

Bolighorisont 2030: Hva bremser boligbyggingen, og hva kan få opp byggetakten?

Rapport nr. 16-2025

SØA

Samfunns-
økonomisk
Analyse

Rapport nr. 16-2025 fra Samfunnsøkonomisk Analyse AS

ISBN-nummer:	978-82-8395-260-5
Oppdragsgiver:	Spekter, NBBL og Norsk Eiendom
Tilgjengelighet:	Offentlig
Dato for ferdigstilling:	02.06.2025
Forfattere:	Andreas Benedictow, Tobias Gamrath, Bjørn Gran, Mathias Iversen og Erling Røed Larsen
Kvalitetssikrer:	Rolf Røtnes

Borggata 2B
N-0650 Oslo
Org.nr.: 911 737 752
post@samfunnsokonomisk-analyse.no

Forord

I februar mottok vi oppdraget fra Spekter, NBBL og Norsk Eiendom om å kartlegge hva som hindrer tilbudet av boliger. Ønsket var å se på problemene i boligmarkedet og i boligbyggingen samt å foreslå indikatorer som gjør det mulig å vurdere om Norge har et boligbyggingsproblem. Det var i tillegg et ønske om å se på mulige løsninger. I vårt tilbud inkluderte vi ytterligere to elementer: analyser av ulike boligbyggingsscenarier og gevinster. I denne rapporten ser vi på alle de fem elementene, og dokumenterer hva som er utfordringene på tilbudssiden generelt og flaskehalsene i boligbyggingen spesielt. Vi foreslår hva som kan bidra til løsninger ved å peke på bestemte målrettede tiltak.

Oslo, 2. juni 2025

Erling Røed Larsen
Prosjektleder

Samfunnsøkonomisk Analyse AS

Hovedpunkter

Denne rapporten dokumenterer at Norge kan høste store gevinster ved boligbygging fordi bygging øker arbeidsmarkedets mobilitet og husholdningenes tjenestetilbud. At dette er viktig, viser folk når de stemmer med sine lommebøker, og byr på boliger. Analysene våre viser at husholdninger rundt Oslo er villige til å betale 43 000 kroner mer per kvadratmeter for å spare 25 minutter i reisetid. Vi estimerer også høye tall også for Bergen, Trondheim, Stavanger og Tromsø.

Samtidig viser indikatorer vi studerer, at mulighetsområdet har blitt innskrenket for mange husholdninger siden boligprisene har blitt høye. En årsak er at det er for få boliger der folk ønsker å bo og jobbe. En av grunnene til knapphet på boliger, er at det er flaskehalser i boligbyggingen. De store utfordringene er særlig knyttet til høye byggekostnader, betydelige infrastrukturkostnader, tomtmangel, krav til sammensetninger av leilighetstyper, lange saksbehandlingstider og fordyrende føringer på bygging.

Rapporten peker på at Norges boligmarked er et av landets mest regulerte markeder. Reguleringen bygger på ønsket om å ivareta fellesskapets interesser og sikre gode bomiljøer langt inn i framtiden. Samtidig virker den inngripende reguleringen kostnadsdrivende, og vi peker på at samfunnet står overfor kryssende hensyn der tekniske krav og hensyn til utvendig miljø på den ene siden må balanseres mot behovet for flere boliger og billigere boliger på den andre siden.

Rapporten identifiserer i alt 30 flaskehalser, og foreslår tiltak mot alle. Virkningsfulle tiltak inkluderer revidering av tekniske krav, begrensninger på kommunenes pålegg om infrastrukturbetalinger, offentlig kjøp av tomter, insentiver til reduserte saksbehandlingstider og nasjonale retningslinjer for hvilke føringer kommunen kan legge på leilighetssammensetning, størrelse og høyde. I tillegg foreslår rapporten økt innsats for å øke boligreserven ved både å innføre et pålegg om at kommunene skal regulere en viss andel av boligbeholdningen hvert år og ved å opprette en insentivordning for kommunene.

For å illustrere gevinstene ved boligbygging ser rapporten på to måter å fordele 130 000 boliger på. I den ene måten vektlegges en plassering som innebærer kortere reisetid til sentrum. I den andre måten plasseres boligene jevnt utover ulike reiseavstander omkring byene. Befolkningen er villig til å betale 41 milliarder mer for måten med kortere reisetid, noe som demonstrerer hva folk vil ha.

Sammendrag

I Norge er tilgangen på bolig i hovedsak god. Imidlertid identifiserer denne rapporten problemområder knyttet til de store byene, og da særlig i området rundt Oslo. Den viser at i det sentrale Østlandsområdet rundt Oslo har prisene på sentrale boliger blitt høye, og vi finner indikasjoner på at dette gjør det vanskelig for potensielle arbeidstakere å flytte til Oslo.

Norges boligbeholdning har vært i endring i flere tiår, og tendensen er at befolkningen bosetter seg i tettbygde strøk. Siden utfordringene med å bygge er knyttet til de større byene, fokuserer denne rapporten på fem regionsentra: Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Tromsø.

Før flaskehalser identifiseres og løsninger foreslås, bruker rapporten indikatorer til å slå fast at det faktisk foreligger et problem. Vi motiverer viktigheten av å løse problemet, og dette gjør vi i den første delen av rapporten. I den andre delen av rapporten ser vi på funn fra intervjuer av utbyggere og representanter fra Plan- og bygningsetaten, gevinster, scenarier og løsninger.

Rapporten foreslår en rekke tiltak for å løse problemene. På kort sikt foreslår den en insentivstruktur for kommunenes saksbehandlingstid og reguleringstakt, nasjonale begrensninger på kommunenes mulighet til å kreve betaling for infrastruktur og til å legge føringer på størrelse og sammensetning av leiligheter, en revisjon av tekniske krav og at det opprettes flere nye lånefasiliteter i Husbanken. På lengre sikt inkluderer forslagslisten offentlig kjøp og koordinering av tomter, å lage en norm som får politikere tidligere involvert i kommuner med parlamentarisk styring, inkludering av bedrifts- og samfunnsøkonomisk kompetanse i Plan- og bygningsetater og offentlig kjøp av boliger.

Mens vi nedenfor sammenfatter kapitlene enkeltvis, trekker vi først fram de indikatorene vi bruker. Den første indikatoren er utviklingen av boligpriser i forhold til utviklingen i leiepriser. Den indikatoren setter oss i stand til å avgjøre om et boligmarked er i en finansiell boble eller ikke, for hvis både leiepriser og boligpriser stiger, er det ingen boble. Den andre indikatoren ser på boligpriser i forhold til byggekostnader. Indikatoren avslører om landet har problemer med å fornye boligbeholdningen, for hvis byggekostnadene er mye høyere enn bruktboligprisene, vil utbyggere ikke kunne bygge siden de vil ha vanskeligheter med å få solgt.

Den tredje indikatoren ser på boligpriser i forhold til inntekt. Hvis et område har boligpriser som ligger høyt i forhold til inntekt, vil det avsløre at det er få boliger tilgjengelig i forhold til publikums ønsker. Fordi det er få boliger, vil det bli kappløp i budrundene der boligprisene bys opp i forhold til inntektsnivået. Vi bruker også en liknende indikator, som i tillegg til inntekt bygger inn rentenivået. Den indikatoren er rentebelastningen. Om netto rentebetalinger utgjør en høy andel av nettoinntekt for husholdninger, vil det vise at boligprisene i et område har blitt så

høye at det er vanskelig å flytte til området. I vår indikator lar vi egenkapital være på 15 prosent slik at vi får målt hva som skjer når unge og kjøpere utenfra skal kjøpe. Da skal 85 prosent av prisen finansieres av et lån, og rentene skal betjenes av inntekt. Husholdninger har en tålegrense for hva de vil sette av til renter, og vi bruker en fjerdedel av disponibel inntekt som varslingsindikator. I det tilfellet rentens andel av inntekten er større, vil arbeidsgivere kunne få vansker med å rekruttere unge arbeidstakere eller arbeidstakere som bor på et annet sted. Rapporten bruker også en indikator som direkte måler om et arbeidsmarked opplever rekrutteringsproblemer, nemlig flytttemønsteret. Vi sammenlikner flytttemønsteret i Oslo med Trondheim for utvalgte befolkningssegmenter.

Den viktigste indikatoren er den som fanger opp arbeidsgiveres behov og arbeidstakeres ønsker, og den kalles sentralitetsprisfunksjonen. Den viser sammenhengen mellom kvadratmeterpris og reiseavstander fra sentrum. Den vil fange opp summen av hva arbeidsgivere kan tilby arbeidstakere i lønn, hvordan husholdningene verdsetter et steds tjenestetilbud og tilbudssidens evne til å levere nye boliger.

I kapittel 1 diskuterer vi boligens rolle i et samfunn, og motiverer hvorfor rapporten er viktig. Vi peker på professor Fishcells «Homevoter Hypothesis» som sier at folk i lokalvalg velger politikere som lover å passe på de lokale beboeres boligverdier, og derved ikke bygge. Kapitlet viser at det er minst 15 nødvendige betingelser som alle må være oppfylt for at bygging skal skje, og at siden bygging stanses ved at bare 1 av de 15 ikke er oppfylt, er det mer sannsynlig at det ikke bygges enn at det bygges. I denne rapporten skal vi tallfeste betalingsvilligheter og kostnader. Vi analyserer også mulige gevinster ved boligbygging og ser da på de fem byene Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Tromsø. I den analysen ser vi fram mot 2030, og vi renger i 2025-tall i 5-årsperioden.

I kapittel 2 trekker rapporten fram de viktigste bidragene i internasjonal litteratur. Hsieh og Moretti (2019) viser at for strenge boligreguleringer i tre viktige byer i USA har ført til at arbeidskraft har blitt feilplassert. Effekten er så stor at bruttonasjonalprodukt (BNP) i USA hadde vært 3,7 prosent høyere hadde disse tre byene hatt normale byggereguleringer. Ahlfeldt og Pietrostefani (2019) viser at om befolkningstettheten dobles i en by, øker patentaktiviteten med 20 prosent. Det gir sterk støtte til påstanden om at byer er innovative sentra. Mens Norge har 14 000 mennesker per kvadratkilometer på Grünerløkka, klarer Paris i sitt 11. arrondissement, Hausmann-området, 39 000 mennesker per kvadratkilometer. De klarer det fordi byggene er bygd med seks og sju etasjer rundt en bakgård, har smale gater og små leiligheter på 20 til 50 kvadratmeter. Fischel (2004) viser at lokal motstand, kalt «NIMBY-ism» («not-in-my-back-yard») kan lede til så sterke og inngripende reguleringer at myndigheter må tenke på motmidler. Han foreslår en egenkapitalforsikringsordning for boligeierne.

I kapittel 3 spør vi om boligmarkedet egentlig er overlatt til markedskrefter, som man noen ganger hører angitt som forklaring på høye boligpriser. Vi argumenterer for at det snarere er motsatt, nemlig at det er så mange intervensjoner i boligmarkedet at det er et av Norges mest regulerte markeder. Det er så regulert at kommunene har sin egen regulatoriske instans, Plan- og bygningsetaten. Summen av alle intervensjonene har bidratt til høye boligpriser. Kapitlet viser at fire kryssende hensyn må balanseres, og at plan- og bygningsetatene kan ha vektlagt de to første på bekostning av de to siste. Hensynene er:

- i) gode boliger som holder høy bygningsteknisk standard

- ii) gode uteområder
- iii) mange boliger
- iv) billige boliger

Det er et kryssende hensyn mellom i) og ii) på den ene side og iii) og iv) på den andre side.

I kapittel 4 spør vi om Norge har et boligbyggingsproblem, og argumenterer for at svaret må baseres på data. Hvilke indikatorer bør vi da studere? Rapporten foreslår disse indikatorene: eiepriser (boligpriser) mot leiepriser, boligpriser mot byggekostnader, boligpriser mot inntekt, rentebelastning, flyttmønster og sentralitetspriskonsjoner. Ved å undersøke et slikt batteri av indikatorer, kan analytikere og politikktutformere selv danne seg en bakgrunn for å gi svar på spørsmålet om Norge har et boligbyggeproblem. Vi starter med indikatoren som studerer samvariasjonen mellom eiepriser (boligpriser) og leiepriser, for den tester om boligmarkedet er i en finansiell boble der folk kjøper bolig fordi de tror kapitalgevinsten blir så stor. Når både eie- og leieprisene stiger i takt – også etter rentehevinger – er det lite sannsynlig at prisene skyldes eiendomsspekulasjon, men heller at etterspørselen etter å bo er reell. Vi viser at både eiepriser (boligpriser) og leiepriser stiger, og at problemene er helt reelle. Problemene er direkte knyttet til at det er for få boliger der folk ønsker å bo.

I kapittel 5 ser rapporten på byggekostnadenes bidrag til boligprisene, og ser spesielt på problemet med at byggekostnadene er betydelig høyere enn bruktboligprisene de fleste steder i landet. Indikatoren er byggekostnader holdt opp mot bruktboligpriser. Hvis de første er høye i forhold til de siste, blir vanskelig for utbyggere å selge med fortjeneste. Da vil de nøle for de begynner å bygge. Kjøperne er ikke villige til å betale så mye mer for nybygg enn brukte boliger at det – med dagens prisnivå – dekker utbyggernes kostnader og fortjeneste. Vi finner at totalentreprisestkostnader i 2025 ligger i området rundt 50 000 kroner per kvadratmeter, men de varierer med sted, kvalitet, prosjektstørrelse og boligstørrelse i prosjektet. Finanskostnader, rekkefølgekrav¹ og byggherrekostnader summerer seg til noe under 20 000 kroner per kvadratmeter. Med innberegnet fortjeneste vil utbyggere kunne måtte kreve opp mot 80 000 kroner per kvadratmeter mens bruktboligprisene de fleste steder er under 50 000 kroner per kvadratmeter. Da vil mange husholdninger foretrekke å kjøpe brukt framfor nytt, og hvis det er tilfelle, blir det ikke bygd noe nytt. Konsekvensen av høye kostnader, er at byggingen stopper opp. Rekkefølgekrav, standardkrav og prosjektsammensetningskrav har presset kostnadene opp, og et naturlig tiltak er å stanse utvidelse av dem samt å forsøke å redusere dem. Tomtekostnaden er høye, og det er et særskilt samfunns mål å få flere byggeklare, sentrale tomter. Her er listen over rammebetingelser norske myndigheter kan endre for å redusere kostnadene:

- Rekkefølgekrav
- Standardkrav
- Føringer på hvor høyt et bygg kan være
- Føringer på hvor store boligene må være
- Føringer på sammensetningen av et prosjekts størrelser
- Utnyttelsesgrad av tomten
- Tomtenes beliggenhet

¹ Rekkefølgekrav er en fellesbetegnelse på utgiftsposter der kommunen og utbygger avtaler at utbygger påtar seg visse infrastrukturkostnader og kostnader som er knyttet til utvendig areal, knyttet til for eksempel trikk, sykkel, grøntanlegg og andre forhold.

