspunktet ønsker vi her å kartlegge alle boligtyper¹⁰, men dette varierer noe mellom hva som inngår i de ulike kommunene:

- I Oslo kommune inngår alle typer boenheter, herunder student- og omsorgsboliger.
- I Sandnes inngår alle boligtyper, herunder student- og omsorgsboliger.
- I Stavanger kommune inngår alle boligtyper, herunder student- og omsorgsboliger.
- I Bergen kommune inngår kun «ordinære boligtyper», og studentboliger er dermed ekskludert.

⁸ Kartleggingen ble gjennomført i januar 2021. For de fleste kommunene viser derfor også kartleggingen status på dette tidspunktet. Det var imidlertid ikke alle kommunene som hadde oppdatert boligreserven på dette tidspunktet. For disse kommunene er det sist oppdatert boligreserver som inngår.

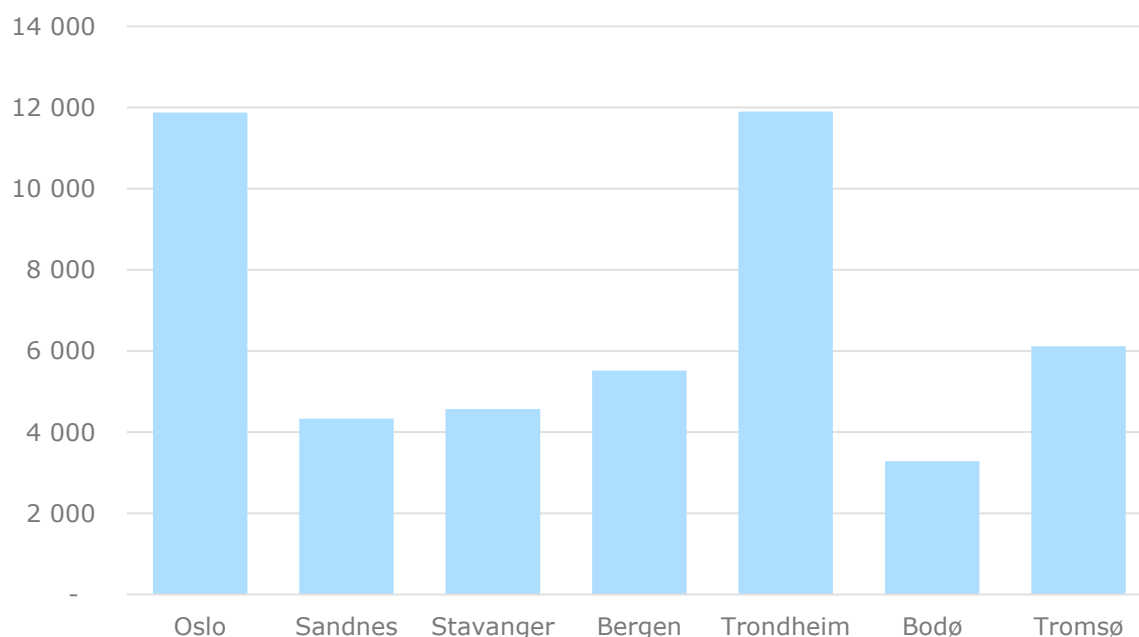
⁹ I for eksempel Oslo kommune fjernes planer der minst 90 prosent av de vedtatte boligallet har fått igangsettingstillatelse.

¹⁰ Institusjoner som sykehjem skal i utgangspunktet være ekskludert.

- I Trondheim inngår alle boligtyper, herunder student- og omsorgsboliger. Også sykehjem er i prinsippet inkludert i kommunens oversikt, men det fins ingen slike boliger i den regulerte boligreserven.
- I Bodø inngår kun «ordinære boligtyper».
- I Tromsø kommune inngår alle boligtyper, herunder student- og omsorgsboliger.

Det andre er hvordan kommunene har definert når en bolig «går ut av» boligreserven. For de fleste kommunene gjelder dette det tidspunktet en bolig (eller et prosjekt) får igangsettingstillatelse (dette gjelder Oslo, Bergen, Tromsø, Bodø og Stavanger), mens i kommunene Sandnes og Trondheim er det først når boligen får ferdigattest. For både Trondheim og Sandnes har vi imidlertid korrigert for igangsettelse med tall oversendt fra kommunen.

Den regulerte boligreserven, målt i antall boliger og som definert i dette prosjektet, er størst i Oslo kommune og Trondheim kommune med henholdsvis med 11 875 og 11 902 boliger per januar 2021.¹¹ Deretter følger Tromsø kommune med 6 114 boliger, Bergen kommune med 5 514 boliger, Stavanger kommune med 4 573 boliger, Sandnes kommune med 4 331 boliger og Bodø kommune med 3 282 boliger. Figur 6 oppsummerer den regulerte boligreserven i de syv kommunene.



Figur 6: Den regulerte boligreserven i de syv kommunene

3.3 Vurdering av boligreserven

Som en del av prosjektet har vi, med utgangspunkt i den kartlagte boligreserven i de utvalgte kommunene, gjennomført intervjuer med utbyggere og kommunene. Temaet for intervjuene var blant annet at kommunene og utbyggingsaktørene skulle vurdere i hvilken grad boligreserven er tilfredsstillende til å dekke det fremtidige boligbehovet.

¹¹ Oslo kommune opererer selv med en boligreserve på ca. 27 000 boliger. Dette inkluderer områdereguleringsplaner, som vi ikke tar med i vår definisjon av reserven.

Denne vurderingen vil påvirkes av flere forhold. Det kan for eksempel være avhengig av hvilke forventninger man har om framtidig befolkningsvekst (antall nye personer, antall nye husholdninger) og av hvor mange nye boliger man mener det bør bygges per nye person eller per nye husholdning for å «tilfredsstille» boligbehovet. Sistnevnte avhenger blant annet av hvilke type boliger det bygges, for eksempel er det forskjell mellom små leiligheter og eneboliger i hvor mange personer en boenhet «rommer». Det er også forskjeller mellom kommunene i hvordan dette forholdstallet er i dag. For eksempel bor det i gjennomsnitt 1,9 personer per bolig¹² i Trondheim ved inngangen til 2020. I Oslo, Bergen, Bodø og Tromsø var forholdstallet 2,0, mens det var 2,2 og 2,4 i henholdsvis Stavanger og Sandnes ved inngangen til 2020.

I tillegg er det et viktig moment at boligreserven er en dynamisk størrelse. Den regulerte boligreserven påvirkes over tid av hvor mange boliger som kommer inn i boligreserven (regulering av boliger) og som går ut av boligreserven (bygging igangsettes). Denne dynamikken er det også viktig å ha med seg når størrelsen på boligreserven skal vurderes.

3.3.1 Er den kartlagte boligreserven reell?

Fra enkelte utbyggere fikk vi tilbakemeldinger på at boligreserven, slik den ble framstilt i kapittel 3.2.2 ikke var reell. Dette gjaldt spesielt for Oslo og Tromsø.

Alle utbyggerne vi intervjuet i Oslo mente at den «reelle» boligreserven er lavere enn den regulerte boligreserven som ble presentert i kapittel 3.2.2. De tre utbyggerne mener at boligreserven er på mellom 7 800 og 9 000 boliger¹³ inkludert studentboliger og omsorgsboliger.¹⁴ Dette er en nedjustering på om lag 3 500 boliger sammenlignet med den regulerte boligreserven presentert i kapittel 3.2.2 (11 875 boliger). Avviket skyldes om lag:

- 1 400 boliger i planer hvor det er ny reguleringsplan under arbeid, og utbyggerne mener dermed at dette ikke er en reell reguleringsreserve.
- 500 boliger i «utdaterte planer».
- 1 600 boliger i prosjekter som har hatt salgsstart, men som fortsatt ligger i reguleringsreserven.

I Tromsø mente en utbygger at størrelsen på vår kartlagte boligreserve var feil. Kartleggingen fra kommunen viser 6 114 boliger i boligreserven. Utbygger har gått gjennom planene og mener at antall boliger i mange planer er mindre enn det som ligger inne i planen. Ulike årsaker til dette som utnyttelse av tomten, at enkelte områder er under bygging eller at planen ansees som ikke realistisk. Med disse justeringene kommer utbyggeren fram til om lag 4 600 boliger. Videre mener utbyggeren at det er 4 av planene som er under omregulering, og dersom man trekker fra dette, står vi igjen med om lag 3 200 boliger. Av disse igjen er om lag 540 studentboliger og 15 «velferdsboliger».

3.3.2 Boligreserven i forhold til befolkningsvekst

For å vurdere om boligreserven er «tilfredsstillende», kan den vurderes opp mot forventet befolkningsvekst. Vi har utviklet en enkel indikator for dette som tar utgangspunkt i størrelsen på boligreserven. Ved å trekke fra forventet befolkningsvekst per år og forutsetning om at det i

¹² Beboede og ubebodde boliger fra tabell 06265 i SSB.

¹³ Forskjellen mellom disse estimatene avhenger av om man korrigerer for at enkelte reguleringsplaner, for eksempel Ulven, er større (i antall boliger) enn det Oslo kommune har lagt til grunn i sin reguleringsreserve.

¹⁴ Ekskludert studentboliger og omsorgsboliger mener de boligreserven er på mellom 5 800 og 7 000.

gjennomsnitt bor 2 personer per bolig, kan vi måle hvor mange år med befolkningsvekst boligreserven «tåler» før den er uttømt. Dette er en forenklet framstilling ettersom boligreserven stadig blir tilført «nye» boliger gjennom nye reguleringsplaner, men gir likevel en indikasjon på størrelsen til boligreserven.

Indikatoren tar utgangspunkt i noen forutsetninger:

- Størrelsen på boligreserven. Dette er kartlagt i dette prosjektet og oppsummert i kapittel 3.2.2. Vi har her tatt utgangspunkt i tallene oppgitt fra kommunen, og innvendinger mot størrelsen på reguleringsreserven fra utbyggere (se Oslo og Tromsø i kapittel 3.3.1) er ikke justert for.
- Befolkningsvekst.¹⁵ Framtidig befolkningsvekst er usikker. Vi har lagt til grunn to ulike kilder, befolkningsframskrivingene fra SSB publisert i 2020 og en videreføring av gjennomsnittlig historisk befolkningsvekst i femårsperioden 2016-2020.
- Antall boliger per person. Vi har lagt til grunn 2 personer per bolig.

Vi har presentert resultatene i tabell 3.1 nedenfor.

Det er flere interessante momenter i denne sammenstillingen. For det første tyder befolkningsframskrivingene fra Statistisk sentralbyrå, publisert sommeren 2020, på at vi kan vente lavere befolkningsvekst de kommende årene sammenlignet med gjennomsnittlig vekst de siste fem årene. Dette gjelder for alle kommunene i utvalget.

Når vi måler størrelsen på boligreserven opp mot befolkningsvekst (både historisk gjennomsnitt og forventet vekst), finner vi at boligreserven er «størst» i Bodø og Tromsø¹⁶. Dersom befolkningsveksten de neste årene blir som framskrevet av SSB, vil boligreserven «tåle» henholdsvis 36,8 og 35,0 år før den er uttømt. Tilsvarende vil den bli uttømt på henholdsvis 15,8 og 16,9 år dersom befolkningsveksten blir som gjennomsnittet de siste fem år.

Også i Trondheim, Stavanger og Sandnes er boligreserven relativt høy. Den «minste» boligreserven, målt på denne måten, finner vi i Oslo kommune. Her er den regulerte boligreserven, slik vi har definert den i dette prosjektet, på 11 875 boliger.¹⁷ Med en befolkningsvekst på 4 939 personer (framskrivinger fra SSB) eller 7 724 personer (gjennomsnitt siste fem år) og en antakelse om to personer per bolig, vil det kun gå henholdsvis 5,5 og 3,4 år før reserven er uttømt.

Dette er en forenklet framstilling, men gir likevel et interessant innblikk i størrelsen på boligreserven sammenlignet med befolkningsutviklingen i kommunen. Som nevnt ovenfor vil den regulerte boligreserven stadig «fylles på» med nye boliger gjennom nye reguleringsplaner, og boligreserven er dermed ikke en statisk størrelse. Det er derfor også interessant å følge utviklingen i antall regulerte boliger for å vurdere kommunenes tilrettelegging for boligproduksjon. Dette ble presisert av både kommunene og utbyggere i intervjuene.

¹⁵ Det er verdt å merke seg at alle kommunene også lager egne befolkningsframskrivinger. Disse kan skille seg betydelig fra SSBs framskrivinger på kommunenivå.

¹⁶ Vi har her ikke korrigert for innvendingene fra utbygger i Tromsø som mener at den reelle reguleringsreserven er betydelig mindre enn oppgitt.

¹⁷ Vi har ikke korrigert for innvendinger fra utbyggere i Oslo som mener at den reelle reguleringsreserven er betydelig mindre enn oppgitt her. Dette vil i så fall redusere størrelsen på reguleringsreserven.

Tabell 3.1 Indikator for størrelsen på den regulerte boligreserven sett opp mot forventet befolkningsvekst

	Boligreserve	Forutsetning om befolkningsvekst per år. Antall personer		Antall år før boligreserven er tømt	
		Framskrivning SSB (snitt 2021-2030)	Historisk 2016-2020	Framskrivning SSB	Historisk 2016-2020
Oslo*	11 875	4 939	7 724	5,5 år	3,4 år
Sandnes	4 331	565	685	15,3 år	12,6 år
Stavanger	4 573	774	878	11,8 år	10,4 år
Bergen	5 514	1 455	1 642	7,6 år	6,7 år
Trondheim	11 902	1 578	2 835	15,1 år	8,4 år
Bodø	3 282	179	414	36,8 år	15,8 år
Tromsø	6 114	349	723	35,0 år	16,9 år

*For Oslo har vi også tatt hensyn til at det i gjennomsnitt har blitt bygget 318 boliger per år, siste tiårsperiode gjennom Småhusplanen. Vi har lagt til grunn dette nivået årlig i tillegg til boligreserven i vedtatte reguleringsplaner.

3.3.3 Boligreserven i forhold til vekst i antall husholdninger

En annen måte å vurdere størrelsen på boligreserven er å måle den opp mot forventet vekst i antall husholdninger. I utgangspunktet vil det være behov for én bolig per nye husholdning.¹⁸ Vi bruker her samme metodikk som ovenfor, men justerer befolkningsframskrivingene til å være husholdningsframskrivinger ved å bruke gjennomsnittlig antall personer per husholdning i hver enkelt kommune.¹⁹

Når vi måler størrelsen på boligreserven opp mot vekst i antall husholdninger²⁰ fra befolkningsframskrivingen, finner vi også her at boligreserven er «størst» i Bodø og Tromsø. Deretter følger Trondheim, Stavanger og Sandnes, mens Bergen og Oslo har «minst» boligreserve ifølge denne måten å vurdere størrelsen på.

Når vi istedenfor bruker historisk vekst som forutsetning for framtidig vekst i antall husholdninger, framstår Stavangers boligreserve også som relativt stor. Dette følger delvis av den lave befolkningsutviklingen i Stavanger etter oljekrisen, med stor utflytting. Oslo og Bergen sine boligreserver er «minst» også med denne metoden. I hovedsak viser resultatene med metoden med vekst i antall husholdninger (tabell 3.2 under) det samme bildet som resultatene av metoden med befolkningsvekst (tabell 3.1 over)

¹⁸ En gjennomgang av statistikk fra SSB viser at det per inngangen til 2020 var 353 241 husholdninger i Oslo kommune og 342 640 boliger, og dette gir et forholdstall på 1,03 husholdninger per bolig. I de andre byene er forholdstallet 1,01 i Trondheim, 1,00 i Bergen, 0,99 i Stavanger og Sandnes, 0,98 i Tromsø og 0,93 i Bodø.

¹⁹ I 2020 var det i gjennomsnitt 1,96 personer per husholdning i Oslo, 2,20 personer per husholdning i Sandnes, 2,41 i Stavanger, 2,01 i Bergen, 1,90 i Trondheim, 2,11 i Bodø og 1,99 i Tromsø.

²⁰ Her har vi lagt til grunn at én husholdning i snitt vil etterspørre én ny boenhet. Dette stemmer godt med forholdet mellom antall husholdninger og antall boliger i en by. I statistikken finner vi imidlertid at det kan være forskjeller mellom antall nye husholdninger og antall nye boliger per år, jf. kapittel 3.1.

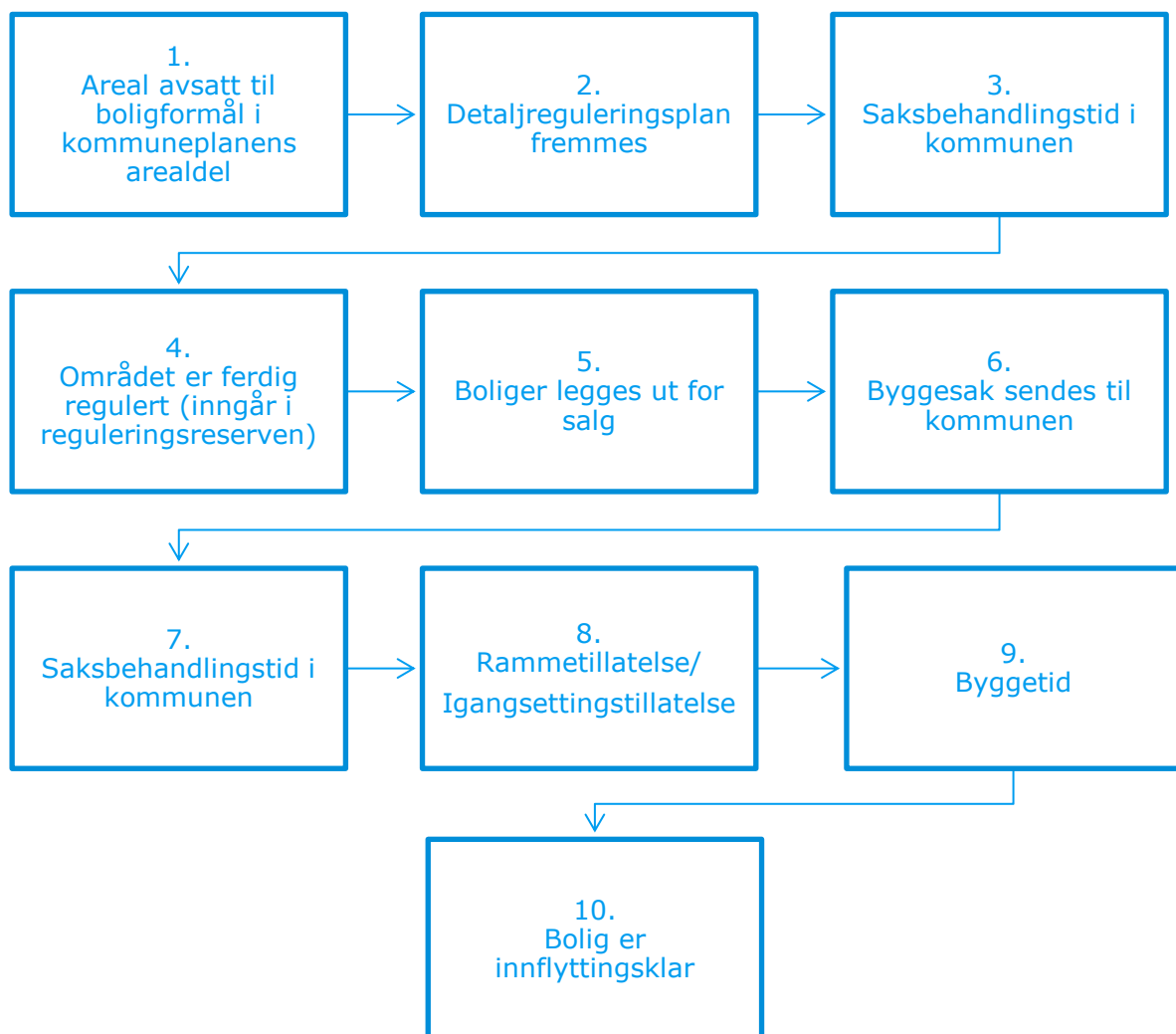
Tabell 3.2 Indikator for størrelsen på den regulerte boligreserven sett opp mot forventet husholdningsvekst

	Boligreserve	Forutsetning om husholdningsvekst per år. Antall husholdninger		Antall år før boligreserven er tømt	
		Framskrivning SSB (snitt 2021-2030) omregnet	Historisk 2016-2020	Framskrivning SSB	Historisk 2016-2020
Oslo*	11 875	2 516	5 163	5,4 år	2,5 år
Sandnes	4 331	256	580	16,9 år	7,5 år
Stavanger	4 573	321	560	14,2 år	8,2 år
Bergen	5 514	724	1 689	7,6 år	3,3 år
Trondheim	11 902	829	2 103	14,3 år	5,7 år
Bodø	3 282	85	390	38,7 år	8,4 år
Tromsø	6 114	172	773	34,9 år	8,0 år

*For Oslo har vi også tatt hensyn til at det i gjennomsnitt har blitt bygget 318 boliger per år, siste tiårsperiode gjennom Småhusplanen. Vi har lagt til grunn dette nivået årlig i tillegg til boligreserven i vedtatte reguleringsplaner.