- Antallet tomter, og derved prisen
- Saksbehandlingstiden

Kapittel 6 ser på en indikator som viser forholdet mellom boligpriser og inntekt. Den vil vise om det er knapphet på boliger, for knapphet gir kamp om boligene, noe som presser prisene opp i forhold til inntekt. Det er særlig i Oslo forholdstallet har kommet høyt opp, og det ligger der på 9 mens tallet er 6 for Bergen og 4 for Skien. Oslo ligger over Stockholm og København på internasjonale sammenlikninger.

Kapittel 7 etablerer en rentebelastningsindikator som måler netto renteutgifter i forhold til nettoinntekt. Når indikatoren er høy betyr det at boligprisene i et område har blitt så høye at det er vanskelig å flytte til området – uten å bo der først. Grunnen er at hvis boligprisene har vokst lenge, er det kun dem som har vært med på egenkapitalutviklingen, som kan kjøpe. Dermed konstruerer vi en indikator der vi lar egenkapitalen være lav (15 prosent), for å fange opp muligheten unge mennesker og folk som bor utenfor, har til å kjøpe bolig der. Indikatoren lyser rødt når rentebetalinger utgjør mer enn 25 prosent av disponibel inntekt. Indikatoren viser at Oslo har ligget langt over andre byer i lang tid. Uten egenkapital utover 15 prosent kan en husholdning som har samlet bruttoinntekt på 1,2 millioner kroner, bare kjøpe en bolig på 60 kvadratmeter i Oslo. Det forteller oss at unge mennesker og mennesker som ikke har eid bolig lenge i Oslo, i dag i praksis lang på vei er stengt ute fra boligmarkedet i Oslo. Det betyr at en stor del av arbeidskraftens talent nå av boligmarkedet er blokkert for innflytting til Oslo.

Kapittel 8 ser på flyttemønstre med særlig fokus på den (for arbeidsgivere) attraktive aldersgruppen som består av arbeidstakere mellom 35 og 55 år. Det er arbeidstakere som har erfaring, men hvor utdanningen ennå er relativt fersk. Disse gruppene er særlig viktige for landets produktivitet og talentutnyttelse. Mens tallene for Trondheim viser at eldre grupper ikke har endret innflyttingsmønsteret mye, viser tallene for Oslo at tilflyttingen er fallende. Det gir støtte til, men er ikke bevis for, hypotesen om at boligprisene i Oslo er i ferd med å redusere muligheten for arbeidsgivere å rekruttere kompetanse inn til Oslo fra områder utenfor Oslo.

Kapittel 9 estimerer sentralitetsprisfunksjoner, altså sammenhenger mellom reisetid til sentrum og boligers kvadratmeterpris, for 5 norske byer. I alle byene faller kvadratmeterprisene markant når reisetiden øker. Dette mønsteret utgjør den aller viktigste indikatoren for at norske husholdninger ønsker seg sentrale boliger. Den høye og bratte kurven for Oslo viser også at det er misforhold mellom etterspørsel og tilbud. Ved å bruke regresjonsanalyse anslår rapporten hvor mye lavere prisene er på de stedene som har 25 minutters ekstra reisetid. Resultatene er tydelige, og rapporten estimerer forskjellen i kvadratmeterpris for 25 minutter lengre reisetid for 5 ulike byer:

- Oslo: 43 300 kr/m² lavere
- Bergen: 17 100 kr/m² lavere
- Trondheim: 21 800 kr/m² lavere
- Stavanger: 11 800 kr/m² lavere
- Tromsø: 13 900 kr/m² lavere

Kapittel 10 presenterer resultatene fra en kvalitativ undersøkelse der det har blitt gjennomført ni semi-strukturerte intervjuer med ledere og kompetansepersoner på utbyggersiden samt flere representanter for Plan- og bygningsetaten (PBE) i

Oslo. Blant funnene var dette de viktigste faktorene intervjuobjektene (IO) trakk fram:

- rekkefølgekrav er dyre
- saksbehandlingstiden virker fordyrende og skaper usikkerhet
- mange omkamper virker unødvendige
- regelusikkerhet skaper en forhandlingsinnstilling hos utbyggere
- standardkravene er høye
- minimumsstørrelser for leiligheter i Oslo er uhensiktsmessige og fordyrende
- innsigelsesinstituttet og utredningskrav virker forsinkende på byggingen
- det mangler tillit mellom partene
- kostnadsnivået er nå så høyt at det er ytterst få steder i landet det lønner seg å bygge
- totalentreprisekostnad 50 000 kroner per kvadratmeter, og da kommer rekkefølgekostnader, finanskostnader, byggherrekostnader, tomtekostnader og fortjeneste i tillegg
- politikerne må tidligere involveres tidligere
- den parlamentariske styringsformen er til hinder for tidlig involvering
- boligreserven er vanskelig å måle, begrenset til få områder og har uavklarte rekkefølgekrav
- ønske om nasjonale retningslinjer for beregning og krav til antall boliger i reserve
- ingen opplevelse av at det foreligger en ekte politisk vilje til økt satsning på å bygge boliger

Siden et av de punktene som ble tatt opp av så å si alle utbyggerne, var saksbehandlingstiden, vier vi et eget kapittel til dette. I kapittel 11 ser rapporten på 7 norske byer i perioden 2016 – 2023 og måler tid brukt fra oppstartsmøte til vedtak i kommunestyret for planforslag. Mens Oslo og Bergen, som ligger øverst i nesten hele perioden, startet med en saksbehandlingstid under 1500 dager, er den for 2023 i begge byer på over 2 000 dager. For Bergen og Oslo øker saksbehandlingstiden med henholdsvis 134 og 133 dager for hvert år. Det betyr at saksbehandlingstiden blir ett år lengre hvert tredje år. At det ikke må være slik, ser vi ved at trendlinjen er fallende for Skien. Det er altså mulig å redusere saksbehandlingstiden.

I kapittel 12 estimerer vi årlig boligunderskudd ved å sammenholde boligbygging med befolkningsvekst og undersøker sammenhengen med boligpriser. Slik viser vi hvordan det over tid har bygget seg opp et betydelig akkumulert boligunderskudd i noen områder. Disse områdene er kjennetegnet ved høye boligpriser. Oslo og en del tilgrensende kommuner er de tydeligste eksemplene. I Kristiansand og Trondheim derimot, har boligbyggingen i større grad holdt tritt med boligbyggingen og boligprisene er relativt lave.

Kapittel 13 ser på scenarier over den nære framtids boligmarked. For at boligprisene i 2030 skal være 10 prosent lavere enn i normalbane – der alle forhold utvikler seg som de har gjort de siste to tiårene – må det bygges mer enn normalt. Listen over hvor mye mer, ser slik ut:

Oslo: Må bygge 73 % mer enn normalt (26 395 boliger)
Bergen: Må bygge 73 % mer enn normalt (10 959 boliger)

Stavanger: Må bygge 59 % mer enn normalt (5 845 boliger)
Trondheim: Må bygge 49 % mer enn normalt (11 107 boliger)
Tromsø: Må bygge 47 % mer enn normalt (4 237 boliger)

I en lav bane beregner vi konsekvensene av en halvering av boligbyggingen i forhold til gjennomsnittet i 2006 – 2024. Det vil slå ulikt ut på ulike byer:

- Trondheim og Tromsø vil oppleve 11 prosent høyere pris
- Stavanger vil oppleve 9 prosent høyere pris
- Oslo og Bergen vil oppleve 7 prosent høyere pris

For landet som helhet vil en høy bane på boligbyggingen, den som altså gir en prisreduksjon på 10 prosent i forhold til normalen, kreve en årlig byggetakt på 45 000 boliger. Den lave banen, som innebærer en halvering av byggetakten, har som konsekvens at prisene vil ligge 8 prosent høyere enn i normalbanen. Det politiske løftet om 130 000 igangsettingstillatelser ligger 7 000 boliger *under* normalbanen, og innebærer en økning i boligprisene sammenliknet med en normal utvikling.

Kapittel 14 ser på gevinster ved boligbygging. Vi har sett på 3 scenarier der regjeringsløftet på 130 000 boliger blir innfridd. Scenariene er basert på hvor boligene plasseres. I ett scenario plasseres boligene sentralt, i et annet plasseres de noe mindre sentralt og i et tredje spres de jevnt utover. Den norske befolkningen har 41 milliarder kroner² høyere betalingsvillighet, målt i dagens kroner og med dagens betalingsvillighet, for sentral plassering sammenliknet med jevn plassering.

Kapittel 15 oppsummerer funnene i 30 flaskehalser som bremser boligbygging. Av disse er de viktigste:

- rekkefølgekrav
- standardkrav
- sammensetningskrav
- størrelseskrav
- saksbehandlingstid
- tomtekostnad og færre gode tomter
- politikere for sent involvert
- PBE-fokus på teknisk og eksteriør, ikke boligvolum og pris
- liten ekte og reell politisk vilje for bygging
- urbaniseringsmotstand (NIMBY)
- lav terskel for innsigelse
- manglende tillit
- uforutsigbarhet

Kapitlet lanserer 30 ulike tiltakspunkter. De aller viktigste er:

- Nasjonale føringer på hva en kommune kan kreve av rekkefølgekrav
- Ny byggt teknisk forskrift (og andre forskrifter) som har færre krav, og der samfunnsøkonomi balanseres med tekniske og utvendige hensyn
- Innføring av nasjonale insentiver for å stimulere kommunene til å bygge mer og raskere
- Opprettelse av en nasjonal tomtebank, etter mønster av Wien, som kjøper tomter og videreselger til private utbyggere
- Færre krav til studentboliger og seniorboliger

² 2025-kroner.

- Utvidelse av Husbankens kapital og mandat til å omfatte byggelån og seniorlån
- Revidering av innsigelsesinstituttets rolle, bruk, omfang og makt

Innhold

Forord	I
Hovedpunkter	II
Sammendrag	III
1 Opptakt	1
1.1 Kort og enkel framstilling av kapitlet	1
1.2 Ingen samfunn uten boliger	2
1.3 Kommunens rolle	3
1.4 Nødvendige, men ikke tilstrekkelig krav til at det skal bygges bolig	5
1.5 Lokal motstand	6
1.6 Karakteristikk ved store norske byer	7
1.7 Sentralitet er et nøkkelbegrep i kunnskapsøkonomien	8
1.8 Fra planinitiativ til nøkkeloverlevering	9
1.9 Når gode råd blir dyre	10
1.10 Samspillet mellom etater og politikere	10
1.11 Boligbygging og bosettingsmønster	11
1.12 Holdningen til boligbygging viser seg i boligprisveksten	13
2 Hva forskningslitteraturen sier om boligbyggingens posisjon i et lands økonomi	15
2.1 Kort og enkel framstilling av kapitlet	15
2.2 Tilbudssiden	16
2.3 Motstand mot bygging som kostnadsdriver	17
2.4 Regulerings som kostnadsdriver	19
2.5 Gevinster ved tetthet	19
2.6 Bygging og befolkningstetthet	20
2.7 Norske funn	21
3 Er det norske boligmarkedet overlatt til markedskreftene?	22
3.1 Kort og enkel framstilling av kapitlet	22
3.2 Markedsmekanismen ville ha framskaffet boliger	23
3.3 Det første av to tankeeksperiment: Liten vektlegging av hensyn i) og ii)	24
3.4 Det andre av to tankeeksperiment: Liten vektlegging av hensyn iii) og iv)	24
3.5 Samfunnsøkonomiske resultater sier at samfunnet må balansere kryssende hensyn	25
3.6 Markedssvikt kan og må korrigeres	25
3.7 Men krav er kostnadsdrivende: Lærdom fra markedskrysset	26

3.8 Markedskryssset er der etterspørselskurven krysser tilbudskurven	27
3.9 Økte krav skifter tilbudskurven oppover og boligene blir dyrere	27
4 Har Norge et boligbyggingsproblem?	29
4.1 Kort og enkel framstilling av kapitlet	29
4.2 Hvordan vil et boligproblem vise seg?	29
4.3 Hva disse indikatorene kan indikere	30
4.4 Indikator 1: Eiepriser (boligpriser) versus leiepriser	31
5 Indikator 2: Boligpriser i forhold til byggekostnader	35
5.1 Kort og enkel framstilling av kapitlet	35
5.2 Tilførsel av nye boliger	36
5.3 Insider-outsider-problemet	36
5.4 Bruktboligpriser sammenliknes med byggekostnadene før prosjektoppstart	37
5.5 Nybyggpriser understreker kostnadsnivået	39
5.6 Tomtenes rolle i byggekostnadene	40
5.7 Rekkefølgekostnadene er betydelige	41
5.8 Utredninger og kartlegging koster	42
5.9 Oppsummering av hva indikatoren sier	42
6 Indikator 3: Boligpriser i forhold til inntekt	44
6.1 Kort og enkel framstilling av kapitlet	44
6.2 Inntekt og egenkapital	44
6.3 I et lukket boligmarked vil kun mellomlegget bety noe	45
6.4 Forholdet mellom boligpris og inntekt	45
7 Indikator 4: Rentebelastning	48
7.1 Kort og enkel framstilling av kapitlet	48
7.2 Rentens andel av nettoinntekt	49
7.3 Rentebelastningsmetoden	50
7.4 Husholdninger kan ikke kjøpe bolig i Oslo uten egenkapital	52
7.5 Simuleringsøvelse: Hva sier rentebelastningen ved et lavere rentenivå?	53
7.6 Nå er det renten som binder	54
8 Indikator 5: Flytting	55
8.1 Kort og enkel framstilling av kapitlet	55
8.2 Innenlandsk migrasjon	55
8.3 Flytting til Oslo for fem aldersgrupper	56
9 Indikator 6: Sentralitetsprisfunksjoner	58
9.1 Kort og enkel framstilling av kapitlet	58
9.2 Folkeavstemming med lommebøkene	59
9.3 Sentralitetsprisfunksjonen rundt Oslo	60
9.4 Sentralitetsprisfunksjonen rundt Bergen	61
9.5 Sentralitetsprisfunksjonen rundt Trondheim	62
9.6 Sentralitetsprisfunksjonen rundt Stavanger	63
9.7 Sentralitetsprisfunksjonen rundt Tromsø	64
9.8 Hovedfunn sentralitetsprisfunksjon	64
10 Kvalitativ undersøkelse ved semi-strukturerte intervjuer	67
10.1 Kort og enkel framstilling av kapitlet	67
10.2 Hvem vi snakket med og hvilke spørsmål	68
10.3 Hovedmønsteret	69
10.4 Rekkefølgekrav	69
10.5 Saksbehandlingstid	70
10.6 Regelusikkerhet	70