4. ÅRSAKER TIL AT FERDIG REGULERTE BOLIGER IKKE BYGGES UT

Et av formålene med prosjektet har vært å kartlegge årsaker til at ferdigregulerte boligtomter ikke utnyttes. For å kartlegge dette gjennomførte vi intervjuer med både utbyggere og kommunene i de syv kommunene. Hensikten med intervjuene var å kartlegge forhold som ligger både hos kommunen og hos utbygger, og om det eventuelt var spesielle incentiver eller holdninger hos noen av partene som kan bidra til at det ikke blir bygget tilstrekkelig og i en ønsket hastighet. I tillegg til informasjon gjennom intervjuene har prosjektgruppen vurdert eventuelt andre årsaker som kan bidra til at ferdigregulerte boligtomter ikke utnyttes.



Figur 7: Eksempel på en vanlig regulerings- og byggeprosess

Det kan være mange årsaker til at regulerte boliger ikke bygges ut, og noen kan være spesifikke for et delområde innad i en kommune.

Noen av punktene favner videre enn bare ferdigregulerte boliger. Men vi har tatt dem med da de er faktorer som hindrer fortetting/transformasjon.

Overordnet kan man dele inn årsakene på følgende måte:

- Markedsforhold, delområder og boligtype
- Infrastruktur/Rekkefølgekrav
- Transformasjonsprosjekter er komplekse
- Saksbehandlingstid og medvirkning
- Endring av funksjons- og kvalitetskrav
- Forholdet mellom grunneier og profesjonell utvikler.

Utbyggerne pekte imidlertid i liten grad på utfordringer som ligger i egen næring. De vurderer at utfordringene i større grad ligger i markedsforhold, infrastrukturbygging, regulatoriske forhold og samarbeid med kommunen.

For en mer utfyllende omtale knyttet til hvert enkelt byområde, og oppsummering både av kommunenes og utbyggenes betraktninger kan det ses til notat 2 i dette prosjektet.

I det følgende drøfter vi hvordan de overnevnte årsakene kan ha betydning for boligbygging. I prosjektet har vi gjennomført intervjuer med kommuner og utbyggere i syv kommuner (Oslo, Bergen, Stavanger, Sandnes, Trondheim, Bodø og Tromsø), hvor årsaker til at det eventuelt ikke bygges nok boliger eller at ferdigregulerte boliger ikke bygges var ett av temaene.

4.1 Markedsforhold, delområder og boligtyper

I alle byområdene ble det trukket fram at det er begrenset absorpsjon av boliger og boligtyper i hvert enkelt delområde. Kommunene er derfor avhengig av at mange delområder utvikles parallelt for å oppnå høy boligbygging.

I flere av kommunene ble det pekt på både fra utbygger og kommuner at regulerte boligtyper ikke har truffet markedet. Rent konkret anføres at leilighetsbebyggelse ikke har blitt solgt, mens det har vært enklere å selge småhus. Dette gjaldt mindre byer i utvalget. I de største byene er det antagelig noe større aksept for at en større leilighet, framfor småhus ettersom prisnivået generelt er høyere i de aller største byene.

Flere informanter trakk fram at det som ofte kjennetegner de store områdene som ligger inne i boligreserven, er at de er mindre attraktive. Det bidrar også til at absorpsjonen i disse områdene, og i sum går saktere. Mange av utbyggerne vi snakket med skulle gjerne ønske seg flere prosjekter i enda mer populære områder i byen – deler hvor det kun er snakk om infill eller noe transformasjon.

Felles for alle byområdene synes å være behovet for en konkret vurdering av boligtyper i de ulike delområdene.

Det ble også pekt på at dersom det er flere eiere i et område, kan de tilby ulike konsepter og dermed treffe ulike kundesegmenter. Dette kan øke byggetakten i et område noe.

Makroøkonomiske forhold som påvirker eller forventes å påvirke boliggetterspørselen kan også føre til forsinkelser i boligbyggingen. Forsinkelsene kan komme av at utbyggere velger å utsette salgsstart pga. markedsforholdene og/eller at salget tar lengre tid enn det ellers ville gjort pga. lavere etterspørsel, som følge av den makroøkonomiske situasjonen. Videre kan makroforhold føre til at utbygger demper aktiviteten eller utsetter arbeid i tidsrommet før salgsstart, dvs. planarbeid. At makroøkonomiske forhold påvirker boligbyggingen ble trukket fram i intervju med utbyggere og kommuneadministrasjonene i Stavanger og Sandnes, hvor boligmarkedet har vært preget av oljekrisen siden 2014.

4.2 Infrastruktur/rekkefølgekrav

I de fleste kommunene/byområdene ble det trukket fram at finansiering og bygging av offentlig infrastruktur tar lang tid, og er en viktig begrensning for gjennomføring av planer.

Infrastrukturbehov kan føre til at det enten ikke bygges boliger i et område, dersom investeringen er for stor og ikke prioriteres av offentlig sektor, eller at byggestart forsinkes, enten fordi behovet er omfattende og derfor tar tid å realisere eller finansiere eller fordi utvikler(ne) og kommunen er uenig om hvordan rekkefølgekrav skal løses.

Hvilken type infrastruktur det gjelder varierer: I Trondheim er for eksempel skolekapasiteten i øst en begrensning for boligbyggingen. I andre kommuner er det større samferdselsprosjekter, eller mer lokale tiltak som veg, VA, park etc. som begrenser utbygging. Problemet forsterkes dersom det er mange grunneiere, som nevnt i kapittel 4.3.

Rekkefølgekravene kan hindre utbygging både av transformasjonsområder og feltutbygging. Et eksempel på sistnevnte er Gjersrud-Stensrud, som er avhengig av betydelige samferdselsinvesteringer. På Jæren og i Bergen er utbygging av henholdsvis bussvei og bybanen avgjørende for gjennomføring av transformasjons- og fortettingsprosjekter.

Rekkefølgekrav om infrastruktur kan også innebære gratispassasjerproblemer, som nevnt i kapittel 3.3.

4.3 Transformasjon er komplekst og dyrt

Transformasjonsprosjekter, dvs. boligbygging på tomt med eksisterende bygningsmasse, er som regel mer komplisert enn feltutbygging. Jo mer omfattende saneringsarbeidet er, jo dyrere er prosjektet å gjennomføre. Det gjelder både riving, eller omgjøring av bygg, men også opprydding og fjerning av forurenset grunn.

Dermed er transformasjonsprosjekter avhengig av at boligprisene i området er høye nok til å forsvare kostnadene ved å klargjøre tomter til bygging. I intervju med utbyggere ble dette presentert som et viktig hinder for boligbygging i områder med relativt lavt prisnivå. Hinderet er større dersom det i tillegg drives næringsaktivitet på tomten, som nevnt i kapittel 4.6.

Transformasjonsprosjektene berører også ofte vernerestriksjoner, og prosjektene må i større grad enn feltutbygging forholde seg til naboaktører.

Et annet problem ved transformasjonsprosjekter er at det som regel er flere grunneiere enn det er ved for eksempel feltutbygging. Dermed kan det være vanskeligere å koordinere infrastrukturutbygging, som nevnt i kapittel 4.2.

I tillegg betyr dagens bruk av tomten noe for hvor lett det er å erverve og utvikle tomten. Dersom grunneier driver næringsaktivitet på tomten, er tomteprisen høyere enn i en situasjon der det ikke drives inntektsgivende næringsaktivitet på tomten. Dette fordi den neddiskonterte verdien av næringsaktiviteten, potensielt inkludert stedbundne eller ikke-omsettelige driftsmidler (eller driftsmidler generelt dersom virksomheten ikke kan flyttes, men blir nedlagt), kan tenkes å inngå i tomteprisen. Dette kan gjøre tomteprisen så høy at prosjektet er ulønnsomt for utvikler.

Transformasjonsprosjektene er ofte berørt av fragmentert eierskap, både til tomtene i området hvor infrastrukturbyggingen skal skje og til tomtene som skal bygges ut og dermed pålegges å finansiere infrastrukturbyggingen. Fragmentert eierskap i et område kan føre til treg og/eller mer kostbar utbygging av infrastruktur dersom de som er avhengige av å utbedre infrastrukturen møter motstand fra andre grunneiere i området, dersom disse motsetter seg infrastrukturbyggingen, eller må kompensere for eventuelle ulemper.

Videre kan fragmentert eierskap til tomtene i et utbyggingsområde føre til et «gratispassasjerproblem» i finansieringen av offentlig infrastruktur. Dette skjer når utviklere/grunneiere unngår infrastrukturfinansiering ved å vente med å utvikle tomten og dermed ikke utløser rekkefølgekrav om infrastrukturbygging. Da blir kostnaden ved å innfri rekkefølgekrav delt på færre hender, noe som kan gå utover prosjektlønnsomheten i en slik grad at det ikke bygges ut i området.

4.4 Saksbehandlingstid og medvirkning

I intervjuene pekte de fleste utbyggerne på lang saksbehandlingstid av reguleringsplaner som et problem og noe som forsinket byggestart. Vi har i dette prosjektet ikke sett nærmere på faktisk saksbehandlingstid av reguleringsplanene. Men dette er gjort i tidligere utredningsprosjekter.

I «Fra planlegging til ferdigstilling av boligprosjekt» (Asplan Viak, 2014) vises det til kartlagt tidsbruk fra varsel om oppstart av reguleringsplan til ferdigattest i utvalgte byggeprosjekter. Av tidsbruken i casene hadde det offentlige ansvar for 20 prosent til 50 prosent av tidsbruken, der noe av tidsbruken også kan skyldes venting på innsigelsesmyndigheter, klager og innspill fra utbygger. At det offentlige har ansvar for tidsbruken betyr altså ikke nødvendigvis at kommuneforvaltningens effektivitet har skylden. I casene med høy tidsbruk var det spesielt prosessene fra høring til vedtak av reguleringsplan som tok lang tid. Medvirkning spiller en rolle i tidsbruken, noe som ble nevnt i intervju med utbyggere og kommuner. Valget mellom hurtig boligbygging og graden av medvirkning er et dilemma, og denne avveiningen er til syvende og sist et politisk spørsmål.

På utbyggers side er selve byggingen det mest tidkrevende, men også tiden fra vedtatt reguleringsplan til anmodning om forhåndskonferanse for byggesak var en viktig del av utbyggers tidsbruk i casene til Asplan Viak (2014). I sistnevnte tidsrom er prosjektering og markedsforhold (som nevnt i kapittel 4.1) de viktige elementene som fører til tidsbruk, hvorav utsettelse for å få god «timing» i markedet og dermed maksimere det økonomiske potensialet kan være en faktor.

4.5 Endring av funksjons- og kvalitetskrav underveis i prosjektene

I flere byer ble det trukket fram at prosjektene opplever endrede forutsetninger fra overordnet plan, for eksempel fra områderegulering til detaljregulering. Dette kan for eksempel være krav til uteoppholdsarealer eller støykraft, som igjen påvirker utforming og utnyttelse i prosjektet.

Endringer kan skje sent i prosessen, helt til planene skal vedtas. Tross at planen tilfredsstiller kommuneplanens objektive kvalitets- og funksjonskrav kan de likevel bli endret. Slike endringer

kan oppleves vilkårlige, og prosessen dermed uforutsigbar. Enkelte utbyggere har opplevd at det stilles krav til løsninger som ikke er testet ut, eller er utilgjengelige.

I enkelte byområder ble det trukket fram at tolkning av retningslinjer fra sak til sak gir liten forutsigbarhet. Men i andre kommuner ble retningslinjer trukket fram som fleksible. Et entydig svar her er vanskelig å gi.

Kommunene er bevisste at nye føringer i kommuneplanen kan få konsekvenser for gjeldende reguleringsplaner, men påpekte også at det kan gi muligheter for at utnyttelsesgraden justeres opp.

4.6 Forholdet mellom grunneier og profesjonell utvikler

Dersom en utbygger må erverve tomten som er regulert til bolig av grunneier for utvikling, har grunneierforhold noe å si for hvorvidt det blir bygget og hvor lang tid det tar før bygging kommer i gang. Det er imidlertid mange elementer som hører inn under grunneierforhold.

For det første er det et konkurranseelement ved grunneierforhold. Dersom det kun er én grunneier i et område som skal bygges ut, kan grunneier ha en viss grad av markedsmakt. Dette kan føre til høyere tomtepriser sammenlignet med en situasjon der området består av flere grunneiere. Det kan også bidra til at tilbudet av boligtyper blir lite variert. Som nevnt i kapittel 4.3, medfører en motsatt situasjon med fragmentert eierskap sine egne utfordringer.

For det andre kan avvikende forventninger om boligprisutviklingen mellom grunneiere og utviklere utgjøre en utfordring for utvikling av tomten. Dersom grunneier har forventninger til høyere framtidig prisøkning enn det utvikleren(e) som ønsker å bygge i området har, kan dette føre til at det ikke skjer en transaksjon av den aktuelle tomten, og at utvikling av tomten skyves ut i tid. Dette fordi grunneier presser prisen opp og/eller utsetter salg i påvente av prisøkningen. Denne problematikken kan bøtes på ved å ha kontrakter der transaksjonsverdien fastsettes på et senere tidspunkt for å ta hensyn til framtidig prisutvikling. Slike kontrakter løser imidlertid ikke situasjonen dersom grunneier har forventning om økte priser (utover kostnadene ved å besitte tomten) på et senere tidspunkt enn den perioden kontrakten dekker.

For det tredje kan grunneier motsette seg salg og utbygging av andre grunner. For eksempel kan grunneier ha idealistiske oppfatninger om hva tomten skal brukes til: Friområde, videreføring av eksisterende næringsaktivitet på tomten, videreføring av eksisterende boligmasse som ville blitt revet etc.

5. ANALYSE AV GJENNOMFØRT BYGGING

I del 2 av prosjektet har vi kartlagt hvilke forhold i reguleringsplaner som gjør at planene må fravikes i byggesak og hvordan dette forsinker byggeprosjekter. Vi har begrenset oss til prosjekter som innebærer fortetting og transformasjon. Vi vet fra KOSTRA at 25 % av rammesøknadene som ble mottatt i 2020 i fem av de syv kommunene som inngår i studien var søknader som ville kreve dispensasjon fra vedtatt plan²¹. I Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019–2023 vektlegger derfor regjeringen at «effektiv og gjennomføringsrettet planlegging sikres ved at avgjørelsene tas på riktig plannivå, med en detaljeringsgrad tilpasset behovet».

Det er gjennomført en kartlegging og gjennomgang av byggesaker fra tre utvalgte kommuner, der man har gjort avvik fra reguleringsplan for å gjennomføre prosjektet. Ut fra denne kartleggingen har vi analysert ulike årsaker til avvik. Videre er det foreslått tiltak som kan begrense bruken/nødvendigheten av dispensasjon i byggesaker. Disse vil bli presentert i kapittel 5.

5.1 Utvalg av byggesaker med fravik fra reguleringsplan

Det har vært ulik innfallsvinkel til utvalget av data i de tre kommunene. Fra Tromsø kommune fikk vi tilsendt en liste på ti dispensasjonssaker fra kommunen. Vi ble også tilsendt et forslag til en reguleringsplan som har medført flere dispensasjonssaker fra en eiendomsutvikler i kommunen. De resterende sakene er funnet gjennom kartportalen til kommunen. Detaljer om sakene er hentet inn fra kommunens portaler for planinnsyn og saksinnsyn. Sakene er i hovedsak fra Tromsø sentrum, fra Tromsøya og fra Tromsdalen.

For Trondheim ble vi tilsendt fem forslag til saker av en eiendomsutvikler i kommunen. De resterende sakene er innhentet fra kommunens planportal. Detaljer om sakene er hentet inn fra kommunens portaler for planinnsyn og saksinnsyn. Sakene er hentet inn fra Trondheim sentrum og områder rundt hovedveiene inn/ut av Trondheim sentrum.

Fra Oslo kommune ble vi tilsendt en komplett oversikt over dispensasjonssaker i kommunen. Rambøll gjorde da et utvalg av saker etter relevans for prosjektet; etter alder på reguleringsplanen, og så etter antall boliger i dispensasjonssaken. For variasjon ble det også inkludert saker som oppga få boliger, men som likevel var en del av fortetting og transformasjon. For Oslo er relativt mange av sakene knyttet til transformasjon hentet byutviklingsområdene på Ensjø og Løren. Fortettings-/omformingssakene er i større grad knyttet til områder som for eksempel Røa og Lambertseter. Detaljer om sakene er hentet inn fra kommunens portaler for planinnsyn og saksinnsyn.

Det er kun én reguleringsendring i datautvalget vi presenterer. Reguleringsendringer er vanskeligere å fange opp i saksinnsynsløsninger og kartportaler fordi de ikke er direkte knyttet til byggesak.

²¹ Tabell 12976: Dispensasjonssøknader, etter region, rammevilkår, statistikkvariabel og år og tabell 13021: Byggesøknader, etter rammevilkår og søknadstype (K) 2015 - 2020SSB/KOSTRA. For 2020 er dataene for Stavanger og Sandnes mangelfulle.

Tabell 3: Saker etter kommune

Kommune	Saker		Boliger		
	vedtakstype	antall	andel	antall	andel
Oslo		23	50 %	3005	68 %
Tromsø		11	24 %	560	13 %
Trondheim		12	26 %	885	20 %
Totalsum		46	100 %	4585	100 %

Samlet er det endelige utvalget på 46 saker, og reguleringsplanene det gjelder inneholder drøyt 4 500 boenheter. Det er noen flere saker fra Oslo enn det er fra Tromsø og Trondheim. Når det gjelder antall omsøkte boliger, utgjør Oslos andel 2/3. Alle sakene er byggeprosjekter knyttet til fortetting og transformasjon. For byggesaker med boliger ble det konsentrert til saker som omhandler oppføring, tilbygg eller påbygg av bygninger som øker antallet boliger på eiendommen. Alle byggesakene har vedtatte reguleringsplaner som grunnlag, og har resultert i et vedtak om byggetillatelse. Vi har begrenset oss til byggesaker med oppstart etter 2015.

Vi har altså gått gjennom et større antall saker enn det endelige utvalget for å sikre en variasjon i relevante prosjekter.

Alle sakene har fravik fra reguleringsplan. Deler av sakene har også fravik fra øvrige planer, som kommuneplanens arealdel eller byggeteknisk forskrift.

Videre ble dataene registrert og systematisert til analyse. I analysen har det blitt fokusert på tidsbruk i byggesakene, hva slags dispensasjoner som har blitt gitt, og årsakene bak dispensasjonssøknadene. I analysen har vi holdt oss til byggesøknader til reguleringsplaner som ikke var eldre enn 5 år ved tidspunktet for innsending av søknaden. Byggesaken som bygger på den eldste reguleringsplanen er en byggesak fra 2019 med detaljregulering fra 2014.

I alle saker unntatt én var vedtakstypen dispensasjon. De aller fleste dispensasjonene ble søkt om i forbindelse med søknad om rammetillatelse, men i utvalget fant vi også én dispensasjon i forbindelse med søknad om igangsettingstillatelse og fire til søknad om midlertidig brukstillatelse. I utvalget var det én reguleringsendring. I dette tilfellet ble det først søkt om dispensasjon i forbindelse med søknad om igangsettingstillatelse, men i videre saksgang ble det omsøkte forholdet saksbehandlet som reguleringsendring.

Tabell 4: Byggesøknader etter søknadstype antall saker og antall boliger

Søknadstyper	Antall saker	Antall boliger
Dispensasjoner i alt	45	4354
- Dispensasjon til rammetillatelse	40	4053
- Dispensasjon til igangsettingstillatelse	1	88
- Dispensasjon til midlertidig brukstillatelse	4	213
Reguleringsendring	1	96
Totalsum	46	4450

Utvalget omfatter altså ca. 4500 boliger, hvorav de aller fleste er søkt om i rammetillatelser. De fleste dispensasjonene i utvalget gjaldt boliger i blokk, noe som henger sammen med at utvalget

er gjort for å belyse transformasjon og fortetting. Siden utbygging med småhus og blokker kan ha forskjellige planmessige utfordringer, er de behandlet separat i de påfølgende avsnittene.

Tabell 5: Byggesaker etter søknadstype og boligtype

Søknadstyper	Rekkehus	Firemannsbolig	Blokk	Sum
Dispensasjoner i alt	25	4	4325	4354
- Dispensasjon til rammetillatelse		4	4049	4053
- Dispensasjon til igangsettingstillatelse			88	88
- Dispensasjon til midlertidig brukstillatelse	25		188	213
Reguleringsendring			96	96
Totalsum	25	4	4421	4450

Utvalget av saker er gjort slik at byggesaker som bygger på reguleringsplaner som var eldre enn fem år ved søknadstidspunktet er ekskludert. I nesten halvparten av byggesakene var reguleringsplanen under ett år gammel da det ble søkt om fravik fra planen. Det er ingen ting i dette utvalget som tyder på at alder på reguleringsplanen har betydning for behovet for å søke om fravik fra planen.

Tabell 6: Byggesaker etter alder på reguleringsplan

	Inntil 1 år	1-2 år	2-3 år	3-4 år	4-5 år	totalt
Antall	21	6	8	9	2	46
Andel	46 %	13 %	17 %	20 %	4 %	100 %

5.2 Kartlegging av fravik fra reguleringsplan

Videre har vi sett på hvor i reguleringsplanen fravikene finner sted. Naturlig nok finner vi at fravikene i størst grad er knyttet til bestemmelser og arealkart til reguleringsplan, men det er og et par saker i forbindelse med bindende vedlegg til plan.

Tabell 7: Byggesaker etter hvilke plandokumenter fravikene er knyttet til

Dokument	Saker
Arealkart	23
Bestemmelser	31
Bindende vedlegg til plan	3
Antall saker	46

Fravikene fra reguleringskartet dreier seg både om at utbygger ønsker å endre på prosjektet fra den vedtatte reguleringsplanen, men kan i flere tilfeller også forklares med graden av detaljering i arealkartene. I flere saker viser det seg at arealkartene har detaljer som ikke lar seg gjennomføre, noe som først kommer frem i prosessen med detaljprosjektering. Fravik fra arealkartet gjelder i størst grad byggegrense/formåls grense og plassering av bygg/annet innenfor planområdet.

Fravikene fra bestemmelsene som vi har funnet kan i stor grad begrunnes med at søker ønsker å endre prosjektet fra den vedtatte reguleringsplanen, men er også knyttet til en uhensiktsmessig detaljeringsgrad av arealkart og bestemmelser. Det er ofte slik at utbygger i detaljprosjekteringsfasen og ved nærmere undersøkelser på tomten finner ut at reguleringsplanen setter krav som er vanskelig å innfri.

I flere tilfeller er det knyttet til rekkefølgebestemmelser i planen og eksterne faktorer som gjør bestemmelsene vanskelig å gjennomføre. For eksempel der det er rekkefølgekrav om at nabotomten skal ferdigstilles før det gis brukstillatelse, når utbygger ikke har noen kontroll over fremdriften på nabotomten.

Når det gjelder fravik fra bindende vedlegg til plan er det som regel knyttet til dispensasjon fra vedtatt utomhusplan. I ett tilfelle gjelder det hele utomhusplanen, mens i et annet gjelder det deler av utomhusplanen.

5.2.1 Byggesaker med blokkbebyggelse

I utvalget var det 44 byggesaker som gjaldt oppføring av boligblokker med til sammen 4421 boliger.

Tabell 8: Byggesaker for oppføring av boligblokker etter søknadstype, antall og antall boliger.

Søknadstyper	Antall saker	Antall boliger
Dispensasjoner i alt	43	4325
- Dispensasjon til rammetillatelse	39	4049
- Dispensasjon til igangsettingstillatelse	1	88
- Dispensasjon til midlertidig brukstillatelse	3	188
Reguleringsendring	1	96
Totalsum	44	4421

I utvalget er det en stor del boligprosjekter i typiske transformasjonsområder i den tette byen, Løren og Ensjø for øvrig, samt infillprosjekt i kvartalsstruktur og fortetting med blokkbebyggelse i boligområder utenom den tette byen (for eksempel Røa).

Vi har sortert fravikene for å få oversikt over temaene som er berørt.

Byggegrense/formålsgrænse/plassering

Mange av fravikene med dette temaet er knyttet til uhensiktsmessige detaljer i arealkartet, men er og ofte knyttet til at utbygger ønsker å bygge mer på tomten enn reguleringsplanen tillater. Det er en god del saker som handler om at utbygger vil ha balkonger utenfor byggegrense/formålsgrænse. I noen tilfeller er fraviket minimale justeringer som har kommet i/etter byggefasen. Det er blant annet en dispensasjonssak der det ferdige bygget er plassert 15 cm utenfor byggegrensen i reguleringsplanen.

Detaljer ved utforming

Fravikene til dette temaet er nesten utelukkende knyttet til bestemmelser i reguleringsplan. Mange av sakene skyldes endringer i prosjektet fra utbygger, men også mange små detaljer. For eksempel er det en god del saker der tekniske installasjoner bygges over maks tillatte byggehøyde. Søker begrunner gjerne dispensasjonen ved å vise til hensynet bak bestemmelsen og å poengtere at de tekniske installasjonene ikke vil synes fra bakken, eller lage mer skygge. I utvalget er det flere saker der det gis dispensasjon fra fri høyde over fortau/terreng, på grunn av

balkonger. Det er få saker som går på estetikk og arkitektonisk uttrykk. Det er ett tilfelle der det er innvilget dispensasjon fra bestemmelser om fasadematerialer. I samme sak er det også søkt om dispensasjon fra maks mønehøyde begrunnet med arkitektonisk variasjon.

Vei, atkomst, infrastruktur

Utvalget viser at mange av fravikene under dette temaet er knyttet til detaljer i arealkartet. Det er flere tilfeller der arealkartet har markert avkjørsel med pil, noe som gir lite fleksibilitet. Flere saker dreier seg om å flytte avkjørsel, for å skape mer oversiktlige veier inn/ut av prosjektområdet, basert på ny informasjon i forbindelse med detaljprosjektering. I noen tilfeller dreier det seg om parkeringskjellere som ikke er realiserbare der arealkartet har tegnet inn at de skal være. Dette finner man gjerne ut med grunnundersøkelser i forbindelse med detaljprosjekteringen, som kan si mer om forholdene på stedet enn undersøkelser gjort i forbindelse med reguleringsplanen. Andre tilfeller av fravik er flytting av trafostasjoner og søppelstasjoner som er tegnet inn i arealkartet, noe som gir lite fleksibilitet.

Parkering

Når det gjelder parkering dreier de fleste dispensasjonene seg om at søker ønsker å endre prosjektet fra reguleringsplanen. Det er som regel for å få et økt antall biloppstillingsplasser, men det er og tilfeller der utbygger ønsker å ha færre biloppstillingsplasser enn planbestemmelsene setter krav om. Sakene der søker ønsker færre biloppstillingsplasser, skjer ofte der reguleringsplanen er eldre, og prosjektet er av nyere dato. I sakene fra Oslo er det flere tilfeller der utbygger ønsker å benytte en kommunens midlertidige parkeringsnorm for prosjektet, fremfor den gamle parkeringsnormen som reguleringsplanen tar utgangspunkt i.

Bokkvalitet, boligsammensetning

Under dette temaet er det stort sett fravik knyttet til utbyggers ønsker om å endre prosjektet. Fravikene baserer seg i størst grad på krav i bestemmelsene i reguleringsplanen. Dispensasjonene under dette temaet dreier seg som regel om fravik fra bestemmelser som skal ivareta bokkvaliteten prosjektene. Her kan nevnes fravik fra krav om lyskvalitet og fravik fra rød støysone. I disse tilfellene dreier fraviket seg også om dispensasjon fra ensidige leiligheter; ensidig rettet mot nord, eller ensidig rettet mot rød støysone, samt balkonger i rød støysone. I disse sakene dokumenterer søkerne at hensynene bak bestemmelsene ivaretas med omsøkt tiltak ved at leilighetene har tilstrekkelig gode lysforhold eller at balkong i rød støy sone virker støydempende på selve leiligheten.

I Trondheim er det i flere av sakene søkt om dispensasjoner fra forbudet om ettromsleiligheter. Hensynet bak bestemmelsen som det dispenseres fra er ifølge kommunen å sikre bokkvaliteten innenfor planområdet og i den enkelte leilighet. I utvalget fra Oslo er det flere saker der det dispenseres fra detaljerte krav til leilighetsfordeling ($x\% < 50 \text{ m}^2$, $x\% 50\text{-}75 \text{ m}^2$, $x\% > 75 \text{ m}^2$). Søkere vil som regel ha et større antall ettroms-, og toroms-leiligheter ($< 50 \text{ m}^2$), som de begrunner med et ønske om mer sammensatte beboergrupper.

Uteoppholdsareal

Disse dispensasjonene er stort sett begrunnet i søkers ønske om å endre på prosjektet fra den vedtatte reguleringsplanen. I utvalget er det et par tilfeller der søker ikke ønsker å bruke den vedtatte utomhusplanen som følger reguleringsplanen. Det er og tilfeller der søker ønsker å dispensere fra bestemmelser som minste uteoppholdsareal (MUA). I Oslo finner vi tilfeller der reguleringsplanen er uhensiktsmessig utformet, der det gis dispensasjon fra detaljerte lyskrav, som at $x\%$ av uteoppholdsareal på tak skal ha sol mellom klokken x og y .

Midlertidighet

I utvalget er det et par midlertidige dispensasjoner. Noen av disse er knyttet til tidspunkt for dokumentasjonskrav, som gjerne blir flyttet fra rammetillatelse til igangsettingstillatelse eller brukstillatelse. Ett eksempel er en dispensasjon fra krav om utarbeidelse av tiltaksplan for park til rammesøknaden, som ble utsatt til søknad om igangsettingstillatelse. Det er og flere tilfeller knyttet til byggefasen i senere byggetrinn, for eksempel midlertidig dispensasjon fra støvende sprengningsarbeid.

Rekkefølgekrav og dokumentasjonskrav

Fravik i forbindelse med rekkefølgekrav og dokumentasjonskrav dreier seg stort sett om utfordringer med at prosjekter har flere byggetrinn, samt rekkefølgekrav med eksterne faktorer

som utbygger ikke har kontroll over. I utvalget fra Tromsø er det en sak der rekkefølgebestemmelsene sier at det ikke kan gis brukstillatelse før gangvei inn og ut av planområdet er opparbeidet. Rekkefølgebestemmelsene i denne saken skiller ikke mellom ulike byggetrinn. Søker ønsker å få brukstillatelse for byggetrinn 1 og 2, mens byggetrinn 3 og 4 bygges og gang- og sykkelvei opparbeides.

Eksterne faktorer

I visse tilfeller er det eksterne faktorer som er årsaken til at reguleringsplanen fravikes. Flere av sakene vi ble tilsendt fra Trondheim dreier seg om dispensasjoner fra krav om skolekapasitet. Rekkefølgekravet sier at det skal være tilstrekkelig skolekapasitet i området før rammetillatelse gis. I mange tilfeller ligger planområdet i en skolekrets uten ledig kapasitet, men med ledig skolekapasitet i tilgrensende skolekretser. Noen av disse sakene vi fikk fra Trondheim var under behandling da vi fikk dem tilsendt, men er nå avslått, på grunn av manglende skolekapasitet. Sakene som er med i vårt utvalg har fått innvilget dispensasjon. Når det gjelder disse sakene er det verdt å bemerke at alle rammesøknadene med dispensasjon er sendt inn samme året som reguleringsplanene er vedtatt.

I både Tromsø og Trondheim fant vi eksempler på rekkefølgekrav om opparbeidelse av park og grøntområder innad i planområdet, men som utbygger ikke har kontroll over framdriften på. I Tromsø dreier det seg om et grøntdrag som reguleringsplanen krever at skal opparbeides før det gis brukstillatelse, men som per søknadsdato blir benyttet som anleggsområde til utbygging på nabotomten. I Trondheim dreier det seg om opparbeidelse av en park i nabolaget, som også skal opparbeides før det gis brukstillatelse, men som grunnnettsforsinkelser hos kommunen ikke kan opparbeides før boligene er innflyttingsklare.

I utvalget fra Oslo er det en midlertidig dispensasjon fra bestemmelser om parkering i reguleringsplanen, der søker ønsker å benytte midlertidig parkeringsnorm frem til ny parkeringsnorm vedtas av kommunen.

5.2.2 Byggesaker med småhus

I utvalget er det kun to byggesaker som gjelder oppføring av småhus. Det er én dispensasjon i forbindelse med søknad om rammetillatelse for 25 rekkehus i transformasjonsområder, og er én dispensasjon i forbindelse med søknad om midlertidig brukstillatelse for én firemannsbolig som fortetting i et småhusområde.

Søknadstype	Boligtype	Antall saker	Antall boliger
Dispensasjon til rammetillatelse	Rekkehus	1	25
Dispensasjon til midlertidig brukstillatelse	Firemannsbolig	1	4
Totalsum		2	29

Temaene som blir berørt av disse dispensasjonssakene er naturligvis færre enn ved byggesaker med blokkbebyggelse. Det er allikevel noe av det samme som går igjen, selv om det her er snakk om småhus.

Detaljer ved utforming

Dispensasjonen fra Oslo gjelder en firemannsbolig der det blant annet søkes om dispensasjon for terrengendringer for å kunne bygge parkeringskjeller og for å få ivaretatt krav til lys i oppholdsrom i kjelleren. Behovet for parkeringskjeller er utløst av krav til størrelse på uteoppholdsarealer.

Vei, atkomst, infrastruktur

Dispensasjonssaken fra Trondheim gjelder endret plassering av offentlig gang- og sykkelvei. Reguleringsplanen ble utarbeidet med TEK10 som gjeldende byggeteknisk forskrift. Søker ønsker å benytte kravene i TEK17, der krav om stigning er endret. Søker begrunner dette med at de da kan lage en rettere vei på tomten, slik at gang- og sykkelveien vil få en bedre kobling mot den regulerte gang- og sykkelveien utenfor tomten.

5.3 Tidsbruk

Fravik fra reguleringsplaner medfører ressursbruk både for søker og kommunen. Utbyggere kan ha flere kostnader i forbindelse med reguleringsendringer og dispensasjoner. Vi antar likevel at hovedvekten av kostnader for større utbyggingsprosjekter henger sammen med tiden det tar fra byggesaken blir innsendt til den blir godkjent.

I datagrunnlaget har vi registrert dato for søknaden om dispensasjon/reguleringsendring, dato for når søknaden er komplett og dato for vedtak av dispensasjonen eller reguleringsendringen. Tidsrommet mellom dato for søknad og endelig vedtak kan si noe om i hvilken grad boligbyggingen blir forsinket av fravik fra reguleringsplanen. Dette er noe annet enn saksbehandlingstiden som brukes i forbindelse med lovbestemte frister og i KOSTRA-rapportering. Saksbehandlingstiden er måles etter stoppeklokkeprinsippet, der klokken stanses når kommunen varsler om mangler i søknaden. Vi har i vårt datagrunnlag registrert dato for komplett søknad. Tidsrommet mellom dato for komplett søknad og vedtak vil være minimum saksbehandlingstid, og er tatt med for å kunne sammenligne tidsbruken i sakene i utvalget med tall fra KOSTRA om tilsvarende saker.

Saksbehandlingstiden varierer mellom typen byggetillatelse det er søkt om og innad i gruppen. Siden utvalget er lite, er KOSTRA-tall for gjennomsnittlig saksbehandlingstid for de tre kommunene i de fem siste årene tatt med som referanse. Gjennomsnittstallene for søknad om rammetillatelse og midlertidig brukstillatelse i utvalget synes å være nokså representative for disse sakene. Dette er vel å merke saksbehandlingstid for saker som er i samsvar med planen. Altså tyder ikke utvalget på at behovet for dispensasjon forlenger saksbehandlingstiden i kommunen. For slike saker gjelder 12 uker-fristen som tilsvarer 84 dager. KOSTRA inneholder ikke tall for reguleringsendringer, men det er naturlig at reguleringsendring vil ta lenger tid enn behandling av søknader om dispensasjon.

Tabell 9: Byggesaker etter søknadstype, antall og tidsbruk

Saksbehandlingstid i dager						
Søknadstyper	Antall saker	Minimum	Maksimum	Gjennomsnitt	Median	Referanseverdi (KOSTRA)
- Dispensasjon til rammetillatelse	40	1	1	388	63	54
Dispensasjon til igangsettingstillatelse	1	0	0	0	0	58
Dispensasjon til midlertidig brukstillatelse	4	3	3	66	28	17
Reguleringsendring	1	408	408	408	408	
Totalsum	46					

Kilde: SSB/KOSTRA Tabell 13021 og 13026. Referanseverdiene er gjennomsnittlig saksbehandlingstid for Oslo, Trondheim og Tromsø for 2015-2020.

Saksbehandlingstidens andel av tidsbruken fra søknad om dispensasjon blir sendt inn til rammetillatelse eller midlertidig brukstillatelse blir gitt utgjør i utvalget 39 til 40 % av medianverdiene, altså tyder utvalget på at søkerens arbeid for å få søknaden komplett er en viktigere faktor for eventuelle forsinkelser av byggearbeidene enn saksbehandlingstiden.

Tabell 10: Byggesaker etter søknadstype, antall og tidsbruk og saksbehandlingstid

Søknadstyper	Antall saker	Tidsbruk	Saksbehandlingstid	andel av tidsbruk
		Median (dager)	Median (dager)	
Dispensasjon til rammetillatelse	40	139	55	40 %
Dispensasjon til midlertidig brukstillatelse	4	31	12	39 %
Totalsum	44			

Vi har ikke tilsvarende tall for tidsbruken knyttet til å supplere mangelfulle søknader i saker uten behov for dispensasjon, og kan derfor ikke si noe om behovet for dispensasjon forsinker byggeprosessen sett i forhold til søknader i samsvar med plan.

I likhet med saksbehandlingstiden varierer samlet tidsbruk betydelig blant søknadene om rammetillatelse og søknadene om midlertidig brukstillatelse i utvalget. Uten et sammenligningsgrunnlag med søknader i samsvar med plan kan vi heller ikke her finne holdepunkter for at behovet for dispensasjoner gir større usikkerhet med tanke på fremdrift.