10.7 Standardkrav	71
10.8 Normer om minstestørrelse og sammensetning er fordyrende	71
10.9 Boligreserven	72
10.10 Innsigelsesinstituttet og utredningskrav virker fordyrende	72
10.11 Manglende tillit mellom partene	73
10.12 Kostnadsnivået	73
10.13 Tidlig involvering av politikere	73
10.14 Manglende politisk vilje	73
10.15 Ytterligere responser i stikkordsform	74
11 Saksbehandlingstiden øker	76
11.1 Kort og enkel framstilling av kapitlet	76
11.2 Saksbehandlingstiden er en flaskehals	76
11.3 Estimering av en tidstrend i en regresjonsmodell	77
12 Akkumulert boligunderskudd	79
12.1 Kort og enkel framstilling av kapitlet	79
12.2 Innledning	79
12.3 Hva bestemmer boligbyggingen?	80
12.4 Faktorer som påvirker boligbygging på kort og lang sikt	82
12.5 Boligbygging og befolkningsvekst	82
12.6 Nyboligsalg – en indikator for boligbygging	84
12.7 Boligbygging og boligpriser	85
12.8 Boligbygging i Akershus	86
12.9 Andre kommuner	89
13 Scenariene	93
13.1 Kort og enkel framstilling av kapitlet	93
13.2 Scenarieanalyse	94
13.3 Ulike utfall fram mot 2030	96
13.4 I høy bane reduserer vi boligprisene med 10 prosent i forhold til normalbanen	96
13.5 I lav bane framskaffes kun halvparten av det normale	97
13.6 De tre forløpene for Norge	98
14 Gevinstene	101
14.1 Kort og enkel framstilling av kapitlet	101
14.2 Boligplassering i kunnskapsøkonomien	101
14.3 Pendling	102
14.4 Ulike plasseringer av 130 000 boliger	103
15 Flaskehalser og tiltak	106
15.1 Tiltaksliste	106
15.2 Flaskehalser og mål	107
15.3 Tiltak på kostnadssiden	109
15.3.1 Tiltak som kan virke raskt	109
15.3.2 Tiltak med lengre tidshorisont	116
16 Referanser	124

1 Opptakt

I dette kapitlet ser vi boligenes rolle i den norske økonomien, og hvorfor den er av så stor betydning.

1.1 Kort og enkel framstilling av kapitlet

I dette kapitlet ser vi at:

- Boliger er hjørnesteiner i samfunnet
- Boliger gjør arbeidsmarkedet mer fleksibelt ved å gjøre det lettere for folk å flytte dit jobbene er
- Boligene planlegges ikke og godkjennes ikke nasjonalt, men kommunalt. Kommunene spiller derfor en helt avgjørende rolle i boligbyggingen
- Professor Fischels «Homevoter Hypothesis» sier at velgerne velger de lokalpolitikere som sikrer boligverdiene. Da stemmer de på politikere som sier de ikke vil bygge
- For at bygging skal finne sted, må alle punktene på en lang liste av nødvendige, men ikke tilstrekkelige, kriterier være oppfylt. Hvis bare ett punkt ikke er oppfylt, blir det ikke bygd. Vi kan derfor si at det er lettere at det oppstår en situasjon der det ikke bygges enn at det bygges
- Lokal makt kan hindre boligbygging via mange innsigelser
- Det er forskjell på norske byers situasjon. Oslo er en stor by med mange pendlere og mange som bor trangt. I Stavanger er det motsatt
- Sentralitetsprisfunksjonen er sammenhengen mellom reisetid og boligpris. Den er et viktig redskap i boligplanlegging, og den formes av politiske valg
- Det er en rekke ledd mellom planinitiativ og innflyttingsklar bolig. I denne prosessen er kommuneplanens samfunnsdel og – arealdel viktige
- Selv om Plan- og Bygningsetaten (PBE) skal tjene politikere og publikum, kan etaten bli et maktsentrum i seg selv
- Gjennomsnittlig pris på nye eneboliger i Oslo økte fra 68 000 kr/m² til 84 000 kr/m² i perioden 2021 - 2024. I Trondheim var tallene 43 000 kr/m² og 52 000 kr/m²
- Når vi ser på igangsettingstillatelser per innbygger og fullførte boliger per innbygger ligger Oslo og Bergen lavt i perioden 2000 – 2024
- Når vi ser på boligvennlighet og boligprisvekst, ser vi at kommuner som Ålesund, Trondheim og Stavanger scorer høyt på boligvennlighet og har lav prisvekst

1.2 Ingen samfunn uten boliger

Mennesket har historisk klart seg uten boliger. Men ingen sivilisasjoner har klart seg uten boliger, og i moderne samfunn spiller boligen en svært stor rolle. I dag er boligen ikke bare en beskyttelse mot hardt vær og farlige omgivelser, men en arena der normer skapes og et sted der familier bygges. Det betyr at det moderne menneskets identitet ofte knyttes tett opp til boligen det mennesket bor i, og nettopp derfor oppstår sterke følelser for den, og disse følelsene kan noen ganger lede til en blokkering av endring. Det er i hvert fall verdt å notere seg den store interessen boliger har i dag: i media, i samtaler og i politiske program. Alle er opptatt av bolig.

Det observeres et følelsesregister som overgår alle andre økonomiske tema, og de fleste vil i løpet av dagen eller uken føre samtaler om boliger, bosted, boligbygging, boligarkitektur og boligmarked. Boliger tas opp på studenttreff og seniorkvelder; i barselgrupper og på økonomikonferanser. Boligmarkedet er overalt – og på alles lepper.

Bomønsteret og boligkarrierer er imidlertid i endring. Folk søker seg tettere sammen – og er ikke lenger knyttet til hjemstedet på samme måte som tidligere. Det betyr imidlertid ikke at følelsene for ens bolig er mindre; man kan faktisk argumentere for det motsatte. I en hvilken som helst avis er det artikler om boligpriser og interiørløsninger. I sosiale medier og konvensjonelle medier blir bolig løftet fram i alle varianter.

Mens det for noen generasjoner siden ofte var slik at man bodde på samme sted hele livet, og gjerne på samme sted som forfedre og formødre hadde bodd gjennom hele livet, er det moderne Norge preget av at husholdningene skreddersyr boligen til livsfase og yrkesdeltakelse. Det har gjort det mulig for Norge å ha en mobil arbeidskraft – noe som er et avgjørende samfunnsgode.

Hvis alle hadde bodd på samme sted hele livet, ville det ha vært vanskelig for samfunnet å kunne matche kompetanse med behov. Da ville økonomien ikke ha kunnet endre seg, og landet ville ha blitt fattig. Tidligere var det mulig å bo på samme sted hele livet – for nesten alle innbyggere. I jordbrukssamfunnet møttes kompetanse og behov i bygder. Dette ble vanskeligere i industrisamfunnet, selv om det også i denne typen samfunn ikke var uvanlig med langvarige arbeidsforhold og boligeierskap. Det kan også trolig bli mulig i framtiden når kompetanse og behov møtes gjennom digitale avatarer.

Men vi som lever og arbeider i 2020- og 2030-årene, må basere oss på at arbeidskraften må være fysisk mobil og flyttbar samt at husholdningene har ulike ønsker gjennom livsløpet. Vi legger til grunn at det er ønskelig og gunstig at folk kan og vil flytte, og dermed kan og vil bytte bolig.

Det store spørsmålet blir da: Skal folk flytte mens boligene forblir der de er – og var bygget for lenge siden? Eller skal også boligbeholdningen endres – og dermed bygges på nytt? Det er mulig å tenke seg en situasjon der boligene forblir der de er, men der husholdningene bytter på hvem som bor i dem. Det er imidlertid ikke det som best beskriver behovssituasjonen i Norge i dag. For relative priser og endringer i relative priser mer enn antyder at Norges befolkning ønsker at boligene skal ligge på andre steder enn de gjør i dag. Det skal vi i denne rapporten begrunne i en rekke analyser. I klartekst skjønner vi: Det må bygges boliger. Nå.

Det er imidlertid overraskende vanskelig. I denne rapporten skal vi studere grundig hvilke flaskehalser som finnes i boligbyggingen. Vi skal tallfeste kostnader og gevinster – og vil i den forbindelse bruke 2025-tall uten neddiskontering eller inflasjonsprognoser.

1.3 Kommunens rolle

I boligbyggingen spiller kommunen en helt avgjørende rolle i og med at byggingen må skje i tråd med kommunens planer. Kommunene har høy grad av autonomi, og kan selv bestemme egen innretning. I ytterste konsekvens kan man se for seg en situasjon der sentrale myndigheter ønsker et bygg, men der kommunen sier «nei». Man kan også se for seg en situasjon der sentrale myndigheter mener visse typer bygg og bygging visse steder ikke trengs, men der kommunene selv bestemmer seg for det. Allerede nå skjønner vi at om det skal bygges boliger i Norge, er det kommunene som må bestemme seg for det. Det finnes ingen sentral myndighet som kan utstede ordre om bygging.

Utfordringen som da oppstår, er at landets ønsker på den ene siden og kommunenes ønsker på den andre siden, kan komme i konflikt. Det er for eksempel mulig å se for seg at 100 000 mennesker ønsker å bo i Tønsberg, og at landet for øvrig mener at de 100 000 menneskene skal kunne få lov til å bosette seg i Tønsberg, men at Tønsberg selv foretrekker å ha en befolkningsstørrelse på 60 000 mennesker. Da vil de stemmeberettigete blant de nåværende 55 000 innbyggerne stemme på politikere som vil love å beholde et lavt antall innbyggere. Da er det lite landets øvrige 5,5 millioner mennesker kan gjøre.

Dette er Norge ikke alene om. I USA lanserte professor Fischel (2001) hypotesen om hjemvelgeren (The Homevoter Hypothesis) som stemmer på de politikere som lover å gjennomføre den politikken som er gunstigst for hver enkelt stemmegivers bolig. Den hypotesen blir det ofte referert til i internasjonal litteratur på boligområdet, og den ser ut til å ha betydelig forklaringskraft overfor stemmegivning og boligutvikling. Den har også blitt brukt til å forklare motstanden mot endring, som på engelsk ofte omtales som NIMBY. Det er en forkortelse som står for «not-in-my-back-yard», og refererer til at mange mennesker ofte på et abstrakt plan kan være for bygging, så lenge den ikke foregår i egen bakhage, altså i eget nabolag. Hvis alle har holdningen at andre får akseptere bygging, men ikke en selv, vil det bli gjennomført nøyaktig null bygging. Bygging må jo gjøres et sted.

For at boliger skal bli bygget, er det en nødvendig, men ikke tilstrekkelig betingelse, at det settes av områder i kommuneplanens arealdel. Minst to ytterligere nødvendige betingelser foreligger: Det må være akseptert av de lokale stemmegivere og det må være økonomisk forsvarlig for utbyggerne. De to kan også komme i motsatt siden de lokale stemmegiverne kan ønske seg to-etasjers rekkehus der det kun er økonomisk forsvarlig med fireetasjers leilighetsbygg. Hva som kunne tenkes være gunstig for landet, vil ofte komme svært langt ned på listen.

I figur 1-1 har vi illustrert dette ved å tegne inn kommunepolitiske ideer, lokalbefolkningens ønsker og utbyggeres økonomiske krav i et klassisk vennediagram (diagram med overlappende sirkler). I noen grad kan kommunepolitikere overprøve lokalbefolkningen, men kun på kort sikt. Siden

det å tilfredsstille disse tre gruppene er nødvendige betingelser, er det i det overlappende midtpunktet vi finner mulighetsområdet for boligbygging.

Det er samtidig slik at den lokale plan- og bygningsetat (PBE) må være for. I prinsippet er PBE en tjener for folket, og skal gjøre slik folket vil at etaten skal gjøre. I praksis vil imidlertid fagkompetansen som PBE har, gi etaten stor makt, og dessuten vil prosessene i noen grad være delegert til PBE fra politisk valgte organer. Det betyr at det i praksis er mulig å si at også PBEs aksept er en nødvendig betingelse. Da er vi oppe i fire nødvendige betingelser.

Dessuten kommer nasjonale, tekniske forskrifter og andre godkjenninger. I figur 1-2 har vi påført nasjonale behov, tekniske krav og godkjenninger fra ulike etater. Vi skal ikke her drøfte om alle disse tre hver seg er nødvendige eller tilstrekkelige betingelser, men i stedet peke på at disse momentene vil spille en rolle i det som til slutt vil bli gjennomført av boligbygging. Da har vi samtidig fått illustrert i hvilken grad det er mulig å se for seg at flaskehalser oppstår.

Det er dette som er utfordringen i Norge i dag. For at det skal bygges, må alle nødvendige betingelser være på plass. For at det ikke skal bygges, holder det at kun én nødvendig betingelse ikke er på plass. Siden det er mange nødvendige betingelser, er sannsynligheten høy for at én av dem ikke er på plass. Da blir det lite bygging.

Figur 1.1 Nødvendige betingelser for boligbygging

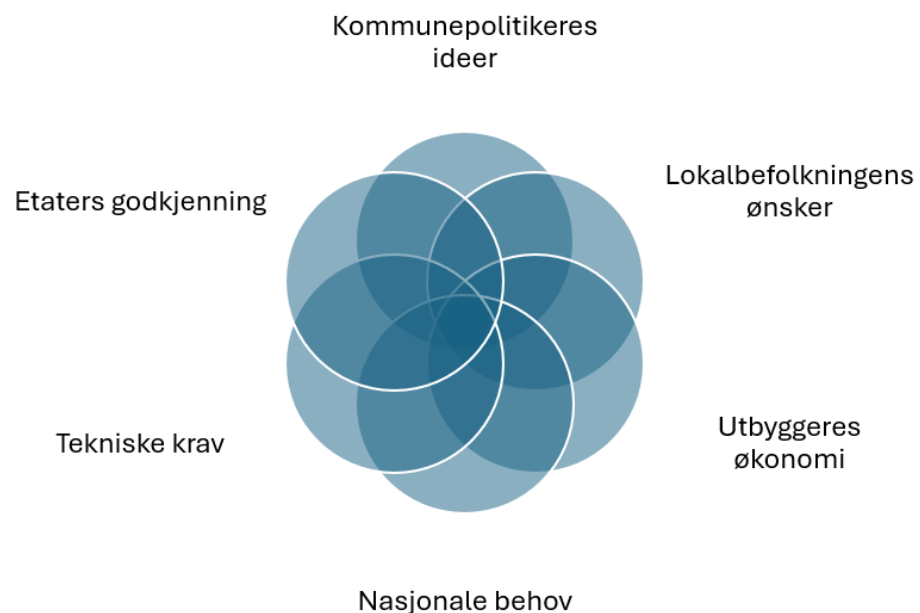


For eksempel kan kommunepolitikere ønske seg store tre-roms leiligheter mens utbyggerne bare kan forsvare bygging av små ett- og toroms leiligheter gitt betalingsvillighetene i området. Etatene kan kreve teknisk standard eller infrastrukturelle tiltak med den konsekvens at kostnadene blir så høye at få har tilstrekkelig betalingsvillighet for å betale det det koster å bygge. Da kan man se for seg en situasjon der det nasjonale ønske om arbeidsmobilitet og teknisk kravs økonomiske konsekvens blir kryssende hensyn.

Da er vi langt inne i denne rapportens kjerneoppdrag. Det foreligger kryssende hensyn. Støyreduksjon er bra, men dyrt. Store leiligheter gjør det mulig for barnefamilier å bo i byen, men de vil ofte bo i rekkehus utenfor byen. Utsikt er fantastisk, men ikke alle kan ha det, og siden det gir lavere enhetskostnad å bygge sju etasjer sammenliknet med fem, får vi ikke begge. Vi ønsker å endre hvor Norges boligbeholdning ligger slik at vi tilrettelegger for arbeidsmobilitet, men vi ønsker samtidig en høy grad av lokal autonomi og individuell innsigelsesrett.

Konsekvensen blir at mulighetsvinduet blir svært lite, og det er illustrert i Figur 1.2. Vi kan oppfatte det vinduet som arealet som ligger i midten, og innenfor alle sirklene. Det blir det få boliger av – og de blir dyre.

Figur 1.2 Ytterligere føringer på boligbygging



1.4 Nødvendige, men ikke tilstrekkelig krav til at det skal bygges bolig

Det finnes minst 15 nødvendige forutsetninger:

1. Kommuneplanen må være innrettet for boligbygging
2. Områdereguleringen må inkludere boligbygging
3. Detaljreguleringen må tillate boligbygging
4. Tomter må anskaffes av utbyggere
5. Rekkefølgekrav må bli framforhandlet
6. Finansiering av tilliggende infrastruktur. Det må være enighet om fordelingen og kostnadene må ikke være høyere enn at utbygger kan klare dem
7. Konsekvensanalyser må gjennomføres
8. Søknadsprosessens lengde må ikke være for uforutsigelig eller for kostnadsøkende

9. Nye saksbehandlere underveis må ikke være for kostnadsøkende
10. Søknad må godkjennes
11. Høringer, nabovarsler, klager må ikke være for kostnadsøkende
12. TEK-kravene må ikke innebære for høye kostnader
13. Nåverdien av å bygge nå må overstige nåverdien av å vente
14. Totale kostnader (inkl. tomtekostnad, byggherrekostnader og finanskostnader) må være lavere enn antatt salgspris for nye boliger i området
15. Salgsgraden må overstige 50 % slik at banker innvilger lån

Hvis alle 15 er tilfredsstilt, vil det bygges. Hvis 14 eller færre er tilfredsstilt, vil det ikke bygges (nå). Hvert av de 15 punktene innebærer et sårbart ledd og en komponent som vil virke forsinkende eller forhindrende.

1.5 Lokal motstand

Sterke lokale krefter vil kunne forsterke mekanismene i Fischels Homevoter Hypothesis siden det blir lett og fristende for lokale aktører å stanse eller forsinke prosjekter. Da vil tidsbruken i planprosessene økeplan Viak (2024) (side 7) beretter at Oslo kommune av den grunn satte i gang prosjektet «Forbedringsprosjekt for innsendt plan», som viser at tidsbruken øker på grunn av utydelighet, fordi det finnes lange lister med krav, fordi det er store muligheter for innsigelser og fordi det eksisterer få og svake samarbeidsflater mellom partene. På side 14 dokumenterer Asplan Viak at saksbehandlingstiden fra oppstartsmøtet for planforslag til kommunevedtak i Oslo, Bergen og Trondheim tok henholdsvis 2039, 1939 og 1307 dager.

Asplan Viak (side 78) skriver: «I praksis er det kun kommunene som har ansvaret for å sørge for tilstrekkelig boligbygging, og regionale myndigheter synes i liten grad å føle ansvaret for dette hensynet.» Det understreker viktigheten av å ta inn over seg rekkevidden av Fischels hypotese. Hvis den er riktig, og innbyggerne i en kommune velger politikere som ikke vil satse på boligbygging, åpner dette for å undersøke muligheten for å peke på nasjonalt ansvar; en sprek idé vi skal vende tilbake til. *Aftenposten* 21. februar 2025 (side 17) rapporterer fra møtet mellom kommunalminister Kjersti Stenseng og Kommunesektorens organisasjon, og viser til listen over hindringene for boligbygging. På møtet ble særlig visse tema tatt opp:

1. Antallet statlige innsigelser
2. Uhensiktmessigheten av uniforme støykrav
3. Muligheten for at private utbyggere kunne bygge studentboliger på samme vilkår som samskipnader
4. Kravet om utredning av artsmangfold

Asplan Viak peker videre på at Plan- og bygningslovens §3.1d inkluderer en sterk og viktig formulering om å legge til rette for tilstrekkelig boligbygging,

men peker på at det likevel er private aktører som sørger for boligforsyningen. De løfter fram poenget at kommunene ikke kun skal være *planmyndighet*, men også *samarbeidspart* for å oppfylle PBL §3.1d. De sier: «Det ser ut til å være et behov for å tydeliggjøre kommunens rolle som samfunnsutvikler og ansvar for å legge til rette for tilstrekkelig boligbygging.» I sine case og intervjuer finner de at fremdrift ikke er høyt prioritert.

Plan- og bygningsloven. Kapittel 3. Oppgaver og myndighet i planleggingen.

§3-1. Oppgaver og hensyn i planlegging etter loven

...

§3-1d. legge til rette for verdiskaping, næringsutvikling og tilstrekkelig boligbygging

1.6 Karakteristikk ved store norske byer

Norske byer er ulike og har derfor helt ulike boligbehov. Siden datagrunnlaget for boligdiskusjonen er viktig, henter vi fram noen nøkkeltall for å danne oss noe av dette grunnlag.

I tabellen nedenfor har vi hentet nøkkeltall fra Statistisk sentralbyrå (SSB). Vi ser at mens Oslo er stor, har stor forventet økning i befolkningen fram til 2030, har en kolossalt stor mengde arbeidstakere som pendler inn til byen og har en stor andel som bor trangt, er bildet omtrent motsatt i Stavanger. Byen er mye mindre, har liten forventet befolkningsøkning, har få inn-pendlere og har få som bor trangt.

Denne variasjonen mellom store byer innebærer at det må skreddersøm til. En boligpolitikk som passer for Stavanger, vil ikke passe for Oslo. I denne rapporten skal vi se nærmere på nettopp hvordan variasjon i sammensetning og utvikling mellom byer også krever variasjon i politikken.

Tabell 1-1 Karakteristika ved utvalgte norske byer

By	Befolkning	Forventet befolkning 2030	Pendler ut	Pendler inn	Enebol.	Leiligh.	Hush.str.	Bor trangt
Oslo	724 290	748 745	70 980	203 353	28 165	255 196	1,95	18,80 %
Bergen	293 709	302 749	20 195	44 278	36 291	68 859	2,02	12,30 %
Trondheim	216 518	226 129	14 851	29 468	24 614	51 036	1,97	12,20 %
Stavanger	150 123	154 518	25 787	36 381	24 117	19 545	2,14	9,80 %
Tromsø	79 421	81 138	3 396	5 676	15 714	12 497	2,03	11,20 %

Kilde: SSB

1.7 Sentralitet er et nøkkelbegrep i kunnskapsøkonomien

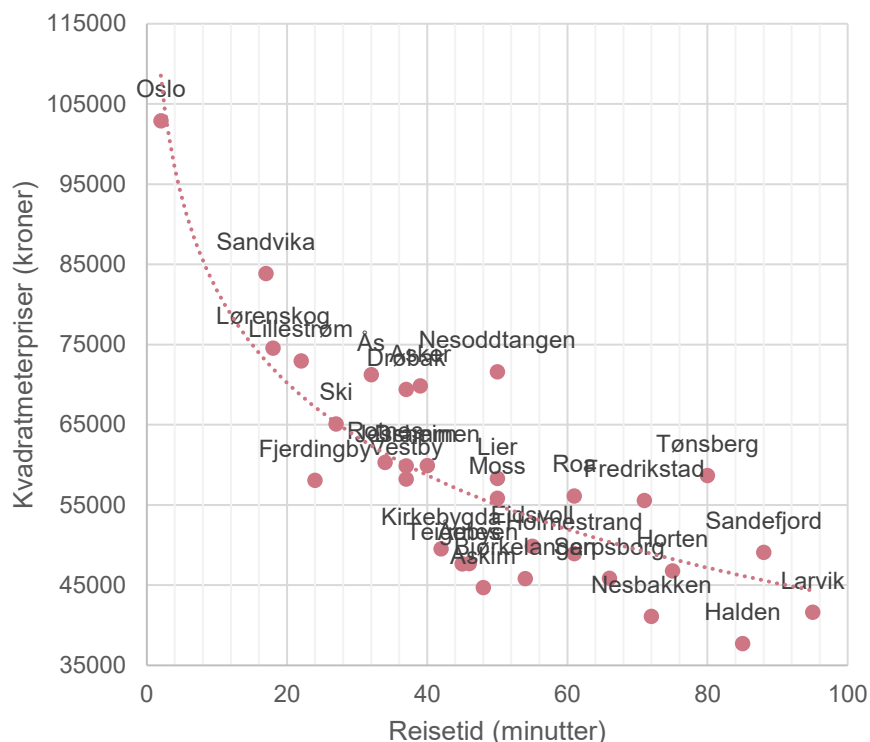
Norge er inne i kunnskapsøkonomien, en økonomisk epoke som kjennetegnes ved at en rekke produksjonslinjer er slik at en hovedinnsats av timer må foreligge før første enhet kan leveres. Det klassiske eksemplet er en medisin, der kunnskapen må foreligge før første kanyle kan settes i armen på en pasient. Dette tilsynelatende trivielle poenget er beskrivelsen av en rekke økonomiske aktiviteter i dag, og i en mer generell forstand snakker vi om den typen økonomisk aktivitet der gjennomsnittskostnaden faller når antall produserte enheter øker. Det kan være alt fra webdesign til revisjonsvirksomhet, fra malingsproduksjon til gjødselproduksjon. Når utviklingskostnadene er store tidlig i forløpet, er det avgjørende at arbeidstakerne står i kontakt med hverandre. De må enten fysisk eller digitalt kunne nå hverandre raskt og sømløst. Dette betyr at arbeidslivet i Norge endres, at næringsstrukturen ser annerledes ut enn før og det betyr i neste omgang at bosettingsmønstret endrer seg. I kunnskapsøkonomien vil samlokalisering bli viktigere enn før.

Det betyr at arbeidsgivere og arbeidstakere verdsetter nærhet til andre mer enn før. Da vil *sentralitetsprisfunksjonen* bli brattere. En sentralitetsprisfunksjon er en kurve som viser sammenhengen mellom avstand til sentrum på den ene side og kvadratmeterprisen på boliger på den andre side.

I grafen nedenfor har vi plottet sentralitetsprisfunksjonen rundt Oslo. Senere skal vi estimere slike prisfunksjoner for Bergen, Trondheim, Stavanger og Tromsø også. De har alle til felles at det er høye priser i sentrum, og prisene stiger desto nærmere sentrum man kommer. Grunnen er tid – og verdien av tid. I kunnskapsøkonomien vil arbeidstakere reise dit de andre arbeidstakere arbeider, og reisetiden er kostbar. Siden fritid er viktig for arbeidstakere og arbeidstid er viktig for arbeidsgivere, er både arbeidstakere og arbeidsgivere villige til å betale for tid og tidsbesparelser. I figuren nedenfor ser vi at kvadratmeterprisen er over 100 000 kroner i Oslo, men under 45 000 kroner i Larvik – som ligger noe over 90 minutter unna. Det indikerer at kampen om kvadratmeterne er betydelig hardere i Oslo enn i Larvik – og dette er i dypeste forstand kampen om tid.

I denne rapporten skal vi se nærmere på komponentene av sentralitetsprisfunksjonen. Det er helt avgjørende å forstå at helningen på den i høy grad er skapt av politikk.

Figur 1.3 Sentralitetsprisfunksjon på Østlandet rundt Oslo, 2024



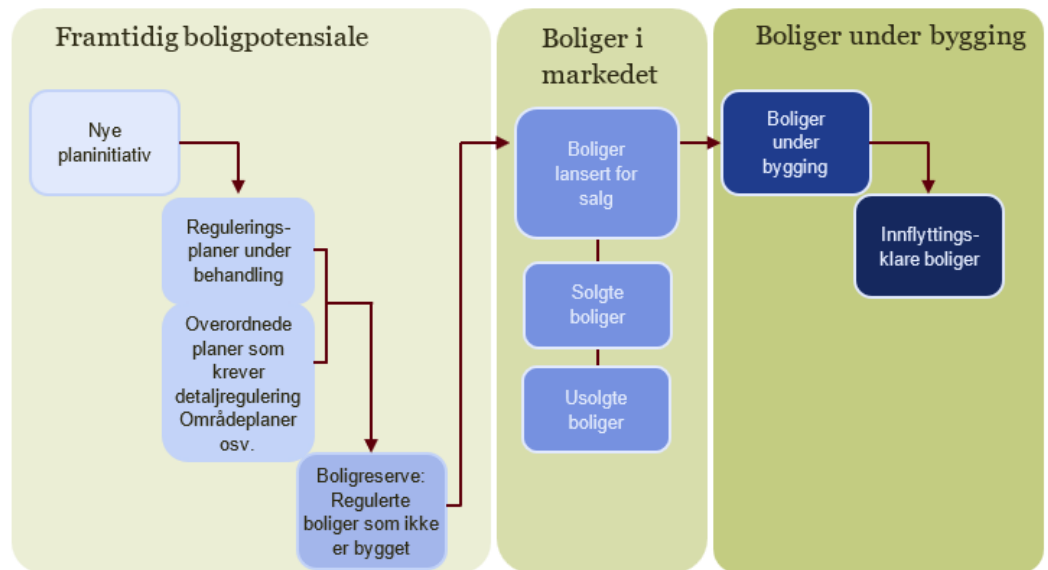
Kilder: SSB, Google. Reisetid er beregnet ved å ta minste oppgitte reisetid fra Google ved to søk. Et søk ble gjort 8.2.25 kl. 16. Et annet søk ble gjort 14.2.25 kl. 14. Det første søket var fra Oslo S. Det andre søket til Oslo S. Oslo S er satt til 2 minutter for å representere sentrale boliger og for å muliggjøre logaritmisk regresjon.