Tabell 11: Byggesaker etter søknadstype, antall og tidsbruk.

Søknadstyper	Antall saker	Tidsbruk i dager			
		Minimum	Maksimum	Gjennomsnitt	Median
Dispensasjon til rammetillatelse	40	13	406	153	139
Dispensasjon til igangsettingstillatelse	1		46		
Dispensasjon til midlertidig brukstillatelse	4	12	74	46	22
Reguleringsendring	1		408		

5.4 Drøfting av funnene

Med utgangspunkt i vår undersøkelse, kan forhold ved reguleringsplaner som gjør at planene fravikes byggesak, deles inn i følgende årsakskategorier:

Utvikling/endring av prosjektene

Dispensasjoner, eller reguleringsendring der årsaken ligger i at prosjektets utforming og utvikling går ut over rammene til reguleringsplanen. For eksempel ved å søke om å bygge med en høyere utnyttelse eller et annet formål enn reguleringsplanen legger opp til.

Utforming av krav i reguleringsplan

Dispensasjoner som kan forklares ut fra utformingen av reguleringsplanen. Som regel knyttet til detaljeringsgrad i reguleringsplankartet eller bestemmelsene.

Ekstern faktor

Dispensasjon, eller reguleringsendring må søkes om på grunnlag av noe utbygger ikke har kontroll over. Som oftest i forbindelse med rekkefølgebestemmelser om opparbeiding av fellestiltak (grønn eller teknisk) utenfor området, eller før det er tilstrekkelig skolekapasitet i området.

Endrede rammebetingelser i plan- og bygningsloven eller byggeteknisk forskrift

Dispensasjon, eller reguleringsendring må søkes om på grunnlag av endringer i plan- og bygningsloven eller byggeteknisk forskrift. For eksempel der reguleringsplanen er utarbeidet med TEK10 og utbygger ønsker å bygge med utgangspunkt i TEK17.

Mange av prosjektene har fravik som faller innenfor flere årsakskategorier.

I vårt utvalg var det kun en sak som handlet om "endrede rammebetingelser i plan- og bygningsloven eller byggeteknisk forskrift". Vi presiserer at det er usikkert om dette er representativt for hvor mange slike dispensasjonssaker eller reguleringsendringer som blir søkt om, og godkjent. For å unngå å måtte søke om endringer på grunn av slik endrede betingelser, kunne bestemmelsene vært mer generelle. For eksempel ved å skrive at den til enhver tids gjeldende norm skal benyttes i prosjektet, fremfor å kopiere kravene gjeldende forskrift eller norm inn i bestemmelsene. Flere av disse kravene kan endre seg som følge av politiske vedtak, eller at behov endrer seg. I disse tilfellene vil det i så fall være fordelaktig å unngå detaljerte bestemmelser, som må dispenseres fra. Tilfellene av slike endringer kan også reduseres ved å unngå å detaljere løsningene i plankartet. Men heller fastsette funksjons- og kvalitetskrav i bestemmelsene. Det bør uansett vises i illustrasjonsplan at tiltaket lar seg gjennomføre.

I de tilfellene der var en ekstern faktor som var årsaken til fraviket fra reguleringsplanen, ble det i hovedsak dispensert fra rekkefølgebestemmelser. Det er vanskelig å unngå helt at det kan dukke opp ukjente og eksterne faktorer i gjennomføringen en reguleringsplan, men i vårt utvalg ser vi saker der *kjente* eksterne forhold må dispenseres fra. I Trondheim virker det som at det er en etablert praksis å vurdere saker som angår skolekapasitet i kommunen gjennom dispensasjonssaker. Her finnes det saker der reguleringsplanen og rammesøknad med dispensasjon er vedtatt i samme år. Vi forstår det altså slik at man stiller krav om tilstrekkelig skolekapasitet og samtidig vet at det ikke lar seg gjennomføre. En mer hensiktsmessig løsning kunne vært å utsette reguleringsplanarbeidet til man har tilstrekkelig skolekapasitet i området, eller til skoleinntaksområdene endres. Vi har ikke i denne fasen av prosjektet hatt anledning til å dobbeltsjekke denne praksisen med Trondheim kommune. Men vi mener det er noe som bør følges opp.

De fleste dispensasjonssakene vi har sett på kommer av søkers ønske om utvikling/ending av prosjektene. En god del av sakene dreier seg om en høyere utnyttelse på tomten, eller en annen boligsammensetning/ flere boliger i prosjektet. Dette kan være en omkamp på temaer som søker ikke har fått gjennomslag for i plansaken, men det kan også være at temaet ikke har blitt grundig nok vurdert, eller at det har skjedd endringer i markedet man ikke har kunnet ta høyde for. En del av sakene handler nok ikke om reguleringsplanen er hensiktsmessig utformet, og om den egner seg for utbygging, men at søker ønsker å endre prosjektet. Disse er det vanskelig å gjøre noe med. Ettersom vi i vårt prosjekt har sett på godkjente dispensasjonssøknader, altså der fordelene klart veier opp for ulempene og man ikke går på akkord med grunnleggende hensyn bak bestemmelsen, tyder det på at endringene er knyttet til marked/tid, eller at det ikke har blitt gjort grundige nok vurderinger. Alternativt at vurderingene ikke har blitt tillagt nok vekt i vedtakene. Tilfellene av dette kan reduseres gjennom grundige tredjepartsvurderinger av markedet, og/eller vurdering av økonomisk gjennomførbarhet i prosjektet.

Utforming av krav i reguleringsplan (plankart og bestemmelser, herunder rekkefølgekrav og bindende vedlegg) er den nest hyppigste årsaken til dispensasjonssakene vi har sett på. Gjennomgående for disse sakene er at reguleringsplanene har et detaljnivå der krav som stilles i reguleringsplankartet og bestemmelsene som er for detaljerte. Flere søknader er begrunnet med "små avvik fra planen som en naturlig følge av detaljering av prosjektet fra plannivå". Hvis avvik fra planen er en "naturlig følge" av detaljering, burde kanskje reguleringsplanen være utformet på en måte som ikke legger opp til avvik. En god del av dispensasjonssakene fra vårt utvalg kunne vært unngått ved å heller fastlegge grep i bestemmelsene, framfor å detaljere løsninger i plankartet, eller skrive bestemmelser slik at de rettes mot hensynet bak bestemmelsen, fremfor mot spesifikke tallfestede krav. Det samme gjelder i de tilfeller der krav i reguleringsplan viser seg vanskelig å gjennomføre, da plankartet og bestemmelsene ikke samsvarer med hvordan det ser ut i virkeligheten. Det tyder på at det ikke er et hensiktsmessig detaljnivå i reguleringsplanene.

Flere av dispensasjonssakene vi har sett på begrunnes med at det gjennom detaljprosjektering kommer fram forhold knyttet til utbygging, som reguleringsplanen ikke forholder seg til. At ikke

reguleringsplanen tar hensyn til ulike trinn i byggefaser er et gjentakende problem i vårt utvalg. Konsekvensene av ulike byggefaser/byggetrinn bør vurderes i reguleringsplanen når man skriver bestemmelsene. Altså at tar hensyn til midlertidighet, etappevis gjennomføring og hvilke tidspunkt i søknadsprosessen kravene knyttes til.

Et forhold som må tas i betraktning er at saksbehandlingen av detaljerte og tallfestede reguleringskrav og kart, mest sannsynlig er raskere/mer effektiv, enn saker der saksbehandler i større grad må tolke om søknaden overholder hensynene bak bestemmelsene. Økt dokumentasjonskrav vil også medføre økt arbeidsomfang i planleggingen. Vurderingen av tiltak må ta hensyn til dette.

Ut fra utvalget er det lite som tyder på at saksbehandlingstiden av dispensasjoner forsinkes byggeprosessene vesentlig. Saksbehandlingstiden i utvalget avviker ikke nevneverdig fra tilsvarende tall i KOSTRA. Men den samlede ressursbruken utbyggerne har i forbindelse med dispensasjoner henger sammen med den tiden det tar søkeren å dokumentere dispensasjonssøknaden. Om dette er mer ressurskrevende enn det er å dokumentere en kurant byggesøknad, har vi begrenset grunnlag for å si noe om. KOSTRA-tall for byggesaker til de fire kommunene vi har data for fra 2020 (Oslo, Bergen, Trondheim, Bodø og Tromsø) viser at 41 % av byggesøknader i alt var mangelfulle og 54 % av rammesøknadene. Dette tyder på at tids- og ressursbruken utbyggere har til dokumentasjon til byggesaker er en utfordring som favner videre enn bare behovet for dispensasjoner.²²

²² Tabell 13021: Byggesøknader, etter region, rammevilkår, søknadstype, statistikkvariabel og år, SSB/KOSTRA.

6. TILTAK

Med utgangspunkt i kapitlene foran, beskriver og begrunner vi i dette kapitlet tiltakene som vi mener er egnet til å fremme fortetting/transformasjon, og som skal bidra til at reguleringsplaner i større grad enn i dag gjennomføres.

Beskrivelsen av hvert tiltak begynner med en omtale av situasjonen i dag. Deretter beskrives et forslag til tiltak med utgangspunkt i dette. Virkningene er omtalt i neste kapittel.

Vi har forsøkt å få fram essensen ved tiltakene og hva som det er viktig å vurdere nærmere ved eventuell implementering. Det forutsettes at tiltakene vil være utgangspunkt for videre vurdering i senere prosjekter.

Grunnleggende er tiltakene utformet for bidra til at det gjennomføres flere boligprosjekter som er i tråd med overordnede føringer knyttet til samordnet areal- og transport, øker befolkningens tilgang til arbeidsplasser og tjenester, og reduserer belastningene på miljøet.

Et viktig tiltak som vi ikke analyserer videre i denne rapporten er overordnede plantyper kombinert med modeller for faste bidrag til infrastrukturbygging. Årsaken til at vi ikke utreder dette videre her, er at KMD i et separat prosjekt utreder mulige modeller for dette. Vi nøyer oss med å nevne at slike modeller vil kunne bidra til å sikre finansiering av rekkefølgekrav, og samtidig øke forutsigbarheten for utbygger. Kort oppsummert handler de om å sikre finansiering/gjennomføring av infrastrukturbygging. Dette vil kunne bidra til at rekkefølgekrav gjennomføres tidligere, gi mer forutsigbarhet for utbyggere og kommunen, likere byrdefordeling og at man unngår «gratispassasjerer».

6.1 Bestemmelsene i reguleringsplanen bør kun gjelde det som er spesifikt for reguleringsplanområdet

6.1.1 Situasjonen i dag

I kapittel 3 og 4 er det omtalt hvordan endring av krav fra overordnede planer (kommuneplaner, områdeplaner) i reguleringsplan-prosessen kan være med å hindre eller forsinke utbygging.

I gjennomgangen av byggesakene finner vi også noen tilfeller av endringer av funksjonskravene så sent som ved endelig vedtak, noe som endrer forutsetningene for deler av prosjektet, og kan gi følgeendringer. Det skaper liten forutsigbarhet. I tillegg finner vi noen tilfeller av samme bestemmelse som i flere tilfeller dispenseres fra. Konkret gjelder det dispensasjon for mindre leiligheter fra forbud mot utelukkende nordvendt fasade. Det kan tyde på at det finnes noen generelle bestemmelser, for eksempel i maler som i for stor grad benyttes.

Omfanget av reguleringsbestemmelser i en plansak varierer mellom kommunene.

I noen tilfeller gjentas funksjonskravene fra kommuneplanens arealdel, eller annen overordnet plan, mens andre lar reguleringsbestemmelsene være tause.

Videre er det i kapittel 4 redegjort for at antallet regulerte boliger som faktisk bygges er begrenset av absorpsjonen av boliger og boligtyper i de enkelte delområdene. Datainnsamlingen i dette prosjektet, og vår egne erfaring fra arealplanlegging, er at mens nær alle kommuner fastsetter funksjons- og kvalitetskrav til uteopphold, parkering m.m., varierer det i større grad om kommuneplanene differensierer mellom delområder/soner og fordelingen av boligtyper i og

mellom sonene. Tiltaket legger derfor opp til at det i overordnet plan differensieres mellom delområder/soner, boligtyper/sammensetning og funksjonskrav, jamfør kapittel 0

6.1.2 Beskrive tiltaket

Vårt forslag til tiltak går ut på at kommunene veiledes om at bestemmelsene i reguleringsplanen kun bør gjelde det som er spesifikt for reguleringsplanområdet.

I reguleringsplanen bestemmes konsept, høyder/volum, løsning for trafikk (adkomst, parkering, gange og sykkel), uteopphold, vann og avløp/overvann, annen infrastruktur og andre tema som må løses for området. Bruksareal (BRA) og høyder bestemmes også i detaljreguleringen.

Slik vi ser det, krever det at overordnet plan/kommuneplanen bestemmer funksjonskrav (uteopphold, lek, parkering etc.). Forutsigbarheten vil også øke dersom man på overordnet nivå differensierer mellom delområder/soner og fordeling av boligtyper. Se mer i kapittel 0.

Tiltaket kan iverksettes som supplerende av gjeldende veiledningsmateriale til kommuneplanens arealdel og reguleringsplan. Tiltaket er slik vi ser det heller ikke i konflikt med KMDs gjeldende veiledninger til hverken kommuneplanens arealdel, eller reguleringsplaner.

Det kan være gode grunner for å ta opp igjen krav fra overordnet plan, for eksempel fordi de ikke passer inn på stedet. Men ved å ikke ta opp problematikken på nytt i bestemmelsene, kan det også unngås tilfeller av omkamp på kravene. Herunder omgjøring av kravene fra kommunen selv.

6.2 Detaljerte plankart i reguleringsaker for transformasjonsprosjekter bør unngås

6.2.1 Situasjonen i dag

Detaljeringsgraden i plankart varierer mellom kommuner, plankonsulent og saker. Men både intervjuene og gjennomgangen av bygge/dispensasjonssakene indikerer at plankartene i mange tilfeller er for detaljerte.

Kartleggingen av dispensasjonssakene viste at flere av sakene helt eller delvis gjaldt endret arrondering inne på tomta, som ble vurdert som optimalisering av løsningene i reguleringsplanen. Tilfellene inkluderte justert plassering av kjøreadkomst, gangveier/fortau, eller internveier for å oppnå bedre tilpasning til terreng, annen teknisk infrastruktur eller tilknytning til uteopphold og boliger.

I andre tilfeller gis det dispensasjon til endret plassering av bebyggelse, enten i form av avvik fra formåls- eller byggegrense. Balkonger som avviker fra byggegrensen er noe som relativt ofte er årsak til dispensasjonene. Det kan være flere årsaker til dette, blant annet tilpasning til terreng og infrastruktur, men vår tolkning av dette er at årsaken dels ligger i at forslagsstiller ikke har hatt et bevisst forhold til at byggegrenser gjelder alle byggverk. Og ikke bare selve byggene.

Uten at vi kjenner utfyllende til historikken, er det naturligvis også en grunn til at man i utgangspunktet har gått bort fra såkalte flatereguleringer. Vi har forsøkt å ha dette i mente når vi har laget forslaget til tiltak.

6.2.2 Beskrive tiltaket

Vårt forslag til tiltak går ut på at detaljerte plankart unngås.

Vi ser for oss at plankartet som utgangspunkt kun regulerer:

- Byggeområde, høyder og byggegrenser
- Adkomst med bil
- Offentlig infrastruktur
- Offentlig grønt (Park, LNF mv.).

Det betyr at man for eksempel ikke regulerer i kartet interne gangveier, uteoppholdsarealer, renovasjonsarealer etc. som heller kan sikres med funksjons- og kvalitetskrav i bestemmelsene.

Detaljkravet til utredningene og illustrasjonsplanene som ligger til grunn for reguleringen bør imidlertid ikke reduseres fra slik det praktiseres i dag. Dette for å sikre at kravene i planen lar seg løse på en god måte. Gjennomgangen av byggesakene viser blant annet at en vanlig grunn til dispensasjon er tilpasning til høyder på terreng, offentlige veier og VA. Hvis man unngår en for detaljert bruk av formål, samtidig som illustrasjonsplanen forholder seg til terreng kan slike dispensasjonssaker reduseres.

I noen tilfeller gis det dispensasjon til endret plassering av bebyggelse, enten i form av avvik fra formåls- eller byggegrense. Balkonger som avviker fra byggegrensen er noe som relativt ofte er årsak til dispensasjonene. Det kan i den forbindelse være nyttig å minne om at Plan- og bygningslovens regler om byggets plassering (§ 29-4) gjelder for byggverk, og ikke bare bygninger. Jmfør veiledning i Tek 17, ledd 1-3:

«Byggverk er et samlebegrep og omfatter konstruksjoner, anlegg og bygninger. Begrepet benyttes i de fleste kapitlene i forskriften og i plan- og bygningsloven. Der begrepet byggverk er brukt gjelder kravet ikke bare for bygninger men også for konstruksjoner og anlegg så langt det er relevant.»

Der det fastsettes byggegrenser i reguleringsplan bør forslagsstiller derfor vurdere å angi tiltak i bestemmelsene som ikke skal omfattes, eller i hvilken utstrekning byggegrensen skal gjelde.

Samtidig er det naturligvis en grunn til at man i stor grad har gått bort fra såkalte «flaterereguleringer». Det å likevel sikre kvaliteter og redusere negative konsekvenser er derfor en viktig del av oppfølgingen av tiltaket. Dette må derfor vurderes når man vurderer tiltaket nærmere.

6.3 Transformasjonsprosjekter bør være gjenstand for utredning/ vurdering av økonomisk gjennomførbarhet

6.3.1 Situasjonen i dag

I intervjuene ble økonomiske forutsetninger trukket fram som en viktig grunn til at ikke flere prosjekter realiseres. I transformasjonsprosjekter er grunnen ofte eid av private aktører som driver annen virksomhet på stedet. I enkelte områder kan det dermed ikke være lønnsomt å konvertere gitt dagens leiekontrakter (tomteprisene blir for høye), og det er dermed ikke god nok økonomi i prosjektet (for utbyggere) til å utvikle tomten. Dette gjelder spesielt i områder hvor boligprisene er relativt lave.

Utnyttelse/utbyggingsvolum er tema i de fleste transformasjons- og fortettingssaker. Likevel er den økonomiske gjennomførbarheten av utbyggingsprosjektet i reguleringsaker, i liten grad del av det objektive utredningsmaterialet.

Det som utredes er gjerne utnyttelse/volumet i kontekst av stedet (steds- og mulighetsanalyse), gjennomførbarhet knyttet til ulike tiltak, anleggsgjennomføringen og etappeplaner, og markedsanalyser. Videre er det krav om forholdsmessighet mellom prosjekt og tiltak i en utbyggingsavtale.

Økonomien ved konseptet og dets utnyttelse er slik vi kjenner til det, sjelden gjenstand for en egen offentlig tilgjengelig utredning / vurdering.

6.3.2 Beskrive tiltaket

Vårt forslag til tiltak går ut på at transformasjonsprosjekter bør være gjenstand for utredning/vurdering av økonomisk gjennomførbarhet.

Hensikten med tiltaket er at gjennomførbarheten ved konseptet skal vurderes/utredes som tema i planen, og at det bør foreligge et omforent kunnskapsgrunnlag knyttet til nødvendig utnyttelse i prosjektet. Det vil si at utredningen av økonomi og gjennomførbarhet blir en del av kunnskapsgrunnlaget, på lignende måte som andre tema utredningstema (Landskap/estetikk, trafikk, overvann, naturverdier etc.).

Det vil være aktuelt at økonomien ved konseptet vurderes med hensyn til:

- Volum/utnyttelse
- Boligtype/størrelse
- Rekkefølgekrav/infrastruktur
- Andre spesielle forhold ved tomten. Spesielt grunnforhold og grunnforurensning som er særs aktuelle i transformasjonsprosjekter.
- Sanering av eksisterende bebyggelse. Økonomiske vurdering av ombruk kan være aktuelle.
- Tomteverdi, dagens drift, alternativ bruk, markedsverdi, byggekostnader etc.