1.8 Fra planinitiativ til nøkkeloverlevering

Når vi sier at sentralitetsprisfunksjonen er skapt av politikk, må vi se nærmere på politikken og samtidig huske på at etatsarbeid også er politikk i vid forstand, ettersom etatene er instruert av politikere. Det er nyttig å kartlegge prosessen fra et planinitiativ til en overlevering av nøkkel til en boligeier. I den prosessen foregår det underprosesser som skal håndtere samfunnets kryssende hensyn, og i den prosessen skal sentralitetsprisfunksjonens overordnede samfunnsøkonomiske mål settes opp mot andre goder i samfunnet, som helse, natur, miljø og kriminalitet.

Figuren nedenfor angir de ulike trinnene fra et planinitiativ settes. Vi ser at initiativet går gjennom områderegulering og/eller detaljregulering, samtidig som private utbyggere må selge en viss andel av prosjekterte boliger før de går i gang med bygging. Når et tilfredsstillende antall prosjekterte boliger er solgt, vil byggingen starte. Denne prosessen kan ta svært mange år. Nøyaktig hvor mange, skal vi inspisere.

Figur 1.4 Skisse over aktivitetene som et boligprosjekt går gjennom, fra plan til innflyttingsklar bolig



1.9 Når gode råd blir dyre

Poenget med nyttige innspill i prosessene, og hvordan kryssende hensyn gjør det ytterst utfordrende, kan med fordel utdypes. Når tilsynelatende gode forslag ankommer den politiske prosessen, for eksempel at ingen boliger skal/bør være mindre enn 35 kvadratmeter, er hensikten bak å øke velferden til husholdningene. Tanken er at det gir mer velferd for en husholdning å ha en bolig på 40 kvadratmeter enn en på 35 kvadratmeter. Men når en hører forslagsstilleres argumentasjon, er det ytterst sjelden man hører fortsettelsen. Fortsettelsen er jo at inngrepet i markedet som en minstestørrelse er, ikke kun har én god konsekvens; den har to konsekvenser, én god og én dårlig. Den gode har vi nevnt. Den dårlige er at færre får anledning til å bo der boligen ligger, og boligprisene blir så høye at andre ikke får råd til andre goder. Hvis forslagsstiller ikke selv ser at velmente forslag kan ha ikke-intenderte, dårlige konsekvenser, er det fordelaktig for prosessen at noen har ansvaret for å se på dette.

Det er derfor trolig en god idé å ha samfunnsøkonomer med i prosessene, som et supplement til planleggere, ingeniører og arkitekter. Samfunnsøkonomer er trent til å peke på hva som er alternativkostnaden ved et forslag; altså hvem som vil rammes som en sideeffekt av et forslag.

1.10 Samspillet mellom etater og politikere

Vi skal i de neste kapitlene se på samspillet mellom plan- og bygningsetater på den ene siden og politisk valgte representanter på den andre siden. Politikerne arbeider med kommuneplanens (KPA) samfunnsdel. Deretter ser de på arealdelen, og starter med et overordnet blikk i områdereguleringen, som kompletteres med et mer inngående blikk i detaljreguleringen. Den neste delen er byggesak. Disse leddene har ulike tidshorisonter – og derved ulike utfordringer. Særlig blir dette tatt opp i vår kvalitative undersøkelser, der vi snakker med fagkompetansen.

Tidsbruk koster utbyggere, og det vil derfor være av særlig interesse å se på den delen av tidsbruken som går mellom et privat planinitiativ til vedtak i kommunestyret. Utbyggere har en utfordring som har sin opprinnelse i det at profilen til kostnadene er annerledes enn profilen til inntektene. Flere kostnadselementer kommer tidligere i løpet enn inntektselementene, og et eksempel er tomt. Finansieringskostnadene til et tomtekjøp løper fra det øyeblikket tomten er kjøpt – uavhengig av finansieringsform. Hvis utbygger har kjøpt for egenkapital, er det tappt alternativinntekt som er kostnaden. Hvis utbygger har kjøpt med banklån, er det renter på lånet som er kostnaden. Uansett finansieringsform vil utbygger ha større kostnader i et prosjekt, alt annet likt, når prosesstiden er lang sammenliknet med når den er kort. I denne rapporten vil vi derfor knytte det kommunale arbeidet med planer og bygging opp mot private kostnadsutvikling. For en utdypning og tallfesting av kostnadene med tidsbruk, kan leseren konferere SØA-rapport 6-2024.

Disse prosessutfordringene gjør boliger kostnadskrevende å bygge. Det tar tid, og tid koster – samtidig som rekkefølgekrav, materialkostnader, standardkrav, tomtekostnader og lønnskostnader øker.

I tabell 1-2 har vi innhentet tall for prisutviklingen i fire store norske byer for samme type bolig (enebolig) de fire siste årene fra Statistisk sentralbyrå (SSB). Vi ser at kvadratmeterprisen, inkludert tomt, i Oslo har steget med 24 prosent i perioden 2021-2024. I Bergen er tallet 16 prosent og i Trondheim 22 prosent. For like marginer vil en slik prisstigning indikere kostnadsøkning – noe som vi underbygger både i rapportens kvalitative del og flere steder i den kvantitative delen. I kostnadsøkningen har internasjonale forhold spilt en rolle ettersom innsatsfaktorene har steget i pris og den norske kronen har svekket seg. Imidlertid legger vi merke til at Oslos økning er størst, og det er konsistent med at det er i Oslo tidsutfordringen også ser ut til å være størst. Senere vil vi borte dypere i den problemstillingen.

Tabell 1-2 Prisutviklingen for nye eneboliger

		Gjennomsnittlig kvadratmeterpris (kr) inkludert tomt			
		2021	2022	2023	2024
0301 Oslo	Eneboliger	68000	76265	81743	84342
1103 Stavanger	Eneboliger	40633	42199	45400	51416
4601 Bergen	Eneboliger	45697	50209	51283	53207
5001 Trondheim	Eneboliger	43011	50948	53393	52349

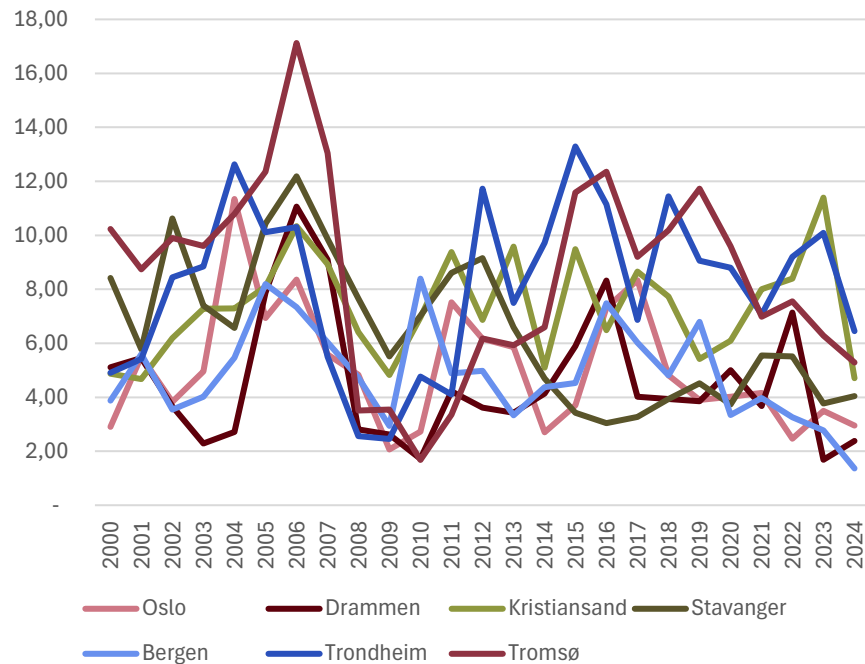
Kilde: SSB tabell 13500.

1.11 Boligbygging og bosettingsmønster

Norge er i transisjonsfase fra industriøkonomien til kunnskapsøkonomien ettersom arbeidstakere i stadig høyere grad vil arbeid i selskaper som preges av utvikling av immaterielle produkter. Produksjonen av slike produkter fordrer samvær med andre arbeidstakere og samarbeid på en helt annen måte enn i industriøkonomien, og manifestasjonen av dette behovet skal vi se nærmere på i senere kapitler. I dette opptaktskapitlet nevner vi at boligbygging og bosettingsmønsteret henger sammen. Det er derfor naturlig å belyse dette ved

å holde igangsettingstillatelser og ferdigstilte boliger opp mot befolkningsstørrelsen.

Figur 1.5 Forholdet mellom igangsettingstillatelser og befolkningsstørrelse, per 1000 innb. Utvalgte norske byer, 2000 - 2024

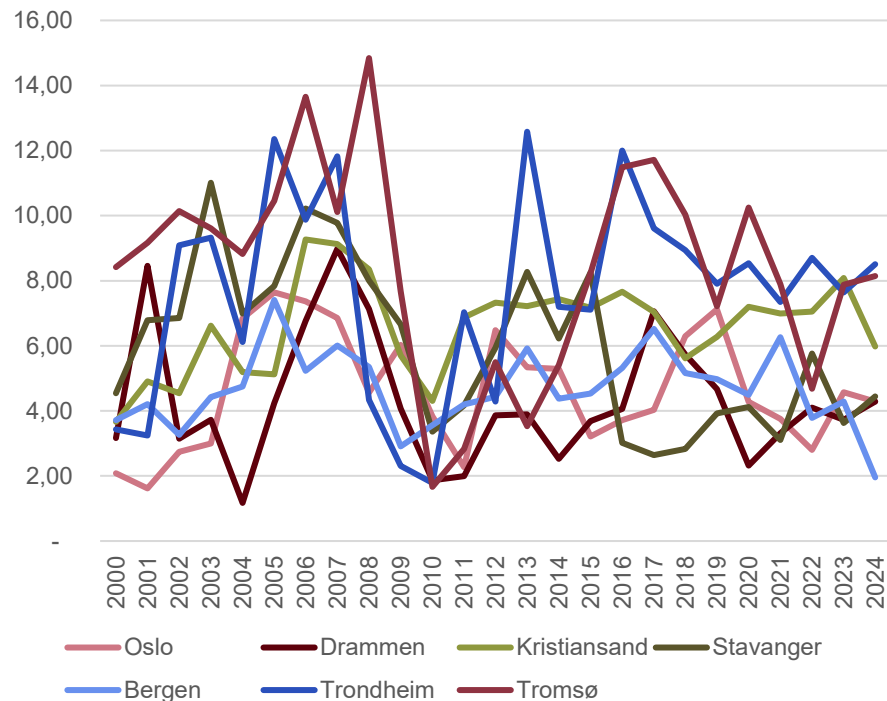


Kilde: SSB.

Internasjonalt er det viet en del oppmerksomhet mot tall som viser utviklingen i igangsettingstillatelser (residential building permits) i forhold til folketallet og fullførte boliger (completions) i forhold til folketallet. I figurene plottes vi tall fra SSB over utviklingen i perioden 2000-2024. Figurene viser at det er store variasjoner over tid – selv innenfor én og samme by. Samtidig ser vi at enkelte byer ofte ser ut til å ligge lavt på begge forholdstallene. Bergen og Oslo ligger lavest i det første observerte året, 2000, og lavest og tredje lavest i det siste observerte året, 2024, på igangsettingstillatelser per 1000 innbyggere. Byene ligger også lavt i fullførte boliger per 1000 innbyggere.

Det er ikke urimelig å tenke at dette kan være knyttet til kompleksitet, men samtidig er det heller ikke urimelig å forvente utnyttelse av stordriftsfordeler i Norges to største byer. Denne stordriftsfordelen kan komme til syne og virke ved høyt kompetansenivå, bred erfaring og høy grad av substituerbarhet i alle ledd. Vi ser til sammenlikning at en stor by som Trondheim gjennomgående ligger høyt i begge figurer. Gjennomsnittet over de 25 årene for igangsettingstillatelser er 5,06, 4,88 og 8,10 for Oslo, Bergen og Trondheim. For fullførte boliger er gjennomsnittene henholdsvis 4,64, 4,68 og 7,64. I sum betyr disse tallene på igangsettingstillatelser og fullførte boliger at idéen om at Bergen og Oslo har forbedringspunkter i byggeprosessene er styrket snarere enn svekket. Dette er mønstre vi skal se mer på i et senere kapittel.

Figur 1.6 Forholdet mellom fullførte boliger og befolkningsstørrelse, per 100 innb. Utvalgte norske byer, 2000 - 2024



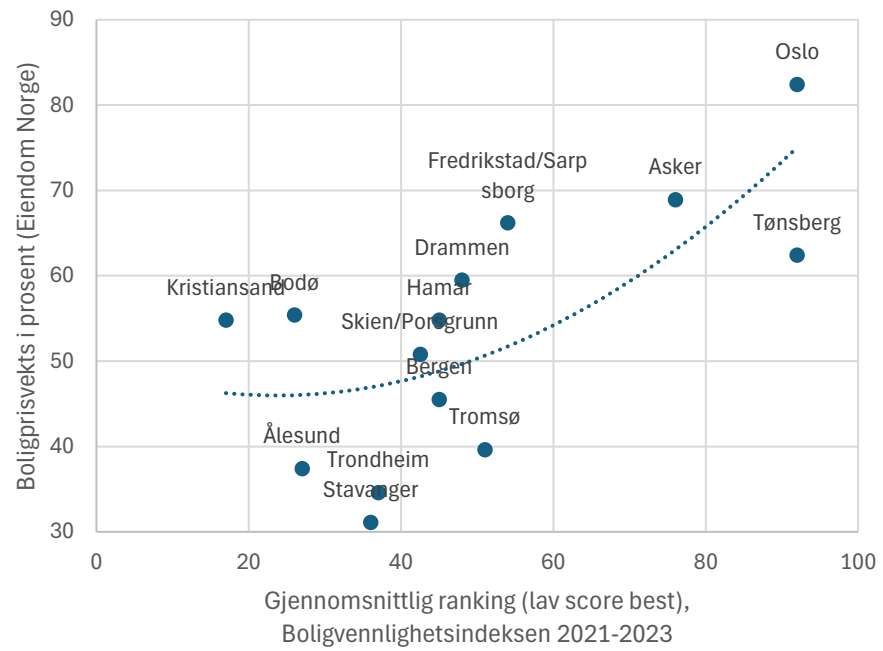
Kilde: SSB.

1.12 Holdningen til boligbygging viser seg i boligprisveksten

Mens overgangen fra industriøkonomiæraen til kunnskapsøkonomiæraen er store internasjonale trender ingen norske kommuner kan forventes å påvirke, vil selve byggingen av boliger være innenfor en kommunes handlingsrom. Hvis vi ser på to ellers like kommuner, og den ene kommunen kjennetegnes ved et sterkt politisk ønske om å bygge boliger og den andre kommunen har andre prioriteringer, vil den holdningsforskjellen over tid materialisere seg i synlige indikatorer som saksbehandlingstid, boligreserve, reguleringstakt, igangsettingstillatelser, boligbygging og prisvekst. Samfunnsøkonomisk analyse utarbeider *Boligvennlighetsindeksen* som fanger opp en kommunes tilrettelegging for boligbygging samtidig som den kontrollerer for kompleksiteten i saksbehandlingen mellom kommuner. I Figur 1.7 lar vi x-aksen beskrive hvor boligvennlighet en kommune er, og vi lar lav score indikere høy boligvennlighet. På y-aksen angir vi boligprisveksten i perioden 2015-2025.

Vi ser at byer som Kristiansand, Bodø, Ålesund, Trondheim og Stavanger ligger godt til venstre på x-aksen. Det betyr at de kjennetegnes ved en boligvennlig holdning. De har også lav boligprisvekst; særlig Stavanger, Trondheim og Ålesund. Asker, Tønsberg og Oslo kjennetegnes ikke ved en boligvennlig holdning, og de er plassert seg langt til høyre i figuren. Vi ser også at de tre byene er inne på topp-4-listen over prisvekst. Ytterst er Oslo som både scorer lavt på boligvennlighet og høyt på boligprisvekst.

Figur 1.7 Boligvennlighet og boligprisvekst



Note: Prisvekst i % (Eiendom Norge). Store norske byer, 2015-2025 mot gjennomsnittlig ranking (lav score best) på Boligvennlighetsindeks 2021-2023 (SØA), 1. akse. Polynomisk regresjon

Den figuren mer enn antyder at prisveksten kan ha komponenter i seg som er menneskeskapte. Boligprisveksten kan dempes. I det følgende skal vi inngående studere hva som virker boligprisdempende og hva som virker boligprisdrivende.

2 Hva forskningslitteraturen sier om boligbyggingens posisjon i et lands økonomi

Dette kapitlet løfter fram sentrale lærdommer fra den internasjonale forskningen på gevinster ved boligbygging og hindringer på tilbudssiden.

2.1 Kort og enkel framstilling av kapitlet

- Hsieh og Moretti (2019) viser at for strenge boligreguleringer i tre viktige byer i USA har ført til at arbeidskraft har blitt feilplassert. Effekten er så stor at de beregner at bruttonasjonalprodukt (BNP) i USA hadde vært 3,7 prosent høyere hadde disse tre byene hatt normale byggereguleringer
- Ahlfeldt og Maennig (2015) utnytter et naturlig eksperiment i Berlin til å teste hjemstemmer hypotesen til Fischel, som sier at innbyggere stemmer på politikere som sikrer boligverdiene. De utnyttet det at tre flyplasser i Berlin skulle bli én stor flyplass. Det medførte at to flyplasser skulle få mindre støy og én flyplass mer støy. Siden støy er uheldig for boligpriser, vil hjemstemmer-hypotesen innebære at boligeiere stemte «nei» rundt den flyplassen som skulle få mer støy og «ja» rundt de to flyplassene som skulle få mindre støy. Det var det de fant. Som om ikke det var nok, fant de at leietakere ikke gjorde det. Leietakerne hadde jo ikke noen egenkapital å tape, og stemte derfor annerledes og mer altruistisk enn eierne
- Gyourko og Krimmel (2021) bruker en smart strategi til å anslå dollarverdien av reguleringskostnaden. De stiller opp et resonnement der de viser at en utbygger vil ha en viss verdi av én ekstra kvadratmeter («ekstensiv margin») og en tomteeier vil ha en viss verdi av den kvadratmeteren («intensiv margin»). Hvis den første er mye større enn den siste, vil tomteeieren selge til utbyggeren. I fravær av reguleringer skal altså utbyggerens verdi av ekstra areal nærme seg tomteeiernes verdi av ekstra areal. Hvis det motsatte er tilfelle, altså at det er stor forskjell på utbyggeres og tomteeieres verdi av areal, så er det en indikasjon på tilstedeværelsen av reguleringer. Reguleringen forhindrer da salg som vil utjevne forskjellen. De studerer 24 store byområder i USA, og anslår at forskjellen mellom ekstensiv og intensiv margin i San Francisco-området typisk er USD 400 000 for en acre, altså om lag 4 mål. Det gir cirka 100 000 dollar per mål i regulatorisk skatt
- Ahlfeldt og Pietrostefani (2019) gikk gjennom 347 estimater av tetthetselastisiteter. En elastisitet er en størrelse som forteller oss om

hvor mange prosents endring vi ser i en variabel når vi ser en endring i en annen på 1 prosent. Tetthetselastisiteter angir hva som skjer med en variabel når tettheten i et område øker med 1 prosent. Ahlfeldt og Pietrostefani viser at den elastisiteten for patentaktivitet er på 0,2. Det betyr at om tettheten dobles, altså økes med 100 prosent, så øker patentaktiviteten med 20 prosent. Det gir sterk støtte til påstanden om at byer er innovative sentra

- Ahlfeldt m.fl. (2015) finner en produktivitets tetthetselastisitet på 0,07, altså at når tettheten øker med 100 prosent, øker produktiviteten med 7 prosent. De bruker Berlin-data fra 1936, 1986 og 2006, altså før 2. verdenskrig, før Murens fall og etter Murens fall, noe som gjør at de blant annet kan kontrollere for reiseavstand innad i byen
- Mens befolkningstettheten på Grünerløkka ligger på 14 000 mennesker per kvadratkilometer, klarer Paris klarer i sitt 11. arrondissement, i Hausmann-området enda mer. Der ligger befolkningstettheten opp mot 39 000 mennesker per kvadratkilometer. Grunnen ligger i hvordan de arrangerer boligene. Byggene er bygd med seks og sju etasjer rundt en bakgård, og de har smale gater og små leiligheter på 20 til 50 kvadratmeter. Grøntområdene er kompakte. Det viser at det ikke nødvendigvis er et motsetningsforhold mellom trivelighet og tetthet
- Barth m.fl. finner at Tobins Q (prisforholdet mellom å kjøpe brukt og bygge selv med normal tomteandel) er svært høy i Oslo, og at den har steget mest siden 2010 i Oslo. De finner også en nær sammenheng mellom boligprisvekst i perioden 2009-2020 og invertert ranking boligvennlighetsindeksen 2020. Dette er en sterk indikasjon på at byggingen i Oslo ikke har holdt tritt med befolkningens ønsker.
- Fishel (2004) viser at NIMBYism kan lede til så sterke og inngripende reguleringer at det kan være nyttig å tenke på direkte motvirkemidler som egenkapitalforsikringsordninger for boligeierne

2.2 Tilbudssiden

Boligmarkedet består av en etterspørselsside og en tilbudsside. Etterspørselssiden består av boligkjøpere. Tilbudssiden består av bruktboligselgere og nyboligselgere. Når det snakkes om tilbudssiden mener man likevel oftest den siste, altså den delen av boligmarkedet som tilfører markedet helt nye boliger. Det er også byggingen vi skal konsentrere oss om her.

En av de viktigste bidragene til litteraturen omkring boligmarkedets tilbudsside i de siste årene, er Hsieh og Moretti (2019) som studerer hvordan sterke begrensninger på tilbudssiden i boligmarkedet har ført til feilplassering, *misallokering* på fagspråket, av arbeidskraft i USA. Fordi boligprisene blir så høye visse steder, vil arbeidsgivere ikke klare å rekruttere de arbeidstakerne de trenger. For å få tak i dem, hadde de måttet betale lønninger som var svært høye, i og med at boligprisene er så høye. Vi skal senere se hvordan dette henger sammen med egenkapitalen og at boligprisene i visse områder blir høye fordi byggingen er så lav at det er kun de som allerede bor i området, som kan kjøpe. De kan kjøpe fordi deres egenkapital har blitt så høy, ikke nødvendigvis fordi inntekten er så høy. Det er en nyttig indikator for et områdes manglende bygging, å se på i hvilken grad inntekt alene gjør det mulig å kjøpe en bolig. Hvis inntekt alene ikke er nok, men det også kreves betydelig egenkapital, er det en sterk indikator for at byggingen er for lav – og

at arbeidskraft blir feilplassert. De som kommer utenfra, eller er unge, har ikke råd til å takke «ja» til et tilbud om jobb der.

Man kan altså tenke seg en situasjon der en arbeidstaker, Mary, har ferdigheter som gjør at hun kan bidra til selskapet med en verdøkning i produksjon på 500 000 dollar. Anta at hun har en reservasjonslønn på 300 000 dollar der hun bor i dag. Hvis hun hadde akseptert en lønn til 400 000 dollar, ville dette ha vært gunstig for arbeidsgiver og arbeidstaker. Men Mary må kanskje ha 600 000 dollar for å håndtere boligprisene. Det kan ikke selskapet tilby, og Mary må derfor avslå. Dette innebærer at boligmarkedets stramme situasjon fører til misallokering av arbeidskraft. Hsieh og Moretti beregner at om New York City, San Jose og San Francisco hadde hatt reguleringer som liknet på det som resten av USA har, så ville USAs brutto nasjonalprodukt ha vært 3,7 prosent høyere.

Hsieh og Moretti beskriver et land der visse områder, som New York og San Francisco er hyperproduktive i verdiskapningen ettersom de leverer verdensledende produkter, men der arbeidstakere ikke kan få ta del i den høye produktiviteten fordi de ikke vil kunne ha et sted å bo. Det er heller ikke en mulighet å bygge et New York nummer to på et annet sted fordi det som gjør New York til et så hyperproduktive sted, i all hovedsak er de menneskene som allerede er der.

Dette har å gjøre med innovasjon. Når en person får en god idé, kan hun berike både hundre andre arbeidstakere med den idéen, for idéer er *ikke-rivaliserende* goder der en persons bruk av en idé ikke forringer en annen persons bruk av den samme idéen. Det ville da være gunstig for landet å plassere mange personer i nærheten av hverandre. Hsieh og Moretti siterer Glaeser med et utsagn som sier at «Utbyggere fant det enkelt å bygge i 1960-årene. Men i de siste 25 år, så har utbyggere møtt enorm motstand i alle prosjekter. Det føles som om hver eneste innbygger har vetorett for ethvert prosjekt.»

En annen innflytelsesrik artikkel de siste årene, er Glaeser og Gyourko (2018). De tar utgangspunkt i en idé den store økonomen James Tobin hadde for aksjer, nemlig forholdet mellom prisene for å kjøpe brukt eller kostnaden ved å bygge nytt. For aksjer kan du kjøpe et selskap via aksjemarkedet eller du kan kjøpe alle elementene i fabrikken, bygge opp fabrikken og ansette tilsvarende arbeidskraft. Forholdet mellom å kjøpe aksjene eller å bygge nytt ble da gitt navnet «Tobins Q». I boligmarkedet er det også mulig å kjøpe brukt eller nytt. Glaeser og Gyourko utnytter den tanken til å identifisere markeder der reguleringshindre har gjort det vanskelig å bygge nytt – og så viser de at i et marked med lavere vekstutsikter, som Detroit, vil det være mye enklere å få bygd nytt enn i et marked med høyere vekstutsikter og mange reguleringshindre, som San Francisco. De sammenlikner også med et marked med høyere vekstutsikter og færre reguleringshindre, som Atlanta. De viser de at Q-en vil være høy der det er vanskelig å bygge. De går videre og viser at det er et samsvar mellom høy Q og få byggetillatelser per boligenhet. I San Francisco er brøken mellom tillatelser gitt i perioden 2000 og 2013 og antall boligenheter i år 2000 på 0,1. I Austin, Texas er den fem ganger høyere.

2.3 Motstand mot bygging som kostnadsdriver

Ahlfeldt og Maennig (2015) ønsker å teste Fischels hjemstemmer-hypotese («The Homevoter Hypothesis»), og bruker stemmegivning over Berlins

endring av tre små flyplasser til én stor, som et naturlig eksperiment. Hjemstemmer-hypotesen innebærer at de som eier en bolig stemmer «ja» til det som øker verdien av boligen og «nei» til det som reduserer verdien av boligen. I dette tilfelle ville nedleggingen av Tegel og Tempelhof være bra og oppbyggingen av Schoenefeld være dårlig. Schoenefeld skulle endre navn til «Berlin-Brandenburg International Airport» og bli en stor internasjonal flyplass. Avstemningen fant sted 27. april 2008 og endringen fikk flertall, men antall «ja»-stemmer var under 25 prosent av den totale velgermassen (altså de som hadde stemmerett).

Oppsettet til Ahlfeldt og Maennig var spesielt gunstig fordi de kunne skille mellom «eiestemmer» (de som eide boliger) og «leiestemmer» (de som leide boliger). De viser at eiestemmene og leiestemmene stemte motsatt. De viser også at nær Schoenefeld, som skulle bygges opp og bli en stor støykilde, stemte færre «ja» enn nær Tegel og Tempelhof, som skulle legges ned og fjernes som støykilde. Siden økt støy gir lavere boligverdier, og fjerning av støy gir høyere boligverdier, finner hjemstemmer-hypotesen altså solid støtte fra funnet omkring beslutningen om Berlins flyplasser.

Davis og Palumbo (2008) kombinerer data på boligverdier, byggekostnader og tomteverdier i 46 store amerikanske byer fra 1984 til 2004. De viser at tomtekostnadens andel av totale boligverdier har endret seg markant på 20 år. Mens median andel som tomter utgjorde i 1984 var under 30% av boligverdien, var median andel i 2004 nesten 50%.