Vurderingen utarbeides av fagkyndig, på vegne av forslagsstiller på samme måte som øvrige utredningstemaer.

Vurderingen kan bidra til å unngå endringer sent i planarbeidet (for eksempel ved sluttbehandling) som ødelegger den økonomiske bærekraften i prosjektet.

Tiltaket kan innføres som del av veiledning til kommunene. For eksempel at kommunene rådes til å ha temaet på sin sjekklister for utrednings/vurderingstemaer i oppstartsmøtet.

Vi ser ikke at tiltaket vil være i strid med gjeldende plan- og bygningslov. I omtalen av plan- og bygningslovens formålsparagraf presiserer lovkommentaren at «Begrepet "Bærekraftig utvikling" handler om balansen mellom økonomisk og sosial utvikling og ivaretagelse av miljøhensyn». I kap. 3.2. Oppgaver og hensyn i loven, ledd 3 presiserer loven at: «*Planleggingen skal bygge på økonomiske og andre ressursmessige forutsetninger for gjennomføring og ikke være mer omfattende enn nødvendig.*»

6.4 Kommunen bør jevnlig sette et mål for regulerte og ferdigstilte antall boenheter og boligtyper i kommunens delområder

6.4.1 Situasjonen i dag

Gjennomgangen av tallene for de ulike bykommunene i dette prosjektet, viser at hovedutfordringen ikke nødvendigvis er den samlede størrelsen på antall regulerte boenheter i kommunen.²³ Selv om summen er høy nok på kommunenivå, kan det være avvik i ulike delområder eller type boenheter.

I kapittel 4 er det redegjort for at antallet regulerte boliger som faktisk bygges er begrenset av absorpsjonen av boliger og boligtyper i de enkelte delområdene. Det varierer om kommuneplanene differensierer mellom delområder/soner og fordelingen av boligtyper i og mellom sonene.

I enkelte kommuner er skolekapasiteten i enkelte områder begrensende for utbygging, eller fører til at det ofte gis dispensasjon til utbygging.

Videre tar store transformasjonsprosjekter tid å både planlegge, gjennomføre og absorberes i markedet. Det kan blant annet henge sammen med at:

- Utbygging skjer med hensyn til markedet som har et begrenset tilfang.
- Manglende attraktivitet på kort/mellomlang sikt, i form av manglende offentlige grøntområder, skole, og annen infrastruktur
- Manglende insentiv til å endre dagens bruk.
- Regulering og byggesaker tar tid

I tillegg er den tallfestede reguleringsreserven i noen kommuner omdiskutert. Bakgrunnen er funnene i del 1 som peker på at boligreserven stadig oppdateres, og at det er vel så relevant med den kontinuerlige tilflyten av boliger «reguleringstakten», som den mer statiske reserven. For eksempel er det slik en del av reserven er eldre planer som ikke nødvendigvis gjennomføres. En supplering av reserven, med hva som har blitt regulert og ferdigstilt i siste perioden vil derfor være et nyttig faktagrunnlag.

6.4.2 Beskrive tiltaket

Vårt forslag til tiltak er at kommunen jevnlig bør sette et mål for regulerte og ferdigstilte antall boenheter og boligtyper i kommunens delområder.

Det er naturlig om målet settes i forbindelse med kommuneplan-rulleringen, og revideres jevnlig alt ettersom kommunens størrelse og vekst.

Målet bør gjelde ulike tidshorisonter. For eksempel kort sikt / 1 år, mellomlang sikt / 4 år, og lang sikt / kommuneplanperioden / 12 år. Det er naturlig å ha et kortsiktig mål som kommunene kan måle seg etter. Men samtidig vil det ikke alltid være et jevnt tilfang av saker hvert år. Kommunene bør ikke føle seg presset til å vedta saker, med det de mener har for lav kvalitet. Forslaget til de øvrige tidsintervallene er satt med utgangspunkt i at kommunen utarbeider en ny planstrategi innen et år etter kommunevalget (hvert 4. år), og at kommuneplanen ofte har en horisont som er minst 12 år.

Det er også relevant å vurdere boligsammensetningen, og ikke kun antall boenheter. For å tilpasse befolkningssammensetningen.

²³ Unntakene er Oslo hvor utbyggerne mente at boligreserven var liten i størrelse.

I utgangspunktet tenker vi at skolekretser, som allerede er en etablert administrativ enhet, kan være utgangspunkt for utredningene og differensieringen av delområdene. Dette er også fundert i at en inndeling basert på skolekretsene kan svare godt på etterspørselen av boliger i markedet.

Kommunen vil basere dette på målet på en vurdering av boligbehovet. De aller fleste bykommunene utarbeider i dag et boligbyggeprogram / utbyggingsprogram / boligutredninger.

Det er altså snakk om et mål, ikke et absolutt krav.

Vi mener det er naturlig om tiltaket formuleres i statlige planretningslinjer, eller nasjonale forventninger til kommunene. Et lovkrav blir ikke naturlig når målet ikke vil være like relevant for mindre kommuner med lavere vekst.

Oppfølging fra staten kan skje i form av at statsforvalteren i forbindelse med kommuneplanrulleringen ber kommunen redegjøre for boligforsyningen, og prioriteringen av områder.

6.5 Plan for etappevis gjennomføring legges til grunn for tidspunkt for rekkefølgekrav.

6.5.1 Situasjonen i dag

Hvilke tidspunkt rekkefølgekrav knyttes til, og i hvilken grad etappevis gjennomføring og midlertidighet vurderes, varierer mellom kommunene.

Gjennomgangen av dispensasjonssaker viser at rekkefølgekravene i en del tilfeller må dispenseres fra av hensyn til anleggsgjennomføringen og midlertidige løsninger. Typiske tilfeller kan være at nye ferdigbygde adkomstveger eller gang- og sykkelveger må benyttes av anleggsmaskiner, og da står i fare for å bli ødelagt.

Basert på intervjuene, og egne erfaringer med reguleringsplan, vet vi også at det relativt ofte stilles krav om at infrastrukturtiltak gjennomføres før det gis *igangsettingstillatelse* for bebyggelsen. Dette stilles som rekkefølgekrav i reguleringsplanbestemmelsene. Tilknytning av kravene til igangsettingstillatelse varierer mellom kommuner og type tiltak. Dette gir en sikkerhet for at infrastrukturtiltakene faktisk gjennomføres, og at de er ferdige når bebyggelsen tas i bruk.

Dermed vil det bli aktuelt å søke dispensasjon fra kravet, eller endring av plan i en senere fase.

Gjennomgangen av dispensasjonssakene kan imidlertid tyde på at dette ikke er et stort problem, da vi ikke finner eksempler på dette i denne gjennomgangen. Vi finner en del tilfeller av midlertidig dispensasjon til utbygging. Spesielt når rekkefølgekravene som ikke er gjennomført ligger utenfor området, og utenfor tiltakshavers kontroll. For eksempel større offentlige bydelsparker, eller skolekapasitet. Men en viktig begrensning ved vår gjennomgang er at vi kun har sett på godkjente saker. Det vil si at eventuelle saker som ikke er godkjent har vi heller ikke kunnet fange opp.

6.5.2 Beskrive tiltaket

Forslaget til tiltak går ut på at det utarbeides en plan for etappevis gjennomføring legges til grunn for tidspunkt for rekkefølgekrav. I større fortettings- og transformasjonsprosjekter er det naturlig at det utarbeides en plan. I mindre saker vil en mindre vurdering kunne være tilstrekkelig.

Tiltaket er altså en presisering av selve tidspunktet for når kravet slår inn. I tillegg til at man i planarbeidet bør vurdere etappevis gjennomføring.

En plan for etappevis gjennomføring av bebyggelse og infrastruktur kan virke bevisstgjørende for utbygger og kommune for å vurdere tidspunktet for rekkefølgekravene, og eventuelle behov for midlertidighet. Og dermed unngå å måtte søke dispensasjon. Det kan i forbindelse med en slik plan også være man ser behov for midlertidige løsninger. Dette kan dermed i større grad også tas høyde for i bestemmelsene.

Vi mener likevel det er naturlig at enkelte tiltak knyttes til igangsettingstillatelse. Det gjelder større offentlige infrastrukturtiltak som for eksempel kryss med europaveg/riksveg og skole også videre.

Tiltak som lekeområder, utomhusarealer, adkomstveg, gatetun og fortau bør imidlertid knyttes til midlertidig brukstillatelse eller ferdigattest.

En tommelfingerregel mellom infrastruktur som bør være ferdigstilt ved «midlertidig brukstillatelse eller ferdigattest», og større infrastruktur som kan knyttes til «igangsettingstillatelse», er hvorvidt infrastrukturtiltakene er en del av reguleringsplanområdet.

Kommunene kan også ha andre måter å sikre gjennomføringen på for å supplere rekkefølgekravet:

- Dokumentasjonskrav med plan for anleggsgjennomføringen. Dette stilles som krav i planbestemmelsene.
- Eventuelt bruk av bankgaranti for å sikre at tiltakene blir bygget. Dette benyttes i reguleringsbestemmelsene av enkelte kommuner i dag. Hjemmelen til å kreve en slik garanti bør imidlertid klarlegges. Dette blir en garantiordning i tilfelle utbygger går konkurs etter ferdigstilling av boligene.

6.6 Prioritere statlige midler/tilskuddsordninger til å finansiere teknisk, sosial og blå-grønn infrastruktur/rekkefølgekrav for transformasjonsområder

6.6.1 Situasjonen i dag

Transformasjonsprosjekter er i større grad enn utbygging på ubebygde arealer avhengig av omfattende sanering og opprusting. Jmfør kapittel 4.3 og kapittel 0.

Gjennomføringen av transformasjonsområder (tidligere industri- og næringsområder) tar å tid å realisere. Blant annet på grunn av:

- Høyere byggekostnader til transformasjonsprosjekter enn utbygging på jomfruelig mark: Høyere kostnader for å rydde opp, grunnforhold, sanering eksisterende bebyggelse.
- Begrenset mulighet for å absorbere boenhetene i markedet, samtidig som det er nødvendig å finansiere rekkefølgekrav og sanering tidlig. Også av hensyn til attraktivitet (skole, park m.m.).

I enkelte kommuner er skolekapasitet noe som det ofte dispenseres fra.

Samtidig viser byutredningene at areal og fortetting er blant tiltakene med størst potensial for å redusere transportveksten.

Arealbeslag (natur, dyrka/dyrkbar mark, drivverdig skog, vannressurser og mineraler), et stadig viktigere tema i forvaltningen.

Forholdene nevnt ovenfor bidrar til at det kan være misforhold mellom hva som er mest lønnsomt for en utbygger og hva som er best for samfunnet (samfunnsøkonomisk lønnsomhet). Formålet med dette tiltaket er å korrigere for denne «markedssvikten».

6.6.2 Beskrive tiltaket

Forslaget til tiltak går ut på å prioritere statlige midler/tilskuddsordninger til å finansiere teknisk, sosial og blå-grønn infrastruktur/rekkefølgekrav for transformasjonsområder.

Midlene kan finansiere de rekkefølgekravene som kommunen overtar

- Parkområder, bekkeåpning
- Kommunale gang- og sykkelanlegg
- Kommunen får realisert skole og barnehage
- Annen blågrønn infrastruktur som det ikke er rekkefølgekrav til, men som bidrar til områdets attraktivitet.

Tiltaket kan bidra til å redusere fortrinnet for utbygging utenfor tettstedet / uønskede prosjekter i både et generelt forvaltningsmessig perspektiv, og areal- og transportperspektiv. Prisene ved utbygging, og dermed også prisene beboerne må betale kan reduseres. Det kan også bidra til en bedre tilpasset boligsammensetning. På sikt vil tiltaket være et bidrag til lavere press på arealene (natur, dyrka/dyrkbar mark, drivverdig skog, vannressurser og mineraler).

I gjeldende byvekstavtaler subsidieres i hovedsak samferdselsinfrastruktur eller drift. Subsidiering av transformasjonsprosjekter / rekkefølgekrav knyttet til disse tilrettelegger for at en større del av veksten skjer sentralt, og reduksjon av arealbeslag.

7. SAMFUNNSØKONOMISK RANGERING AV TILTAKENE

I kapittel 6 beskriver vi ulike tiltak og virkemidler som kan være egnet til å fremme fortetting/transformasjon og som kan redusere utfordringene/årsakene til at ferdigregulerte boliger ikke bygges ut. Innføring av denne type tiltak kan få konsekvenser for flere aktører i samfunnet. For å få oversikt over alle konsekvensene som oppstår i forbindelse med dette, har vi gjennomført en forenklet samfunnsøkonomisk analyse.

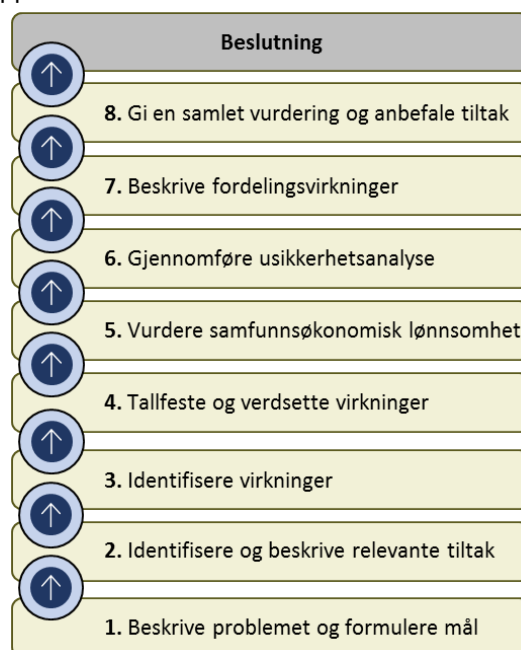
En samfunnsøkonomisk analyse er en metode for å identifisere og synliggjøre virkninger og konsekvenser av ett eller flere tiltak for berørte grupper i samfunnet. Hensikten med en samfunnsøkonomisk analyse er å avgjøre om tiltaket er samfunnsøkonomisk lønnsomt, samt å kunne rangere og prioritere mellom ulike tiltak. Et tiltak er samfunnsøkonomisk lønnsomt dersom samlet betalingsvillighet for nyttevirkningene er høyere enn samlede kostnadsvirkninger og ulemper.

Det er avgjørende at den samfunnsøkonomiske analysen gjennomføres i henhold til den offentlige metodikken som eksisterer. På den måten sikres sammenlignbarhet mellom ulike analyser, og det gir et godt rammeverk for på en systematisk måte å kartlegge, sammenligne og vurdere virkninger som oppstår ved ulike prosjekter og alternativer.

Analysen gjøres i tråd med Direktoratet for økonomistyring (DFØ) veileder for samfunnsøkonomiske analyser²⁴ og Finansdepartementets rundskriv R-109/14: *Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser mv.*²⁵ Dette fordrer at analysen gjøres i 8 trinn, som illustrert i Figur 8. Trinnene sikrer at alle relevante virkninger og berørte grupper fanges opp gjennom et systematisk arbeid. Trinn 1 og 2, og delvis 3, er redegjort for i kapitlene over, og videre i dette kapitlet tar vi for oss de videre trinnene.

7.1 Nullalternativet og de foreslåtte tiltakene

Nullalternativet beskriver dagens situasjon og forventet utvikling i fravær av nye tiltak. Det er imidlertid viktig å poengtere at nullalternativet ikke kun er dagens situasjon, da den også inkluderer allerede vedtatt politikk (regelverk og lover) og eventuelle endringer i markedet som med stor sannsynlighet kan forventes å finne sted i analyseperioden. Nullalternativet skal fungere som et sammenlikningsgrunnlag for virkningene som oppstår av å gjennomføre de ulike tiltakene.



Figur 8 Trinnvis metode for samfunnsøkonomisk analyse (Kilde: DFØ, 2018)

²⁴ Direktoratet for økonomistyring (DFØ, 2018)

²⁵ Finansdepartementet (2014).

I kapittel 6 beskriver og begrunner vi 6 ulike tiltak som vi mener kan være egnet til å fremme foretting/transformasjon og som kan redusere utfordringene/årsakene til at ferdigregulerte boliger ikke bygges ut. Disse tiltakene er:

- **Tiltak A:** Bestemmelsene i reguleringsplanen bør kun gjelde det som er spesifikt for reguleringsplanområdet
- **Tiltak B:** Det bør unngås detaljerte plankart i reguleringssaker for transformasjonsprosjekter
- **Tiltak C:** Transformasjonsprosjekter bør være gjenstand for utredning/ vurdering av økonomisk gjennomførbarhet
- **Tiltak D:** Kommunen bør jevnlig sette et mål for regulerte og ferdigstilte antall boenheter og boligtyper i kommunens delområder
- **Tiltak E:** Plan for etappevis gjennomføring legges til grunn for tidspunkt for rekkefølgekrav
- **Tiltak F:** Prioritere statlige midler/tilskuddsordninger til å finansiere teknisk, sosial og blå-grønn infrastruktur/rekkefølgekrav for transformasjonsområder

I resten av dette kapittelet vurderer vi de samfunnsøkonomiske virkningene av disse tiltakene hver for seg, og sammenligner dette opp mot dagens situasjon. Dette gjør at vi ser på de isolerte virkningene knyttet til hvert enkelt tiltak. Selv om vi i analysen kun ser på hvert enkelt tiltak isolert, er det i utgangspunktet ikke noe i veien med å innføre flere tiltak parallelt.

I denne forenklete analysen har vi derimot ikke vurdert hvordan virkningene påvirkes dersom man innfører flere tiltak parallelt. Vi kan derfor ikke utelukke at en kombinasjon av de ulike tiltakene kan utløse større eller mindre virkninger enn beregnet for hvert tiltak isolert.

7.2 Identifisere virkninger av tiltakene

Med *virkinger* mener vi alle de positive og negative effektene som oppstår som følge av et tiltak. Virkningene måles som endringen som oppstår relativt til nullalternativet, dvs. at kostnads- og nyttevirkinger i tiltakene er fratrukket eventuelle kostnader og nyttegevinster ved dagens praksis.

Formålet med denne analysen er å systematisere virkningen fra tiltakene, samt å anslå i hvilken grad og hvor mye de ulike aktørene blir påvirket. I analysen stiller vi oss dermed følgende spørsmål:

- Ved innføring av tiltak, hvilke virkninger kan vi tenke oss sammenlignet med dagens situasjon?
- Hvilke aktører påvirkes, på hvilke måter påvirkes de og «hvor mye» eller i hvor stort omfang påvirkes de?

Innføring av nye tiltak og virkemidler kan få konsekvenser for flere aktører i samfunnet, både aktører i privat sektor og myndighetene. I dette prosjektet er det særlig offentlige myndigheter (både kommune, fylkeskommune og staten) og private aktører (spesielt grunneiere, eiere av bolig- og næringseiendom, planleggere og utviklere) som har sin virksomhet innenfor eiendomsutvikling som vil bli påvirket av tiltakene. I tillegg kan andre deler av samfunnet (for eksempel andre aktører som befolkningen i det aktuelle området, produktivitet i næringslivet, osv.) også bli påvirket av innføring av nye tiltak. På sikt kan også miljøet og klima påvirkes. For eksempel gjennom arealforbruk, trafikk, støy og annen forurensning.

De ulike aktørene vil bli påvirket på ulike måter, både direkte og indirekte. Både myndighetene og aktørene i privat sektor som har sin hovedvirksomhet innenfor eiendomsutvikling, vil i stor grad bli direkte påvirket av innføring av nye tiltak. For disse aktørene kan vi tenke oss virkninger som

kostnader ved å utforme nye veiledninger (myndighetene), ressurskostnader knyttet til å tilpasse seg og etterleve de nye veiledningene (både myndigheter og private aktører), ressursbesparelser dersom tiltakene gjør det enklere å etterleve regelverket for eksempel gjennom raskere saksbehandlingstid, færre reguleringsplaner/dispensasjonssaker (både for myndighetene og private aktører) og økt forutsigbarhet (både myndigheter og private aktører).

Det er nyttig å minne om at formålet med tiltakene i hovedsak er å 1) bidra til å fremme fortetting/transformasjon og/eller 2) bidra til at ferdig regulerte boliger bygges ut raskere. I denne sammenhengen er dermed sentralt å vurdere hvilke samfunnsøkonomiske konsekvenser som følger av økt fortetting/transformasjon og av raskere boligbygging.

Fortetting²⁶ i byer og tettsteder kan gi positive virkninger på mange områder. Fortetting kan for eksempel bidra til redusert transportbehov, og dermed også til mindre kø og transportarbeid (sistnevnte har positive virkninger for miljøet), bidra til bedre arealutnyttelse, og dermed bidra til å bevare dyrkbar jord, friområder og biologisk mangfold, og det kan bidra til bedre samsvar mellom boligbehov og boligbygging i sentrale områder (for eksempel lavere boligpriser). I en litteraturstudie av den samfunnsøkonomiske verdien av byfortetting av Magnussen m.fl. (2017) identifiseres det tre verdier som byfortetting i hovedsak virker inn på:

- Sosiale verdier (for eksempel helsemessige virkninger av mindre bilbruk, økt trivsel og mindre ensomhet, bedre inkludering og integrering osv.)
- Miljømessige verdier (for eksempel miljøeffekter av mindre bilbruk, mindre infrastrukturbygging ut av byene, bevare dyrket mark og naturmangfold utenfor byene osv.)
- Økonomiske verdier (for eksempel økonomiske gevinster gjennom klyngeeffekter (herunder produktivitets- og effektivitetsgevinster), bruk av eksisterende handel og arbeidsplasser, osv.)

I rapporten trekkes det fram at byfortetting også kan ha negative virkninger, for eksempel gjennom for stort press på «bygodene» (infrastruktur, service, tjenester, støy osv.) som følge av trengsel eller at fortettingen er gjort uten helhetlig planlegging. Virkningene av fortetting vil dermed også avhenge av egenskaper ved hvert enkelt prosjekt, for eksempel hvor «fortettet» området var fra før.

Det andre formålet med tiltakene er å bidra til at ferdig regulerte boliger bygges ut raskere. Vi kan tenke oss flere virkninger av **raskere boligbygging**. For utbygger kan færre forsinkelser i utbyggingsprosjektene bety lavere kapitalkostnader, og dermed implisitt redusere byggekostnadene. Raskere boligbygging vil også bety at tilbudssiden i boligmarkedet kan respondere raskere på endringer i etterspørselen, og dermed bidra til bedre samsvar mellom boligbygging og boligbehov. Dette vil isolert sett ha positive konsekvenser for boligpriser (lavere boligprisvekst²⁷ i områder der befolkningen etterspør boliger), som igjen kan ha positive konsekvenser for arbeidsmarkedet og transport (bedre matching mellom hvor befolkningen bor og der det er etterspørsel etter arbeidskraft). Utviklingen av en boligtomt, fra prosjektid til innflyttingsklare boliger, kan ta lang tid, spesielt i sentrale strøk.²⁸ Tiltak som bidrar til å redusere

²⁶ Med fortetting mener vi først og fremst at det bygges mer sentrumsnært eller nært kollektivknutepunkt innenfor en bo- og arbeidsmarkedsregion. Fortetting innebærer at det bygges mer kompakt og at man utnytter arealer i allerede utbygde områder sammenlignet med mer spredt utbygging i randsonene av byområdet, og kan skje både gjennom høyere utnyttelse av allerede utbygde tomter, innfill-prosjekter og/eller transformasjon. Tiltakene vi analyserer i dette prosjektet kan potensielt gi større sentralisering innad i en bo- og arbeidsmarkedsregion, men vil i utgangspunktet ikke (eller i liten grad) påvirke sentralisering på landsbasis, for eksempel gjennom flytting mellom bo- og arbeidsmarkedsregioner.

²⁷ <https://www.aftenposten.no/mening/debatt/i/zgGoRw/10000-boliger-gir-10-prosent-lavere-boligpriser>

²⁸ I en analyse fra Asplan Viak (2014) ble det gjennomført case-studier av 8 utvalgte prosjekter i Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger, og tiden fra oppstartsmøte til brukstillatelse varierte fra 3,5 til 13 år med en gjennomsnitt på om lag 7 år.

utviklingstiden kan dermed bidra til at det blir bedre samsvar mellom boligbygging og boligbehov i et område.

Enkelte av tiltakene vi har foreslått kan gi **færre reguleringsplaner som ikke er gjennomførbare**. Gjennom prosjektet «Finansiering av offentlig infrastruktur i utbyggingsområder» (SØA, 2018) ble det pekt på at det ofte er for dårlig sammenheng mellom arealplanarbeidet og vurderingene av gjennomføring og finansiering av planen. Norsk Eiendom har tidligere understreket viktigheten av å ha en parallell «tegne/regne-prosess» (Norsk Eiendom, 2017). Kostnaden av at reguleringsplaner ikke er gjennomførbare, for eksempel fordi de ikke er økonomiske gjennomførbare (gitt den gjeldende reguleringsplan), er at man har sløst med ressurser som kunne kastet bedre av seg i en annen anvendelse.

7.2.1 Omfang

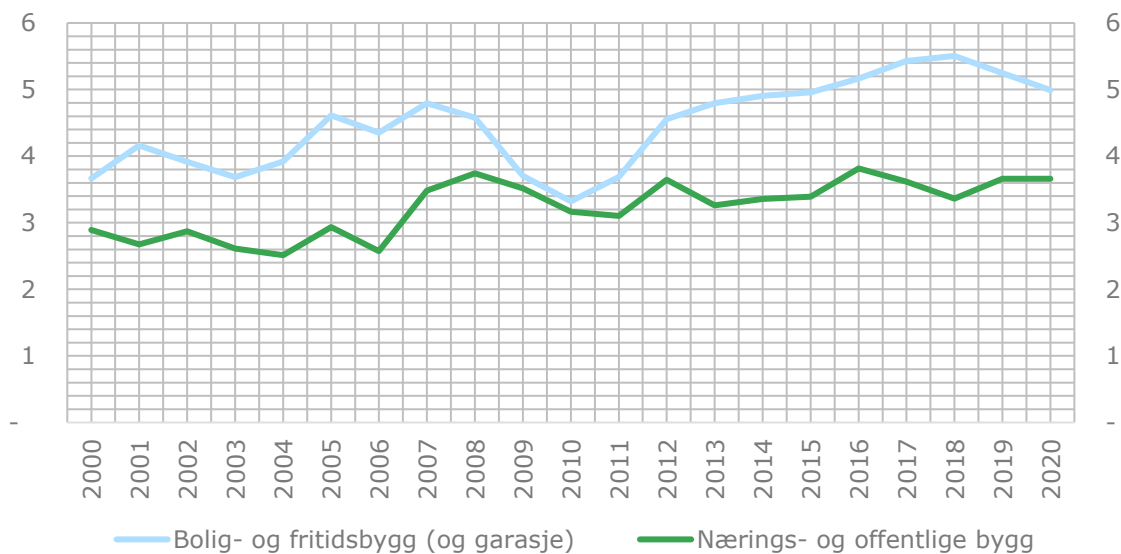
Endringer av (veiledningen til) plan- og bygningsloven eller andre tiltak som påvirker boligbyggingen kan potensielt ha stor betydning for samfunnet. Når vi skal vurdere virkningene av å innføre denne type tiltak, er det relevant med en beskrivelse av hvilke aktører som påvirkes og i hvilket omfang.

Som omtalt tidligere i dette kapittelet er det i hovedsak kommuneadministrasjonen og private aktører involvert i eiendomsutvikling som vil bli direkte påvirket av innføring av de foreslåtte tiltakene. I dette delkapittelet går vi gjennom statistikk for byggenæringen.

Byggenæringen består av boligbygging, bygging av næringsbygg og formålsbygg, og vedlikehold og restaurering av eksisterende bygg. I 2019 var det samlede byggemarkedet på 366 milliarder kroner i Norge (BNL, 2020), dette fordelte seg med 179 milliarder kroner på nybygg (bolig- og næringsbygg) og 187 milliarder kroner på vedlikeholds- og renoveringsarbeider (ROT).

Den høye aktiviteten i næringen resulterer i mange nybygg som står klare til innflytting hvert år. Ifølge statistikk fra SSB ble det fullført bygging av hele 8,7 millioner kvadratmeter bygg i Norge i 2020. Dette utgjøres av 5,0 millioner kvadratmeter bolig- og fritidsbygg (og garasjer) og 3,7 millioner kvadratmeter til nærings- og offentlige bygg, jf. Figur 9.

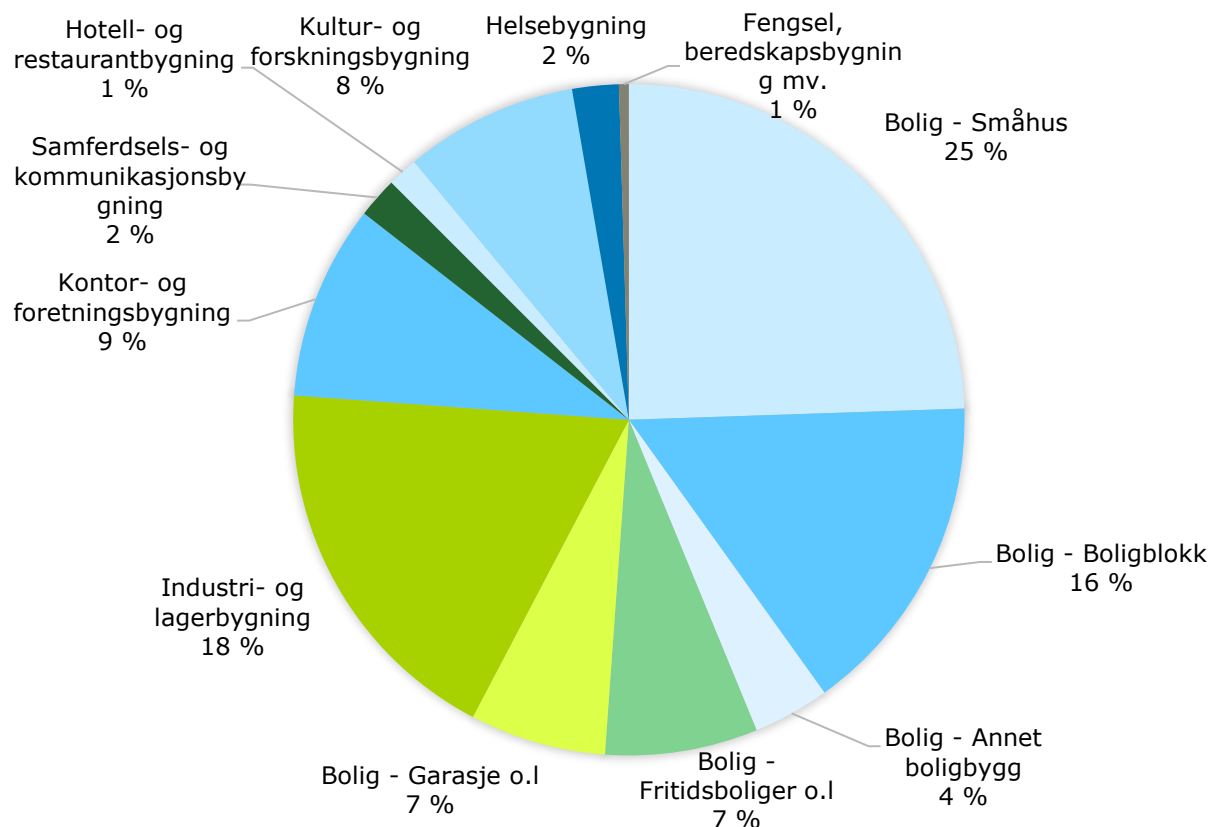
Boligbyggingen har økt jevnt i perioden, med unntak av en tydelig nedgang under finanskrisen. I perioden fra 2000 til 2020 har antall fullførte kvadratmeter per år til bolig- og fritidsbygg (og garasje) økt med 36 prosent, mens antall kvadratmeter til nærings- og offentlige bygg har økt med 27 prosent.



Figur 9 Antall fullførte kvadratmeter bolig- og fritidsbygg og nærings- og offentlige bygg. Millioner kvadratmeter (kilde: SSB)

Figur 10 viser at nybyggene fordeler seg på mange typer formål. Målt i antall kvadratmeter ble det i 2020 bygget mest småhus²⁹ (25 prosent). Deretter følger boligblokker (16 prosent), industri- og lagerbygg (18 prosent), kontor- og forretningsbygg (9 prosent) og kultur- og forskningsbygg (8 prosent). Resten fordeler seg på en rekke andre byggkategorier som fritidsboliger, garasjer, og andre typer offentlige bygg.

²⁹ Vi har her definert småhus som eneboliger, rekkehus og tomannsboliger, og omfatter kategoriene 111 til 136 i SSB klassifisering av bygg.



Figur 10 Antall fullførte kvadratmeter etter formål i 2020 (kilde: SSB)

7.2.1.1 Hvilken type utbygging retter tiltakene seg mot?

Som nevnt tidligere vil tiltakene i hovedsak være rettet mot boligutvikling, og først og fremst boligbygging som gir økt fortetting og transformasjon. Tiltakene vil gjelde alle kommuner i Norge, men det er rimelig å legge til grunn at tiltakene først og fremst får virkninger for kommuner med større tettsteder og allerede bebygde områder.

Utbygging skjer i ulike områder av landet og det er mange forskjellige typer byggeprosjekter. Variabler som påvirker hvilke kommuner som først og fremst vil bli påvirket av de foreslåtte tiltakene kan blant annet avhenge av:

- Kommunens størrelse
- Omfang av utbyggingsprosjekter
- Hvilken type utbyggingsprosjekter som foregår i kommunen (eneboliger, hytter, småhus, næringsseiendom, leiligheter osv.)
- Hvor i kommunen utbyggingen foregår (spredt boligbygging, feltutbygging eller transformasjon)

Det er på forhånd vanskelig å avgjøre i hvilke kommuner tiltakene vil ha størst utslag, men vi ser for oss at dette først og fremst vil påvirke kommuner hvor en større andel av boligbyggingen er transformasjon i relativt tettbygde strøk hvor det foregår en «god del» utbygging, mens det i mindre grad vil påvirke kommuner hvor boligbyggingen er mer spredt og det er «lite» boligbygging.

Dersom vi definerer «betydelig» mengde utbygging som mer enn 50 boliger ferdigstilt per år (de siste fem årene) og en befolkning på minimum 10 000 innbyggere som kriterier, står vi igjen med 101 kommuner. Befolkningsgrunnlaget i de 101 kommunene utgjør 81 prosent av befolkningen i Norge, og 87 prosent av bygningsmassen som ble oppført i 2020 kom i disse kommunene.

Det er ikke gitt at alle disse kommunene (eller kun disse) blir påvirket av tiltakene som vi foreslår innført, men dette er en tilnærming for å anslå hvor bredt disse virkemidlene kan ramme.

Antall reguleringsplaner

I 2020 ble det vedtatt 1 218 detaljreguleringer i norske kommuner til sammen ifølge KOSTRA-statistikk fra SSB. Av disse var 77 prosent (dvs. 942 detaljreguleringer) fremmet av private forslagsstillere. Størsteparten av de vedtatte reguleringsplanene ligger i kommuner med høy befolkning og boligbygging, men her er ikke overvekten like betydelig. I de 101 kommunene som vi har definert ovenfor (mer enn 10 000 innbyggere og i gjennomsnitt 50 nye boligenheter per år) ble det vedtatt 724 detaljreguleringsplaner i 2020, dvs. om lag 60 prosent av alle vedtatte detaljreguleringsplaner i Norge.

Vi har ikke data knyttet til hvor stor andel av disse detaljreguleringsplanene som omfatter transformasjonsprosjekter eller boligutbygging i områder med høy befolkningstetthet. Lovkravet (Plan- og bygningsloven § 12-1) er imidlertid at:

For gjennomføring av større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, kreves det reguleringsplan.

Dette konkretiseres deretter i kommuneplanene.

Detaljreguleringsplaner vil foruten bygge- og anleggstiltak kunne inkludere større tiltak, eller tiltak med vesentlige virkninger for miljø og samfunn knyttet til samferdsel og teknisk infrastruktur, grønstruktur, forsvarstiltak, LNF og bruk og vern av sjø og vassdrag.

7.3 Virkninger for de ulike tiltakene

I kapittel 7.2 beskrev vi generelle virkninger av å innføre tiltak rettet mot endringer i plan- og bygningsloven og hvor hensikten er å bidra til økt transformasjon/fortetting, samt at ferdig regulerte boliger utvikles raskere. I dette delkapittelet beskriver vi virkningene av de foreslåtte tiltakene, og vurderer i hvor stor grad tiltakene vil gi endringer sammenlignet med dagens situasjon (nullalternativet).

Vi benytter en forenklet versjon av pluss-minus-metoden for å anslå de samfunnsøkonomiske konsekvensene av et tiltak. For hver virkning vurderer vi om tiltaket vil ha en positiv (+) eller negativ (-) virkning, samt om området påvirkes i «liten», «middels» eller «stor» grad.

7.3.1 Tiltak A: Bestemmelsene i reguleringsplanen bør kun gjelde det som er spesifikt for reguleringsplanområdet

Hensikten med tiltaket er å unngå at krav i overordnede planer (kommuneplaner, områdeplaner) gjøres om i detaljreguleringen, og dermed skape mer forutsigbarhet om hvilke bestemmelser som gjelder for det aktuelle reguleringsplanområdet.

For kommunen kan tiltaket føre til noe **økt ressursbruk** i forbindelse med arbeidet med kommuneplanen. Funksjonskrav bestemmes i nærmest alle tilfeller i kommuneplanen i dag. Tiltaket vil imidlertid også kreve at det i overordnet plan differensieres mellom delområder/soner, boligtyper/sammensetning og funksjonskrav. Vår erfaring er at funksjonskrav (areal- og kvalitetskrav for lek/uteopphold, parkering for ulike bygningstyper etc.) settes i kommuneplanene av alle, eller nær alle kommuner. Men differensiering i delområder/soner og boligtyper varierer i større grad.

Tiltaket vil skape **mer forutsigbarhet** for eiendomsutviklere. I intervjuene i dette prosjektet har det flere ganger blitt tatt opp at krav i overordnede planer gjøres om i detaljreguleringen (jf. kapittel 4), og i gjennomgang av byggesakene (jf. kapittel 5) har vi også funnet tilfeller av endringer av funksjonskrav ved vedtak som endrer forutsetningene for deler av prosjektet.

Gjennomgangen av byggesakene viser flere av dispensasjonssøknadene gjaldt temaet vi adresserer i dette tiltaket. Vår vurdering er dermed at tiltaket også kan **redusere antall dispensasjonssøknader**, og dermed spare ressursinnsats både i kommunen og hos eiendomsutviklere. Tiltaket utelukker ikke muligheten til å søke om dispensasjon fra de overordnede føringene i reguleringsplanen, men dersom utbygger likevel ønsker å utfordre disse, vil vedkommende være klar over at det blir en mer omfattende prosess.

I tillegg til å gi tydeligere retningslinjer (og økt forutsigbarhet) er vår vurdering at tiltaket kan redusere tiden fra oppstart av reguleringsplan til godkjent byggesak (**raskere boligbygging**).