Gyourko m.fl. (2021) ser på resultater fra en undersøkelse av lokale restriksjoner på bruk av areal i 2500 områder i USA, og diskuterer bakgrunnen for oppstandelsen til YIMBY-bevegelsen. YIMBY er en reaksjon på NIMBY (not-in-my-back-yard) og er kort notasjon for «Yes-in-my-back-yard». Det er en bevegelse som tar sikte på å få til et politisk og regulatorisk miljø der det skal være *lettere* å bygge og å bygge tett. De viser til «Executive Orders» fra både president Trump og president Biden som hadde til hensikt å redusere regulatoriske barrierer. De etablerer en indeks som skal vise hvor vennlige områder er i forhold til bygging. De kartlegger blant annet lokalt politisk press, delstatlig involvering, juridisk aktivitet, tillatelsestilbøyelighet, tetthetsrestriksjoner, åpne rom og forsinkelsestilbøyelighet. De viser at San Francisco har det strengeste regulatoriske rammeverk. I tillegg er områder som New York, Washington DC, Seattle og Los Angeles strenge. På andre enden av skalaen finner man St. Louis, Detroit, Atlanta og Minneapolis.

Fischel (2004) beskrev historien rundt amerikansk regulering, og tar opp sin egen hypotese om at lokale myndigheters atferd kan forklares av boligeiernes interesser. Han beskriver hvor mektige boligeierne har vært i utviklingen av reguleringene i USA. Han foreslår en kur: «home equity insurance», altså en ordning som innebærer en forsikringsordning for boligeiere mot tap av egenkapital. Han viser at Oak Park i Illinois på 1970-tallet lagde en egenkapitalforsikringsordning, og han peker på områder rundt Chicago. Han skriver at NIMBY-ism har sine fordeler i og med at fenomenet hjelper myndighetene med å identifisere hva som er tapene og hvem som er taperne. Hvis man kunne kombinere informasjonen i NIMBY-ism med en kompensasjonsordning slik at lokale boligeiere ikke blir motstandere av bygging, kunne man oppnå gode løsninger. Det er ikke helt klart om private firmaer ville kunne klare å oppnå høye nok forsikringspremier til å dekke eventuelle utbetalinger, men Fischel argumenter for at ordningen vil kunne bli levedyktig med det rette oppsettet. I norsk forstand kunne man muligens tenkt på en offentlig forsikringsordning som kan likne på andre offentlige

forsikringsordninger vi har (sykdom, arbeidsledighet, alderdom). Alternativt kunne man tenke direkte kompensasjonsordninger.

2.4 Reguleringer som kostnadsdriver

En viktig studie ble utført av Gyourko og Krimmel (2021) der de studerer virkningene av reguleringer på tomtepriser, en virkning de kaller «regulatorisk skatt». De foreslår en empirisk strategi der de er i stand til å identifisere virkningen av reguleringen ved å sammenholde priseffekter på ulike markedssituasjoner.

Mer konkret ser de på forskjellen mellom *ekstensiv* og *intensiv* margin. Den ekstensive margin er her verdien en utbygger setter på muligheten til å bygge på en ekstra kvadratmeter. Den intensive margin er verdien en tomteeier setter på å sitte på en ekstra kvadratmeter – eller alternativt selge en kvadratmeter. Hvis den første, altså utbyggers verdi, er mye større enn den siste, altså tomteeiers verdi, vil tomteeieren selge til utbyggeren. I fraværet av reguleringer vil kjøp og salg foregå i stor skala helt til verdiene er like. Motsatt, hvis det foreligger reguleringer, vil utbyggers verdi kunne være betydelig mer enn tomteeiers verdi.

Det er denne forskjellen Gyourko og Krimmel bruker til å anslå dollarverdien av reguleringskostnaden. De studerer 24 store byområder i USA, og utnytter observasjoner på priser oppnådd i et marked der utbyggere betaler for ledige tomter for å bygge eneboliger. De anslår at forskjellen mellom ekstensiv og intensiv margin i San Francisco-området typisk er USD 400 000 for en acre, altså om lag 4 mål. Det gir cirka 100 000 dollar per mål i regulatorisk skatt. I andre områder, som Los Angeles, New York City og Seattle, er kostnaden på om lag 150 000 – 200 000 dollar per acre. Til sammenlikning viser de at disse beløpene ligger på mellom 1 og 4 årlige husholdningsinntekter, så det er betydelige beløp.

2.5 Gevinster ved tetthet

Et betydelig bidrag til litteraturen omkring gevinster ved byer og bydannelser ble levert av Ahlfeldt og Pietrostefani (2019) som gikk gjennom 347 estimater av tetthetselastisiteter.

Forklaringsboks: elastisitet

En elastisitet er en uhyre nyttig størrelse som forteller oss om hvor mange proSENTS endring vi ser i Y når vi ser en endring i X på 1 prosent. Hvis en elastisitet er f.eks. på 3,2, vet vi at når X øker med 1 prosent, så øker Y med 3,2 prosent. Tetthetselastisiteter angir hva som skjer med en variabel når tettheten i et område øker med 1 prosent.

En av de mest nyttige tetthetselastisitetene er produktivitetens (lønnens) tetthetselastisitet, for den angir hva slags endring i produktivitet vi kan se, når tettheten øker med 1 prosent. Den er på 0,04. Det betyr at om tettheten doubles, altså økes med 100 prosent, så øker produktiviteten (lønnen) med 4 prosent. Ahlfeldt og Pietrostefani viser at den elastisiteten for patentaktivitet er på 0,2. Det betyr at om tettheten doubles, altså økes med 100 prosent, så øker patentaktiviteten med 20 prosent. Patentaktivitet er den aktiviteten leder

til en oppfinnelse eller en nyskapning som blir funnet verdig å gi patentbeskyttelse.

Nettopp patentaktivitet anses som svært interessant fordi den er den mest brukte indikatoren for innovasjon. Ta et eksempel. Tønsberg har en befolkning på 59 000 innbyggere og en befolkningstetthet på 180 innbyggere per kvadratkilometer mens Larviks 48 000 innbyggere gir en tetthet på 63 innbyggere per kvadratkilometer. Tønsbergs befolkningstetthet er på 186 prosent høyere enn Larvik. Alt annet likt, og hvis Vestfold oppfører seg som internasjonale studier, vil patentaktiviteten i Tønsberg være 37 prosent høyere enn i Larvik. Vi må ta eksemplet med en viss porsjon varsomhet fordi den er ment å fange bymønstre. Byen Larvik er liten i befolkning selv om kommunen Larvik er stor i areal, så det er lett å tenke seg at bystrukturen i Tønsberg kommune er enda mer befolkningstett enn bystrukturen i Larvik kommune. Det er heller ikke sikkert at internasjonale forhold er overførbare til Norge.

Vi skriver dette med vektlegging av detaljer fordi det nettopp er denne tettheten som forskerne er opptatt av når de ser på innovasjon. Innovasjon er knyttet til ideer, og ideer oppstår ikke i vakuum. De oppstår når menneskers tanker støter borti andre menneskers tanker. Det er mest sannsynlig når mennesker bor tett. Andre nyttige elastisiteter som Ahlfeldt og Pietrostefani finner, er: antall kjørte kilometre med bil (-0,06), forurensningskonsentrasjon (0,13), grøntområdebevaring (0,28), kriminalitet (-0,085) og energibruk (-0,07). Fortegnet antyder retningen, og særlig energi er verdt å merke seg. Tette byer er mer energieffektive.

Ahlfeldt m.fl. (2015) finner en produktivitets tetthetselastisitet på 0,07, altså at når tettheten øker med 1 prosent, øker produktiviteten med 0,07 prosent. Sagt annerledes, når tettheten øker med 100 prosent, det vil si at den doubles, øker produktiviteten med 7 prosent. De har et spesielt overbevisende opplegg siden de kan utnytte naturlige eksperimenter i én og samme by. De bruker data fra 1936, 1986 og 2006, altså før 2. verdenskrig, før Berlinmurens fall og etter Murens fall, noe som gjør at de blant annet kan kontrollere for reiseavstand innad i byen. De finner at tjenestetilbudets tetthetselastisitet er på 0,15, noe som betyr at når tettheten doubles, øker tjenestetilbudet med 15 prosent.

2.6 Bygging og befolkningstetthet

Det blir noen ganger snakk om Hausmanns-bebyggelse i Paris fordi myndighetene der har klart å ha høy befolkningstetthet samtidig som de har klart å holde høy bykvalitet. Mens befolkningstettheten på Grünerløkka ligger på 14 000 mennesker per kvadratkilometer,³ klarer danskene 20 000 mennesker per kvadratkilometer.⁴ Det er nesten 50 prosent høyere, og er både inspirerende og verdt å studere.

Hva Paris klarer i sitt 11. arrondissement, i Hausmann-området⁵ er enda mer imponerende. Der ligger befolkningstettheten opp mot 39 000 mennesker per

³ https://citypopulation.de/en/norway/oslocity/030102a_gr%C3%BCnerl%C3%B8kka/

⁴ https://noerrebrolokaludvalg.kk.dk/om-noerrebro/?utm_source=chatgpt.com

⁵ https://en.wikipedia.org/wiki/Hausmann%27s_renovation_of_Paris

kvadratkilometer.⁶ Grunnen ligger i hvordan de arrangerer boligene. Byggene er bygd med seks og sju etasjer rundt en bakgård, og de har smale gater og små leiligheter på 20 til 50 kvadratmeter. Grøntområdene er kompakte. Det viser at det ikke nødvendigvis er et motsetningsforhold mellom trivsel og tetthet.

Austin er en annen by å lære av.⁷ Der har de klart å få bygget så mange boliger at husleiene faller. Det rapporteres at stigende priser på det å bo til slutt ledet til en endring i den politiske kulturen – og et ønske om å få bygd boliger.⁸

2.7 Norske funn

Barth og Fjære-Lindkjenn (2024) studerer effekter av leilighetsnormen i Oslo fra 2008 der en minimumsstørrelse på 35 kvadratmeter ble introdusert. De finner at prisene på boliger under 35 kvadratmeter økte 3,3 prosent sammenliknet med kontrollgruppen på boliger mellom 40 og 50 kvadratmeter; et funn som indikerer at regulering har umiddelbare effekter på priser.

Barth m.fl. (2023-3) utnytter Tobins idé om at raten mellom et selskaps aksjeverdier og kostnaden av å bygge selskapet fra bunn av ved å kjøpe produksjonsfaktorer, vil gi en indikator på overprising. Denne raten kalles for Tobins Q. I boligmarkedet kunne man tilsvarende tenke seg en rate mellom bruktboligpriser og gjenanskaffelseskostnad. Siden tomteprisen er en komponent som vil tilpasse seg bruktboligpriser og rene byggekostnader, vil en Tobins Q måtte unngå reelle tomtepriser og bruke felles faktorer. Da vil Tobins Q bli høy der det er mange og strenge reguleringer og lav der det er lett å bygge. Barth m.fl. finner at Tobins Q er svært høy i Oslo og at den har steget mest siden 2010 i Oslo. De finner også en nær sammenheng mellom boligprisvekst i perioden 2009-2020 og invertert ranking boligvennlighetsindeksen 2020. Med andre ord, jo lavere plassering på boligvennlighetsindeksen, desto høyere boligprisvekst.

⁶ https://www.citypopulation.de/en/france/paris/admin/75111_paris_11e_arrondissement/

⁷ https://www.texastribune.org/2025/01/22/austin-texas-rents-falling/?utm_source=substack&utm_medium=email

⁸ <https://www.texastribune.org/2024/10/28/texas-housing-affordability-fight/>

3 Er det norske boligmarkedet overlatt til markedskreftene?

Dette kapitlet argumenterer for at det norske boligmarkedet langt fra er overlatt til markedet alene, siden det foreligger en rekke intervensjoner fra myndighetene. Disse intervensjonene gjør boligene dyrere enn de ellers hadde vært ettersom de øker kostnadene for utbyggere. Noen intervensjoner kan være av en slik natur at de kan tenkes å ha vært subsidiert av fellesskapet, for eksempel deler av infrastrukturkostnadene. Kapitlet lister opp fire kryssende hensyn som skal balanseres av samfunnet, og vi antyder at balansen har gått i disfavør av antall boliger og et ønske om lavere priser på boligene.

3.1 Kort og enkel framstilling av kapitlet

- Man hører noen ganger påstander om at i Norge er boligmarkedet overlatt til markedskreftene, og at det er det som har presset opp prisene. Det er uriktig. Få markeder i Norge, hvis noen, er mer regulert og omkranset av lovverk og forskrifter enn boligmarkedet.
- Grunnen til at boligmarkedet er regulert, er at det foreligger eksternaliteter. Det er fenomener der en persons handling påvirker en annen persons utfoldelsesrom uten at den siste kan påvirke den første
- Reguleringene gjør at boligmarkedet blir dyrere og at det blir færre boliger
- Fire kryssende hensyn må balanseres, for landet ønsker
 - o i) gode boliger som holder høy bygningsteknisk standard
 - o ii) gode uteområder og ytre flater som holder høyt visuelt nivå
 - o iii) mange boliger
 - o iv) billige boliger
- Det er et motsetningsforhold mellom i) og ii) på den ene side og iii) og iv) på den andre. Det er om å gjøre å finne riktig balanse
- Nye krav gjør nye boliger dyrere fordi det fører til at utbyggere må ta seg betalt for å gjøre det kravet sier

3.2 Markedsmekanismen ville ha framskaffet boliger

Det aller viktigste stedet å starte, er å se på virkemåten til boligmarkedet. I Norge er boligproduksjonen i all hovedsak overlatt til private produsenter. Av den grunn kan man ofte høre formuleringer av typen: «Boligmarkedet er overlatt til seg selv» eller «Det er markedskreftene som rår» og gjerne med en konklusjon som at «Markedet har ikke levert», «Markedet leverer dårlige boliger», eller «Boligene er dyre fordi utbyggerne bare tenker på å tjene penger».

Det er svært upresise formuleringer, som ligger langt fra hva som er en rimelig beskrivelse av virkeligheten. Det norske boligmarkedet er ikke overlatt til seg selv, men er i stedet rammet inn av en svært betydelig kravliste stilt opp av myndighetene. Den ene påståtte formuleringen om at markedet ikke har levert, kan ingen støtte ettersom markedet *ikke* har fått virke fritt. Den andre formuleringen om at boligene som markedet leverer enten har arkitektoniske utfordringer eller lav bygningsteknisk standarder, virker svært urimelig ettersom intervensjonene i markedet *nettopp* har hatt som intensjon å sørge for høy bygningsteknisk kvalitet. Da virker det heller som at det er intervensjonene som har ansvaret, ikke markedet. Den tredje formuleringen om at boligprisene skyldes utbyggernes profitt, er også feil. Feil både fordi boligprisene er høye av mange grunner, ikke bare profittkravet til utbyggerne, og fordi det jo er private selskapers oppgave å tjene penger. Vi holder ikke det ønsket mot Equinor, Yara eller TV2 – så hvorfor holde det mot utbyggerne? Det er en samfunnsbeslutning at det skal være lov å tjene penger i Norge.