Tabell 7.1 Virkninger av å innføre tiltak

Virkning	Antall berørte	Påvirkning per berørt	Konsekvens
Ressursbruk for kommunen	Alle by-kommuner	Økt utredningsbehov knyttet til delområder og boligtyper i forbindelse med kommuneplanen. Men mange kommuner gjør dette arbeidet i stor grad også i dag.	Middels/liten (-) Alle by-kommuner blir påvirket, men vi vurderer økningen i ressursinnsats til å være middels/liten
Økt forutsigbarhet for eiendomsutviklere	All boligbygging i bykommuner kan i utgangspunktet bli påvirket av tiltaket.	Forutsigbarhet i seg selv har stor nytte for eiendomsutviklere. Tiltaket kan bidra til økt forutsigbarhet i enkelte saker, men det vil fremdeles være usikkerhet/risiko for utbyggere av andre grunner som ikke påvirkes av dette tiltaket.	Middels/liten (+) Tiltaket har stor utbredelse og påvirker til en viss grad all boligutvikling, men det vil være store forskjeller hvor relevant det er for ulike prosjekter. Forutsigbarheten vil øke noe for utbyggerne, men vi vurderer imidlertid at endringen er

			relativt liten sammenlignet med i dag. Samlet sett gir dette en middels/liten konsekvens.
Færre søknader om dispensasjon fra reguleringsplan	Vår kartlegging i kap. 5 viser at det ble søkt dispensasjon knyttet til bestemmelsene i reguleringsplan i relativt mange av de utvalgte sakene. Både saksbehandlere i kommunen og plankonsulenter hos forslagsstiller blir berørt.	Ressursinnsatsen knyttet til saksbehandling og utforming av dispensasjonssøknader vil variere mellom saker. Vi mener det er rimelig å forvente at ressursinnsatsen er høyere dersom det søkes om dispensasjon sammenlignet med om søknader er i samsvar med plan. Omfanget er imidlertid usikkert.	Middels (+) Tiltaket vil potensielt redusere antall dispensasjoner. Vår kartlegging viser at denne typen dispensasjoner er relativt utbredt. Vi vurderer dermed at tiltaket vil ha en middels positiv virkning.
Raskere boligbygging kan gi bedre samsvar mellom boligbygging og boligbehov	All boligbygging i bykommuner kan i utgangspunktet bli påvirket av tiltaket.	Bedre samsvar mellom boligbygging og boligbehov kan ha positive konsekvenser for samfunnet, se kapittel 7.2. Virkningene vil i stor grad variere mellom ulike områder og prosjekter, men overordnet vurderer vi at dette har positiv virkning for samfunnet.	Middels (+) Tiltaket vil påvirke relativt mange reguleringsplaner, men virkningen vil trolig være relativt liten per sak. Samlet vurderer vi at tiltaket vil ha en middels positiv virkning.

7.3.2 Tiltak B: Det bør unngås detaljerte plankart i reguleringssaker for transformasjonsprosjekter

Detaljeringsgraden i plankart i reguleringssaker varierer mellom kommuner, plankonsulent og saker, men både intervjuene og gjennomgang av byggesakene (kapittel 4 og 5) indikerer at det i mange tilfeller søkes om dispensasjon fra plankartene. Hensikten med tiltaket er å redusere detaljeringsgraden i plankart i reguleringssaker i transformasjonsprosjekter.

Kartleggingen i dette prosjektet viser at relativt mange av dispensasjonssakene er knyttet til justert plassering av interne veier/adkomster. I tillegg er mange av sakene knyttet til mindre avvik fra byggegrenser, utkraging av balkonger, eller andre mindre bygg som er plassert utenfor byggegrensene. Det siste kunne, etter vår vurdering, vært unngått med mer bevissthet rundt hva byggegrensene gjelder og en tydeligere presisering i bestemmelsene.

Vår vurdering er at tiltaket kan bidra til å **redusere antallet dispensasjonssaker**, og dermed redusert ressursinnsats hos både kommunen og utbygger knyttet til å disse sakene. For utbyggerne kan tiltaket gi større fleksibilitet i utforming av prosjektene (pga. mindre detaljerte plankart), og dermed også bidra til raskere utvikling av de aktuelle områdene (**raskere boligbygging**).

Etter vår vurdering vil innføring av tiltaket i **liten grad påvirke kommunenes samlede ressursbruk**, men at det kan påvirke tidspunktet på arbeidet som gjennomføres av kommunen fra plansak til byggesak.

Mer fleksibilitet i utformingen av prosjektet (pga. mindre detaljerte plankart) kan gi mindre forutsigbarhet for andre parter i samfunnet (f.eks. naboer) om endelig utforming av prosjektet. Det å sikre kvaliteter er derfor en viktig del av oppfølging av tiltaket. Og det er en av grunnene til at detaljkravet til utredningene og illustrasjonsplanene som ligger til grunn for reguleringen ikke bør reduseres fra slik det praktiseres i dag.

Tabell 7.2 Virkninger av å innføre tiltak

Virkning	Antall berørte	Påvirkning per berørt	Konsekvens
Ressursbruk for kommunen	Alle by-kommuner	Vi vurderer at innføringen av tiltaket i liten grad vil påvirke samlet ressursbruk, men at det kan flytte arbeidet fra plansak til byggesak.	Liten (-) Alle by-kommuner blir påvirket, men vi vurderer økningen i ressursinnsats til å være liten.
Færre søknader om dispensasjon fra reguleringsplan.	Vår kartlegging i kapittel 5 viser at det ble søkt dispensasjon knyttet til detaljerte plankart i relativt mange av de utvalgte sakene. Både saksbehandlere i kommunen og plankonsulenter hos forslagsstiller blir berørt.	Ressursinnsatsen knyttet til saksbehandling og utforming av dispensasjonssøknader vil variere mellom saker. Vi mener det er rimelig å forvente at ressursinnsatsen er høyere dersom det søkes om dispensasjon sammenlignet med om søknader er i samsvar med plan. Omfanget er imidlertid usikkert.	Middels (+) Tiltaket vil potensielt redusere antall dispensasjoner. Vår kartlegging viser at denne typen dispensasjoner er relativt utbredt. Vi vurderer dermed at tiltaket vil ha en middels positiv virkning.
Raskere boligbygging kan gi bedre samsvar mellom boligbygging og boligbehov	All boligbygging i bykommuner kan i utgangspunktet bli påvirket av tiltaket.	Bedre samsvar mellom boligbygging og boligbehov kan ha positive konsekvenser for samfunnet, se kapittel 7.2. Virkningene vil i stor grad variere mellom ulike områder og prosjekter, men	Liten (+) Tiltaket vil påvirke relativt mange reguleringsplaner, men virkningen vil trolig være relativt liten per sak. Samlet vurderer vi at tiltaket vil ha en

		overordnet vurderer vi at dette har positiv virkning for samfunnet.	liten positiv virkning.
Mindre forutsigbarhet for andre aktører i samfunnet	All boligbygging i bykommuner kan i utgangspunktet bli påvirket av tiltaket, og dermed også aktører som blir påvirket av utbyggingsprosjektene.	Mer fleksibilitet i utformingen av prosjektene kan gi mindre forutsigbarhet for andre aktører. God oppfølging og vurderinger av samlet konsekvens fra kommunen vil redusere denne usikkerheten.	Liten/ingen (-) Tiltaket vil påvirke relativt mange reguleringsplaner, men avbøtende tiltak fra kommunen kan redusere de negative konsekvensene.

7.3.3 Tiltak C: Transformasjonsprosjekter bør være gjenstand for utredning/ vurdering av økonomisk gjennomførbarhet

For forslagsstiller vil kravet om å utrede økonomiske forhold ved reguleringsplanen gi noe økt ressursbruk knyttet til å engasjere en tredjepart. Dette kan gi **økt ressursbruk** tidlig i reguleringsprosessen sammenlignet med i dag. Denne ressurskostnaden vil pålegges forslagsstiller. Dersom det er kommunen som er forslagsstiller, vil kostnaden dekkes av kommunen, og dersom det er en privat/regional/statlig aktør, vil kostnaden dekkes av denne.

I 2020 ble det vedtatt 1 218 detaljreguleringsplaner, og om lag 60 prosent av disse var i kommuner med mer enn 10 000 innbyggere og hvor det har blitt ferdigstilt mer enn 50 boligenheter i snitt de siste årene. Vi kjenner ikke til hvor stor andel av dette som er i områder med transformasjonsprosjekter. I forbindelse med utarbeidelse av detaljreguleringsplaner engasjerer forslagsstiller normalt en eller flere tredjeparter for å vurdere flere forhold (f.eks. miljø, grunnforhold etc.). En analyse av økonomisk gjennomførbarhet gjøres også i dag av aktøren som skal utvikle området. Formålet med tiltaket er imidlertid at dette gjøres som en del av reguleringsplanen, slik at detaljer i reguleringsplanen som påvirker økonomien i prosjektet (for eksempel utnyttelsesgrad) blir vurdert opp mot økonomisk gjennomførbarhet.

Hensikten med å utrede økonomiske forhold i forbindelse med utarbeidelsen av reguleringsplanen er å **unngå at man vedtar reguleringsplaner som ikke er økonomisk gjennomførbare**. Ved å ta hensyn til denne type forhold ved utarbeidelsen av planen vil dette potensielt hindre nettopp dette og gi et omforent objektive faktagrunnlag om de økonomiske forholdene. Dette vil redusere både kommunenes og private aktører (eiendomsutviklere) sin ressursbruk knyttet til disse planene.

Videre vil dette tiltaket potensielt gi færre reguleringsendringer i etterkant av vedtatt plan og **færre søknader om dispensasjon fra reguleringsplan**. For kommunene og private aktører (eiendomsutviklere) kan dette gi mindre ressursbruk til saksbehandling og ressursbruk knyttet til reguleringsendringer og dispensasjoner.

I intervjuene kom det fram at økonomisk gjennomførbarhet av reguleringsplanen kan bli gjenstand for diskusjon mellom kommunen og eiendomsutvikler. Dersom det er krav om at det utarbeides en nøytral utredning av en tredjepart, kan dette gi en felles enighet om de økonomiske

forholdene. Dette kan igjen bidra til å redusere tidkrevende diskusjoner basert på ulike forutsetninger.

For samfunnet ellers vil denne type utredninger potensielt føre til raskere utbygging av reguleringsplaner og føre til høyere sannsynlighet for at reguleringsplaner som innebærer transformasjon og fortetting blir gjennomført. Dette vil isolert sett bidra til **økt fortetting og raskere boligbygging**, spesielt i sentrale strøk.

Tabell 7.3 Virkninger av å innføre tiltak

Virkning	Antall berørte	Påvirkning per berørt	Konsekvens
Ressursbruk for forslagsstiller	I 2020 ble det vedtatt 724 detaljreguleringsplaner i kommuner definert i kap. 7.2.1.1.	Det gjennomføres vurderinger av økonomisk gjennomførbarhet også i dag. Det er også krav om å utrede forhold knyttet til områdestabilitet, grunnforurensning etc. Vi vurderer derfor at det er relativt liten kostnad ved å gjøre dette del av reguleringsprosessen.	Liten/middels (-) Relativt mange reguleringsplaner blir påvirket, men vi vurderer kostnaden til å være relativt liten per sak. Samlet vurderer vi konsekvensen til liten/middels negativ.
Færre reguleringsplaner som ikke er gjennomførbare	Det er usikkert hvor mange reguleringsplaner som ikke gjennomføres pga. økonomi, men vi antar at det er relativt få. Intervjuene som ble gjennomført i prosjektet viste imidlertid at det i spesielt Oslo og Tromsø var flere reguleringsplaner som var «utdaterte» og ikke kom til å bli gjennomført uten ny reguleringsplan.	Det er ressurskrevende å utarbeide reguleringsplaner både for kommune og privat forslagsstiller. Utarbeidelse av færre reguleringsplaner som ikke er gjennomførbare kan derfor gi stor ressursbesparelse per sak.	Middels/stor (+) Trolig vil det være relativt få reguleringsplaner som blir påvirket i form av at de ikke gjennomføres, men vi vurderer besparelsen per sak til å være høy. Samlet vurderer vi derfor at dette vil ha middels til stor positiv konsekvens.
Færre søknader om dispensasjon fra reguleringsplan	Vår kartlegging i kapittel 5 viser at det ble søkt dispensasjon knyttet til forhold som påvirker økonomien i prosjektet (for eksempel utnyttelse) i flere av de utvalgte sakene. Både	Ressursinnsatsen knyttet til saksbehandling og utforming av dispensasjonssøknader vil variere mellom saker. Vi mener det er rimelig å forvente at ressursinnsatsen er	Middels (+) Tiltaket kan bidra til å redusere antall dispensasjoner og omkamper om å endre utbyggingsvolumet i utbyggingsprosjekter. Vi vurderer at tiltaket

	saksbehandlere i kommunen og plankonsulenter hos forslagsstiller blir berørt.	høyere dersom det søkes om dispensasjon sammenlignet med om søknader er i samsvar med plan. Omfanget er imidlertid usikkert.	vil ha en middels positiv virkning.
Økt fortetting og bedre samsvar mellom boligbygging og boligbehov	Det er usikkert hvor mange reguleringsplaner som ikke gjennomføres pga. økonomi, men vi antar at det er relativt få. Intervjuene som ble gjennomført i prosjektet viste imidlertid at det i spesielt Oslo og Tromsø var flere reguleringsplaner som var «utdaterte» og ikke kom til å bli gjennomført uten ny reguleringsplan.	Økt fortetting og bedre samsvar mellom boligbygging og boligbehov kan ha positive konsekvenser for samfunnet, se kapittel 7.2. Virkningene vil i stor grad variere mellom ulike områder og prosjekter, men overordnet vurderer vi at dette har positiv virkning for samfunnet.	Middels (+) Tiltaket vil påvirke relativt få reguleringsplaner, men virkningene per sak kan potensielt være relativt store. Samlet vurderer vi at tiltaket vil ha en middels positiv konsekvens.

7.3.4 Tiltak D: Kommunen bør jevnlig sette et mål for regulerte og ferdigstilte antall boenheter og boligtyper i kommunens delområder

Tiltaket innebærer et forslag om at kommunene setter et mål om antall ferdigstilte og regulerte boliger (og boligtyper) samlet for kommunen og for utvalgte delområder.

Formålet med tiltaket er at kommunen skal ha et mer tydelig og operasjonelt mål i den daglige saksbehandlingen, for bedre samsvar mellom boligbehov og boligbygging. Det skal gi et insentiv for å oppnå mer av den ønskede fortettingen.

De fleste store kommuner utarbeider i dag et boligbyggeprogram/utbyggingsprogram/boligutredning. For disse kommunen vil derfor en stor del av dette arbeidet allerede være del av dagens rutiner/utredningsbehov. Det vil foruten et tydeligere mål, generelt innebære noe økt omfang/detaljeringsgrad enn det som gjøres i dag. Blant annet gjennom utredningsarbeid der man konkretiserer boligbygging i ulike områder og boligtyper.

For eiendomsutviklere vil et tydeligere mål om størrelsen på boligbyggingen og en tydeligere prioriteringer av når ulike delområder som skal utvikles, potensielt gi større **forutsigbarhet**. I enkelte kommuner i dag er det uenighet mellom kommunen og utbyggere om størrelsen på boligreserven og forutsetninger om når boligreserven kan realiseres. Et jevnlig oppdatert utbyggingsprogram (hvor eiendomsutviklere kan komme med innspill til) kan bidra til større enighet mellom kommune og utbyggere om i hvilke grad og når de ulike utbyggingsprosjektene kan realiseres.

For samfunnet generelt kan et tydeligere mål og prioriteringer fra kommunen potensielt gi raskere gjennomføring av ønskede utbyggingsprosjekter, og dermed **bedre samsvar mellom**

boligbehov og boligbygging i kommunen og at utbyggingen konsentreres til de områdene som er mest hensiktsmessige med tanke på areal- og transportplanleggingen i byen (**økt fortetting**).

Tabell 7.4 Virkninger av å innføre tiltak

Virkning	Antall berørte	Påvirkning per berørt	Konsekvens
Ressursbruk for kommunen	Alle by-kommuner	Mange kommuner gjør allerede en grundig vurdering i dag ved utarbeidelse boligbyggeprogrammet til kommunen. For enkelte kommuner vil derfor den økte ressursinnsatsen være liten. For kommuner som ikke gjør disse vurderingene i dag, vil dette gi en relativt stor økning i ressursinnsatsen.	Middels (-) Alle kommunene blir påvirket, men vi vurderer økningen i ressursinnsats til å være middels.
Økt forutsigbarhet for eiendomsutviklere	All boligbygging i bykommuner kan i utgangspunktet bli påvirket av tiltaket.	Forutsigbarhet i seg selv har stor nytte for eiendomsutviklere. Tiltaket kan bidra til bedre forutsigbarhet, men det vil fremdeles være usikkerhet/risiko for utbyggere av andre grunner som ikke påvirkes av dette tiltaket.	Middels (+) Tiltaket har stor utbredelse og påvirker til en viss grad all boligutvikling som forholder seg til retningslinjer fra kommunen. Forutsigbarheten vil øke noe for utbyggerne, og vi vurderer at dette vil ha en middels positiv konsekvens.
Økt fortetting og bedre samsvar mellom boligbygging og boligbehov	All boligbygging kan i utgangspunktet bli påvirket av tiltaket.	Fortetting og bedre samsvar mellom boligbygging og boligbehov kan ha positive konsekvenser for samfunnet, se kapittel 7.2. Virkningene vil i stor grad variere mellom ulike områder og prosjekter, men overordnet vurderer vi at dette har positiv	Middels/stor (+) Tiltaket kan bidra til å gjøre boligbyggingen mer målrettet mot områder som er hensiktsmessig å utvikle først i en kommune. Vi vurderer at tiltaket vil ha en middels/stor positiv virkning.

		virkning for samfunnet.	
--	--	-------------------------	--

7.3.5 Tiltak E: Plan for etappevis gjennomføring legges til grunn for tidspunkt for rekkefølgekrav.

En plan for etappevis gjennomføring av bebyggelse og infrastruktur kan virke bevisstgjørende for utbygger og kommune for å vurdere tidspunktet for rekkefølgekravene, og eventuelle behov for midlertidighet. Og dermed unngå å måtte søke dispensasjon. Det kan i forbindelse med en slik plan også være man ser behov for midlertidige løsninger. Dette kan dermed i større grad også tas høyde for i bestemmelsene.

Vi foreslår også at rekkefølgekrav i større grad knyttes til midlertidig brukstillatelse og ferdigattest enn igangsettingstillatelse.

Vår vurdering er at dette vil redusere antall søknader om dispensasjon fra reguleringsplan, og kan dermed være ressursbesparende for både kommunale myndigheter og for eiendomsutviklere.

I tillegg til å **redusere ressursbruken** knyttet til dispensasjonssøknader direkte, kan redusert behov for dispensasjoner også bidra til noe **raskere utbygging** av boligprosjekter. Motsatt kan tiltaket isolert sett føre til at det vil ta lenger tid før felles infrastrukturtiltak blir bygget (i de tilfeller hvor det ikke søkes om dispensasjon). Dette kan bidra til å gjøre området mindre attraktivt (i en kortere periode) og dermed potensielt også bidra til å forsinke utbyggingstakten i prosjektet (dersom salget/markedsabsorpsjon går tregere). For utviklere vil imidlertid en rask salgsprosess være viktig, og vi vurderer derfor at eiendomsutviklere derfor vil prioritere prosjekter som øker attraktiviteten i området. Vår vurdering er derfor at tiltaket samlet sett vil ha en positiv virkning på tidsbruk.

Ved å flytte tidspunktet for ferdigstilling av infrastrukturtiltaket fra igangsettingstillatelse til «midlertidig brukstillatelse eller ferdigattest» kan det gi noe økt usikkerhet knyttet til om infrastrukturtiltaket blir gjennomført. I kapittel 6.5 har vi beskrevet ulike virkemidler som kan benyttes for å redusere denne risikoen.

Tabell 7.5 Virkninger av å innføre tiltak

Virkning	Antall berørte	Påvirkning for de berørte	Konsekvens
Færre søknader om dispensasjon fra reguleringsplan	Vår kartlegging i kapittel 5 inneholdt flere eksempler knyttet til tidspunkt for rekkefølgekrav. Både saksbehandlere i kommunen og plankonsulenter hos forslagsstiller blir berørt.	Ressursinnsatsen knyttet til saksbehandling og utforming av dispensasjonssøknader vil variere mellom saker. Vi mener det er rimelig å forvente at ressursinnsatsen er høyere dersom det søkes om dispensasjon sammenlignet med om søknader er i samsvar	Middels (+) Tiltaket vil potensielt redusere antall dispensasjoner. Vår kartlegging viser at denne typen dispensasjoner er relativt utbredt. Vi vurderer dermed at tiltaket vil ha en middels positiv virkning.

		med plan. Omfanget er imidlertid usikkert.	
Usikkerhet knyttet til gjennomføring av tiltak	Alle kommunene	Tiltaket kan gi noe økt usikkerhet knyttet til om tiltaket blir gjennomført. Det er imidlertid virkemidler som kan redusere denne risikoen (beskrevet ovenfor).	Null (-). Ettersom det er virkemidler som kan redusere denne risikoen, vurderer vi virkningen til å være nær null.
Bedre samsvar mellom boligbygging og boligbehov	All boligbygging kan i utgangspunktet bli påvirket av tiltaket.	Raskere utbygging kan gi bedre samsvar mellom boligbygging og boligbehov kan ha positive konsekvenser for samfunnet, se kapittel 7.2. Virkningene vil i stor grad variere mellom ulike områder og prosjekter, men overordnet vurderer vi at dette har positiv virkning for samfunnet.	Liten (+) Tiltaket kan bidra til å redusere tidsbruken i et boligutviklingsprosjekt, men vi vurderer virkningen som relativt liten.
Redusert ødeleggelse av nybygd infrastruktur	Infrastrukturen i prosjekter som gjennomføres før anlegget for øvrig er ferdig.	I tilfeller der infrastrukturen bygges ut før anlegget for øvrig kan det føre til at anleggsmaskiner ødelegger eller skader den nybygde infrastrukturen. Det fører til at denne må repareres.	Liten (+) Tiltaket kan bidra til å redusere ødeleggelse på nybygd infrastruktur. Omfanget er usikkert. Men vi vurderer at tiltaket kan ha en liten positiv konsekvens.

7.3.6 Tiltak F: Prioritere statlige midler/tilskuddsordninger til å finansiere teknisk, sosial og blå-grønn infrastruktur/rekkefølgekrav for transformasjonsområder

En utfordring kommuneplanleggerne møter på når de forsøker å legge til rette for fortetting framfor utbygging på nye arealer, er at gjennomføring av transformasjons- og fortettingsprosjekter ofte forbindes med høyere byggekostnader knyttet til sanering og opprydning av eksisterende bygningsmasse, og områdene kan ofte ta lang tid å realisere.

Høye kostnader ved transformasjonsprosjekter bidrar til at det kan være misforhold mellom hva som er mest lønnsomt for en utbygger og hva som er best for samfunnet (samfunnsøkonomisk lønnsomhet). Formålet med dette tiltaket er å korrigere for denne «markedssvikten».

Tiltaket kan bidra til å redusere fortrinnet for utbygging utenfor tettstedet. I gjeldende byvekstavtaler subsidieres i hovedsak samferdselsinfrastruktur eller -drift. Dersom lignende statlige midler rettes mot gjennomføring av annen offentlig infrastruktur (for eksempel kommunal) i transformasjonsprosjekter, vil dette tilrettelegge for at en større del av boligbyggingen skjer sentralt.

Som beskrevet i 7.2 kan tiltak som gir mer **fortetting** og transformasjon ha mange positive virkninger for samfunnet snarere enn å bygge i randsonene av byen. Økt fortetting kan føre til redusert transportbehov, nærhet til tjenester og arbeidsplasser, redusert beslag av naturområder og påvirkning på biologisk mangfold. Nytt for samfunnet av økt fortetting er derfor trolig stor.

Størrelsen på virkningene vil imidlertid avhenge av i hvilken grad tiltaket vil føre til økt fortetting sammenlignet med i dag. Dette vil trolig variere betydelig mellom ulike byer og tettsteder. I tillegg til tilgang på arealer (i sentrumsnære områder og randsonen av byene), vil markedsforhold i byen/tettstedet kunne påvirke. I byer (og områder av byer) hvor omregulering fra for eksempel næring/industri til boligformål gir store verdiøkninger av arealet (planskapte verdier), vil finansiering av infrastruktur fra private bidrag være mindre utfordrende sammenlignet med byer (eller områder av byer) hvor verdiøkningen er betydelig mindre.³⁰ I førstnevnte tilfeller vil de aktuelle områdene utvikles også i dag (og tiltaket vil dermed være en overføring til grunneiere), mens det er først og fremst i sistnevnte tilfeller at det foreslåtte tiltaket kan bidra til økt transformasjon og dermed fortetting.

I dag finansieres denne infrastrukturen enten (eller ofte i kombinasjon) gjennom kommunens budsjetter eller gjennom private bidrag gjennom utbyggingsavtaler. Tiltaket innebærer at man i stedet kan finansiere en større andel av dette gjennom offentlige midler/tilskudd. Økt bruk av offentlige midler/tilskudd til å finansiere offentlig infrastruktur i transformasjonsområder vil enten bety at man må redusere offentlige utgifter på andre områder eller at skattene må økes tilsvarende. Dersom offentlige midler erstatter bidrag fra private aktører, vil tiltaket ha en skattefinansieringskostnad. Ifølge veilederen i samfunnsøkonomiske analyser (DFØ, 2018) skal det legges til grunn en skattefinansieringskostnad på 20 prosent av beløpet som blir finansiert fra offentlige budsjetter.

Hvorvidt det er samfunnsøkonomisk lønnsomt å benytte dette tiltaket vil i stor grad være avhengig av hvert enkelt utbyggingsprosjekt. Dersom man går videre med dette tiltaket, bør det også innebære at det gjennomføres en egen vurdering av det spesifikke utbyggingsprosjektet.

Vi har ikke vurdert eventuelle fordelingsvirkninger av dette tiltaket, og dette bør vurderes dersom en vurderer å gå videre med dette tiltaket.

³⁰ Se for eksempel SØA (2018).

Tabell 7.6 Virkninger av å innføre tiltak

Virkning	Antall berørte	Påvirkning per berørt	Konsekvens
Økt grad av fortetting og redusert transportbehov	Bosatte, privat næringsliv og offentlig tjenestetilbud i byområdet det gjelder	For bosatte: Økt tilgjengelighet til arbeidsplasser, varehandel og tjenester. For privat næringsliv og offentlig tjenestetilbud: Økt tilgjengelig til kunder og brukere.	Middels (+) Økt fortetting kan ha positive virkninger for mange aktører. Det vil ta relativt lang tid før positive gevinster realiseres, og nyttegevinstene kommer derfor på lengre sikt. Samlet sett vurderer vi gevinsten av tiltaket til middels positiv.
Redusert beslag av skog, dyrkbar mark, vannressurser og biologisk mangfold	Biologisk mangfold / leveområder for dyr, og planter på land og i vann. Naturressurser (skog og jord)	Arealressurser påvirkes både direkte i form av arealbeslag, og i form av barrierevirkninger som følge av utbyggingen.	Middels (+) Redusert bruk av arealer har stor samfunnsøkonomisk nytte. Det vil ta relativt lang tid før positive gevinster realiseres, og nyttegevinstene kommer derfor på lengre sikt. Samlet sett vurderer vi gevinsten av tiltaket til middels positiv.
Skattefinansieringskostnad	Alle aktører i samfunnet (befolkningen)	Økt bruk av offentlige midler har en skattefinansieringskostnad (20 prosent av investeringen), og størrelsen vil avhenge av hvor stor investeringen er.	Middels (-) Størrelsen vil avhenge av omfanget på investeringene.

7.4 Rangering av tiltakene

I dette prosjektet er det gjennomført en forenklet samfunnsøkonomisk analyse av de foreslåtte tiltakene. Dette innebærer at tiltakene er vurdert på et mer overordnet nivå, og det er derfor knyttet usikkerhet til størrelsen på virkningene.

Analysen vår viser at alle de foreslåtte tiltakene med høy sannsynlighet har høyere nytte enn kostnader for samfunnet å gjennomføre. Videre viser analysen at kostnadene ved de foreslåtte tiltakene er relativt små og de berører relativt få aktører i samfunnet (først og fremst knyttet til noe økt ressursinnsats hos kommunen og hos private forslagsstillere). Unntaket er tiltak F som det er knyttet mer usikkerhet til, og hvor tiltakets kostnader og nytte i stor grad vil være prosjektavhengig.

De positive gevinstene av tiltakene vurderes til å påvirke flere aktører i samfunnet og på flere områder, herunder redusert ressursbruk (færre dispensasjonssøknader, raskere saksbehandling, høyere forutsigbarhet) og andre positive konsekvenser for samfunnet ellers (økt fortetting, bedre samsvar mellom boligbygging og boligbehov, osv.)

Rangering:

1. Tiltak C: Transformasjonsprosjekter bør være gjenstand for utredning/ vurdering av økonomisk gjennomførbarhet
2. Tiltak D: Kommunen bør jevnlig sette et mål for regulerte og ferdigstilte antall boenheter og boligtyper i kommunens delområder
3. Tiltak A: Bestemmelsene i reguleringsplanen bør kun gjelde det som er spesifikt for reguleringsplanområdet
4. Tiltak B: Det bør unngås detaljerte plankart i reguleringssaker for transformasjonsprosjekter
5. Tiltak E: Plan for etappevis gjennomføring legges til grunn for tidspunkt for rekkefølgekrav
6. Tiltak F: Prioritere statlige midler/tilskuddsordninger til å finansiere teknisk, sosial og blå-grønn infrastruktur/rekkefølgekrav for transformasjonsområder

Vi anbefaler at det gjennomføres en mer grundig utredning av detaljene ved de foreslåtte tiltakene.

8. KONKLUSJON OG ANBEFALINGER

Med utgangspunkt i datainnsamlingen i prosjektet har vi i denne rapporten utformet forslag til tiltak for å fremme fortetting og transformasjon. Videre er det utført en forenklet samfunnsøkonomisk analyse som er grunnlag for en rangering for videre utredning av tiltakene. Alle tiltakene er aktuelle for videre utredning. Men vi tenker at det varierer i hvilken grad de bør vurderes nærmere før de eventuelt tas i bruk.

Tiltak C, som handler om at transformasjonsprosjekter bør være gjenstand for en offentlig tilgjengelig vurdering/utredning av økonomisk gjennomførbarhet, er rangert øverst i den samfunnsøkonomiske analysen. Vi mener tiltaket er viktig for å gi politikerne et mer utfyllende grunnlag som de kan foreta sine vurderinger av planforslagene ut fra. Dette mener vi i sin tur også vil øke forutsigbarheten for utbyggerne ved at politiske endringsforslag til reguleringsplaner også er bedre opplyst. Behovet for en slik analyse er blant de viktigste funnene vi gjorde oss basert på intervjuene i prosjektet.

Økonomi er i dag et tema som blir stående litt på siden av reguleringsprosessen. Det berøres indirekte i diskusjonen mellom søker og saksbehandler om volum/utnyttelse, rekkefølgekrav og utbyggingsavtale, og i noen tilfeller også i markedsanalyser som er vedlagt planforslag. Men vi etterlyser et krav til en objektiv vurdering som i større grad kan være et omforent beslutningsgrunnlag. På samme måte som for øvrige utredningstema tenker vi at forslagsstiller selv vil bekoste analysen.

Intervjuene med utbyggere i prosjektet tyder på at manglende gjennomførbarhet for reguleringsplaner er et problem. Dette stemmer også med funnene fra kapittel 5, der gjennomgangen av dispensasjonssaker viste at mange saker som hadde preg av å være omkamp på utnyttelse eller boligtyper. Selv om dette var et begrenset utvalg av saker, antar vi det er representativt for mange transformasjons- og fortettingsprosjekter. Gjennomgangen fanget da ikke opp saker som stopper opp etter planinitiativ eller på andre tidspunkt underveis, men vi antar at det gjelder et betydelig antall saker. Vi kan ikke vite om omkampene i utvalget var motivert ut fra behovet for å sikre prosjektene økonomisk gjennomførbarhet, men kritikken mot den faktiske størrelsen på reguleringsreserven i kapittel 3 tyder på at nettopp manglende økonomisk gjennomførbarhet er en av forklaringene.

Tiltaket er spesielt aktuelt for transformasjonsprosjekter der det ofte er tunge saneringsbehov knyttet til eksisterende bebyggelse og grunnforhold. Tatt i betraktning at det i dag utarbeides konsekvensutredninger knyttet til en rekke tema vil ikke en slik utredning være veldig ressurskrevende.

Konkret tenker vi at Tiltak C kan inkluderes i kommunens mal for oppstartsmøte i reguleringssaken på lik linje med øvrige vurderingstema. Dette kan inkluderes ved departementets neste revisjon av veilederen for reguleringsplanarbeid. Veilederen bør anbefale om metodikk, temaer og omfang for utredningen. I videre utredning av tiltaket bør det vurderes hvordan man unngår å komme i konflikt med mulige firmahemmeligheter.

Tiltak D som går ut på at kommunen jevnlig bør sette et mål for regulerte og ferdigstilte antall boenheter og boligtyper i kommunens delområder er rangert som nr. 2. Vi mener et tydelig og operasjonelt mål vil være et hjelpemiddel for kommunens overordnede boligplanlegging og saksbehandling. Samtidig vil tiltaket være et hjelpemiddel for planlegging av kommunale tjenester.

Antallet regulerte boliger som faktisk bygges er begrenset av absorpsjonen av boliger og boligtyper i de enkelte delområdene. Vår anbefaling er derfor at det i kommuneplanen differensieres mellom delområder/soner, boligtyper/sammensetning.

I Kommunal- og moderniseringsdepartementets (2021) veileder til kommuneplanens arealdel anbefaler departementet kommune å utarbeide et arealregnskap for kommunen som blant annet kan synliggjøre utbyggingspotensialet i eksisterende planer. Utredning av boliger og boligtyper på delnivå henger nært sammen med et slikt arealregnskap. Som en oppfølging av departementets anbefaling til kommunene bør det utarbeides en veileder som kommunene kan bruke for å lage et arealregnskap. Vi viser for øvrig til Rambølls (2020) rapport til departementet om Kartlegging av praksis rundt bruk av arealregnskap i kommuneplan.

Fra intervjuene kjenner vi til at utbyggerne oppfatter det som et problem at krav satt i overordnede planer (kommuneplaner, områdeplaner) gjøres om i detaljreguleringen eller endres underveis i reguleringsprosessen. Det endrer forutsetningene for prosjektet og skaper lite forutsigbarhet. **Tiltak A - reguleringsplanbestemmelsene kun gjelder det som er spesifikt for planområdet** - innebærer at konsept, høyder/volum, løsning for trafikk (adkomst, parkering, gange og sykkel), uteopphold, vann og avløp/overvann, annen infrastruktur og andre tema som må løses for området avklares i reguleringsplanen. Bruksareal (BRA) og høyder bestemmes også i detaljreguleringen. Andre føringer for arealbruk og utforming (f.eks. parkeringskrav, krav til uteoppholdsareal) følger av overordnede planer.

Tiltak A bør følges opp med en casestudie av reguleringsplaner med ulikt detaljnivå med tanke på å finne fordeler og ulemper ved ulike tilnærminger. Deretter bør departementets veileder til reguleringsplanprosessen endres med bakgrunn i funnene.

Gjennomgangen av godkjente dispensasjoner viser at mange av sakene er resultat av optimalisering og detaljering av prosjektene. Og da spesielt mindre endringer knyttet til veg, adkomst, og optimalisering mot annen infrastruktur, uteopphold og terreng. Følgende to tiltak mener vi vil bidra til å redusere antall dispensasjoner og behov for endringer:

- Redusere detaljgraden i reguleringsplankartet. Vår anbefaling er at det spesielt bør gjelde for intern teknisk og blågrønn infrastruktur (veier, adkomst og uteopphold) (**Tiltak B**). Også her bør tiltaket følges opp med en casestudie av reguleringsplaner med tanke på å gjøre endringer i departementets veiledning.
- I oppstartsmøtet vurderes behov for plan for etappevis gjennomføring av bebyggelsen og infrastruktur. Eventuell midlertidighet i forbindelse med anleggsgjennomføringen vurderes. Dermed er det lettere å hensynta dette i bestemmelsene (**Tiltak E**). Veiledning om dette bør også inn i neste oppdatering av reguleringsplan-veilederen)

Videre ser vi at en relativt stor del av de undersøkte dispensasjonene gjelder avvik fra byggegrensene med tiltak som balkonger, eller andre mindre bygg. Det kan i den forbindelse være nyttig å minne plankonsulent om at Plan- og bygningslovens regler om byggets plassering (§ 29-4) gjelder for byggverk, og ikke bare bygninger. Jamfør veiledning i Tek 17, ledd 1-3:

«Byggverk er et samlebegrep og omfatter konstruksjoner, anlegg og bygninger. Begrepet benyttes i de fleste kapitlene i forskriften og i plan- og bygningsloven. Der begrepet byggverk er brukt gjelder kravet ikke bare for bygninger men også for konstruksjoner og anlegg så langt det er relevant.»

Der det fastsettes byggegrenser i reguleringsplan bør forslagsstiller derfor vurdere å angi tiltak i bestemmelsene som ikke skal omfattes, eller i hvilken utstrekning byggegrensen skal gjelde.

Alle tiltakene, med mulig unntak av tiltak F, har vi vurdert til å ha relativt lave kostnader, jf. den samfunnsøkonomiske analysen. Det henger sammen med at tiltakene i stor grad er knyttet til veiledning til kommunene/planprosessen. Mange kommuner vil kunne si at de allerede i dag jobber i tråd med tiltakene. Men det varierer mellom kommunene hvilke tiltak det gjelder og i hvilken grad det gjelder. For eksempel er plan for etappevis gjennomføring er i mange kommuner i bruk i dag.

Tiltak F - Prioritere statlige midler/tilskuddsordninger til å finansiere teknisk, sosial og blå-grønn infrastruktur/rekkefølgekrav for transformasjonsområder - krever antagelig en større utredning på tvers av flere departementer. Det er også i større grad avhengig av en politisk vilje til å styre arealutviklingen enn de øvrige tiltakene. Vi mener likevel at tiltaket har et så stort potensial på sikt, at det bør vurderes.

9. REFERANSELISTE

- Asplan Viak (2014) *Fra planlegging til ferdigstilling av boligprosjekt*.
- DFØ. (2018). *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*. Oslo: Direktoratet for økonomistyring.
- Finansdepartementet. (2014). *Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser - Rundskriv R-109/14*.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2021): *Kommuneplanens arealdel - veileder*.
- Magnussen, K., Gierløff, C. W., Seeberg, A. R., & Navrud, S. (2017). *Den tette byens verdi - En litteratur- og metodestudie av den samfunnsøkonomiske verdien av byfortetting*. Menon.
- Norsk Eiendom. (2017). *Felles løft: Modeller for å sikre utbygging av nødvendige infrastrukturtiltak i by- og stedsutvikling*.
- Rambøll (2020): *Kartlegging av praksis rundt bruk av arealregnskap i kommuneplan*, rapport til Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- Rambøll og SØA (2021a): *Bykommunens boligreserver – Notat 1*, notat til Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- Rambøll og SØA (2021b): *Bykommunens boligreserver – Notat 2*, notat til Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- SØA. (2018). *Finansiering av offentlig infrastruktur i utbyggingsområder*.
- SØA. (2018). *Utredning av nye modeller for grunneierbidrag. Infrastrukturprosjektet, delutredning 2.5*. R15-2018.