Når saksbehandlingstiden i Oslo nå tar over 2 000 dager, er det fordi markedet ikke rår. Det er jo nettopp det at myndighetene griper inn i markedet som tar tid. Det skal de, og det har samfunnet bestemt at de skal, men det blir ikke riktig om man da plasserer ansvaret et annet sted.

Markedet har altså delvis fått virke, men kun delvis. Markedet er avgrenset av reguleringer og saksbehandlinger. I forskjellen mellom at markedet har fått virke «delvis» og «helt», ligger det et avgjørende poeng, nemlig hva effekten av markedsintervensjon er. De intenderte effektene er høy kvalitet bygningsmessig og høy kvalitet på livsvilkårene i området. Men to sideeffekter av intervensjonene er: høy pris og få nye boliger.

Hvis markedet hadde virket uten noen form for regulering, ville det ha blitt produsert mange og billige boliger. Det hadde neppe vært optimalt for samfunnet. Det som er optimalt for samfunnet er å balansere fire kryssende hensyn:

- i) Gode boliger som holder høy bygningsteknisk standard
- ii) Gode uteområder og ytre flater som holder høyt visuelt nivå
- iii) Mange boliger
- iv) Billige boliger

Det er mulig for et samfunn å vektlegge hensyn i) og ii) for mye og hensyn iii) og iv) for lite – og omvendt. I denne rapporten skal vi se at i hvert fall hensyn iii) og iv) ikke er oppfylt i visse byer. Utfordringen ligger i å finne optimumspunktet for regulering og intervensjon slik at i) og ii) får en hensiktsmessig plass i forhold til iii) og iv).

3.3 Det første av to tankeeksperiment: Liten vektlegging av hensyn i) og ii)

To tankeeksperiment kan klargjøre. Tenk deg først situasjonen at markedet for produksjon av boliger ikke hadde noen føringer utover vanlige markeds- og kontraktsrettslige prinsipper, altså at boliger ble laget, kjøpt og solgt på lik linje med markedet for t-skjorter. Da ville en utbygger umiddelbart ha satt i gang bygging av boliger på en tomt hun kjøpte. I de store byene ville hun ha bygget svært høye bygg, og de ville ha bestått av mange små leiligheter på 20 og 30 kvadratmeter.

Det er videre lett å se for seg dette: Arkitekturen kunne ha blitt grå, billig og kjedelig akkurat som de innvendige løsningene. Skillene mellom etasjene kunne ha vært tynne og rimelige, slik at støy hadde vært et problem for mange beboere. Det kunne ha vært mange leiligheter med små flater, tynne og smale vinduer. Isolasjonen kunne ha vært billig og tynn. Befolkningen og befolkningstettheten hadde økt brått, og bybildet ville ha vært preget av skygger, vinder, liten aktivitet på gateplan og det ville være manglende grøntområder.

Men. Det ville da ha blitt produsert svært mange boliger – og kvadratmeterprisene ville ha blitt lave. Det hadde muliggjort høsting av samlokaliseringsgevinster i byer, produktiviteten hadde økt, profitabiliteten til firmaer hadde økt og bruttonasjonalproduktet hadde økt. Pendlingen hadde stupt, og kanskje forsvunnet. Mange familier hadde fått mer tid med familien.

I dette tankeeksperimentet ser vi dette tydelig: Uten noen reguleringer, ville det vært både kostnader og gevinster. Kostnadene hadde vært en liten vektlegging av hensynene i) og ii). Gevinstene hadde blitt utløst av stor vektlegging av hensynene iii) og iv).

3.4 Det andre av to tankeeksperiment: Liten vektlegging av hensyn iii) og iv)

Ta det motsatte tankeeksperimentet. I dette eksperimentet legger fellesskapet – representert ved myndighetene – store store føringer på boligmarkedet. Ingen boliger skal være mindre enn 80 kvadratmeter, alle skal ha utsikt og ingen skal høre naboen. Isolasjonen skal være så god at varmekilder nærmest blir overflødige. På gateplan skal det bygges inn en mengde muligheter for fritidsutfoldelse, og det skal være fritidsarenaer alle steder innenfor 800 meters avstand. Det skal være mange ballbinger og idrettsarenaer. Ingen bygg skal være høyere enn fire etasjer, det skal være store grøntområder rundt hvert bygg samt at det skal opparbeides visuelt tilfredsstillende simulerte vannrenner mellom hvert tredje bygg. I dette boligmarkedet ville beboerne ha hatt høy trivsel, byggene ville stå i to hundre år og det ville komme besøkende fra alle verdens hjørner for å se på dem.

Men. Det ville ha blitt svært få og svært dyre boliger. Samfunnet ville ikke ha kunnet høste samlokaliseringsgevinster, produktiviteten hadde falt og bruttonasjonalproduktet blitt lavere. Pendling hadde økt enormt og mange familier hadde måttet nøye seg med å se hverandre en time mellom klokken 21 og 22. Gevinstene hadde altså vært stor vektlegging av hensynene i) og ii). Kostnadene hadde kommet i form av liten vekt på hensynene iii) og iv).

3.5 Samfunnsøkonomiske resultater sier at samfunnet må balansere kryssende hensyn

Uten inngripende reguleringer ville det bli kostnader og gevinster. *Med* inngripende reguleringer ville det bli kostnader og gevinster. Kostnadene og gevinstene er motsatte i de to tankeeksperimentene.

Av disse tankeeksperimentene lærer vi forhåpentlig at det i samfunnsøkonomi og samfunnsplanlegging vil være kryssende hensyn, og det er gunstig å balansere ulike mål opp mot hverandre. Det betyr at regulering av markedet må gå i hop med hjelp til markedet.

3.6 Markedssvikt kan og må korrigeres

Dette er et gunstig utgangspunkt for å forstå den tankemessige plattformen til reguleringen av boligmarkedet. Det foreligger *eksternaliteter*. En eksternalitet er et fenomen der den som utfører en handling ikke tar hensyn til hvilke effekter handlingen har på andre mennesker. Det klassiske eksemplet er en fabrikk som ligger oppstrøms og en fisker som ligger nedstrøms. Fabrikkens utslipp påvirker fiskerens fangst. I boligmarkedet foreligger det eksternaliteter ettersom en boligbygger i dag ikke med nødvendighet tar hensyn til alle naboer i dag eller hvordan boligen vil påvirke bybildet om 100 år. Når det foreligger en eksternalitet, åpnes det for korreksjon av markedet – foretatt av fellesskapets representant, kommunen eller staten. Av den grunn finnes det etater som plan- og bygningsetaten i alle moderne byer verden over. Alle avanserte land holder seg med lovverk og myndigheter som rammer inn boligbygging.

Imidlertid er det svært stor variasjon i hvordan intervensjonen i markedet foregår. Det er ulikheter i dimensjoner som:

- Tillatt høyde
- Tillatt størrelse
- Tillatt utnyttelsesgrad
- Standardkrav
- Utearealkrav
- Arkitektonisk utforming
- Infrastrukturkrav
- Støydempningskrav
- Lysflatekrav
- Krav til tilrettelegging

At det er store ulikheter i krav til standarder er naturlig gitt at boliger på høye breddegrader må tåle kulde og frost samt lange skygger mens boliger på østkysten av Asia og vestkysten av Amerika må tåle jordskjelv.

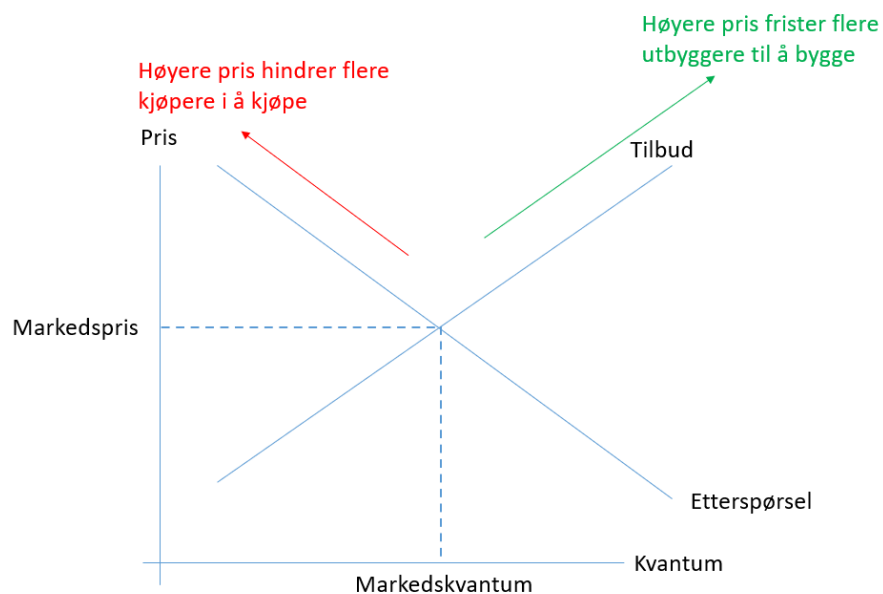
Tilsvarende kan en argumentere for at det skal være forskjeller i høyde og størrelse siden det gjenspeiler arealtilgjengelighet. Japan er på størrelse med Norge, men har en befolkning på 125 millioner mennesker mot Norges 5,5 millioner. Det er klart det er optimalt av Japan å søke høyere befolkningstetthet enn Norge, og at det å bygge høyere visse steder ses på som en naturlig løsning samtidig som Japan har satset kolossalt med ressurser på infrastruktur som kollektivtransport.

I økonomisk teori er det demonstrert at samfunnsoptimum finnes når en korreksjon innføres som motvekt til en eksternalitet. Det typiske eksemplet er en avgift eller en skatt som fanger opp kostnaden en handling påfører samfunnet. Det er derfor trolig bred enighet om at hensynene iii) og iv) ikke skal være (ene-)rådende. Markedet skal rammes inn. Resultatet blir imidlertid færre og dyrere boliger.

3.7 Men krav er kostnadsdrivende: Lærdom fra markedskrysset

Krav til bygging, gjør nemlig bygging dyrere. For å se dette tydelig, kan vi se på lærdommen fra *markedskrysset*, et av de nyttigste verktøyene i økonomens verktøykasse. Krysset plottet to typer aktørers handlinger i en graf som har kvantum, altså antall boligenheter eller antall kvadratmeter, langs x-aksen. Langs y-aksen avtegnes prisen eller betalingsvillighet.

Figur 3.1 Markedskrysset



Kilde: Egen grafikk.

Etterspørselskurven er en kurve som angir hvilken pris publikum er villig til å betale. Den er tegnet på en slik måte at den som har høyest betalingsvillighet er rangert først og plottet for første enhet, altså lengst til venstre på x-aksen (kvantumsaksen). Den er plottet for kvantum lik 1 og betalingsvilligheten avtegnes øverst til venstre på etterspørselskurven. Deretter plottes alle boligkjøperes betalingsvillighet suksessivt, altså fra kvantum lik 2, 3, 4 og så videre, i kombinasjon med den prisen de er villig til å betale (y-akse). Siden betalingsvillighetene er rangert, vil betalingsvilligheten til den som plottes ved kvantum lik 2 være lavere enn for den som var plottet for kvantum lik 1, men høyere enn den som plottes for kvantum lik 3. Linjen som forbinder alle rangerte betalingsvilligheter utgjør *etterspørselskurven* i markedet, og det er en funksjon som viser hvor mye markedet er villig til å betale for ulike mengder av boliggodet.

Tilbudskurven er en kurve som angir hvilken pris en boligselger må ha for å være villig til å selge boligen. Boligselgerne rangeres først etter hvilken pris de krever, og så plottes den selgeren som har det laveste priskravet, først. Det

betyr at for kvantum lik 1 plotter man den prisen som kreves for å levere første enhet. Hvis vi her tenker på utbyggere, vil den utbyggeren som driver mest rasjonelt og effektivt kunne ha lavest pris. Dermed blir den prisen som den selgeren krever, plottet for kvantum lik 1. Deretter plotter man suksessivt alle priskravene til alle enhetsseiere. Etter hvert som man plotter flere punkter på tilbudskurven, vil man plote priser som mindre effektive leverandører krever. På den måten vil den kurven som forbinder alle parene av priskrav og enheter representere markedets tilbudsside.

Etterspørselskurven avtegner således samfunnets ønsker og tilbudskurven avtegner samfunnets muligheter. I krysset finner man det som er samfunnets optimumpunkt.

3.8 Markedskrysset er der etterspørselskurven krysser tilbudskurven

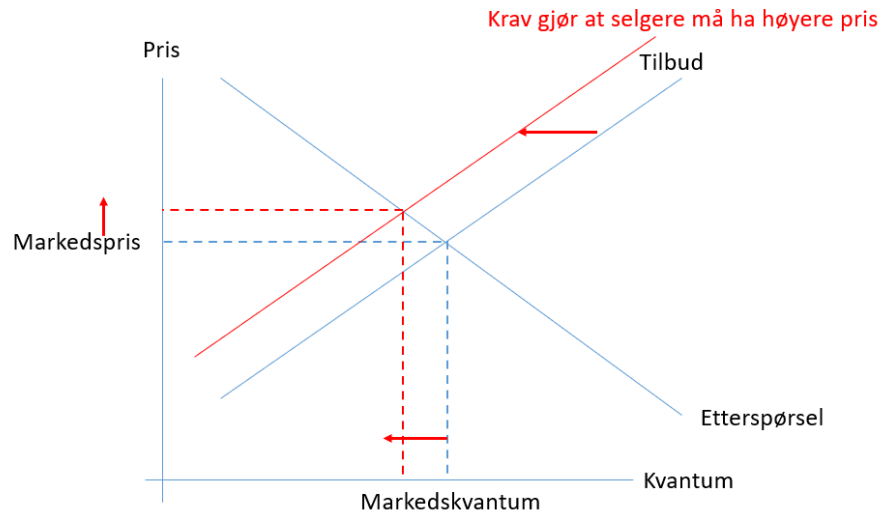
Dette punktet, krysspunktet mellom etterspørselskurven og tilbudskurven, identifiserer det punktet som kalles *likevekt*. I den kombinasjonen av kvantum og pris vil prisen som en selger må ha, være lik den prisen som en kjøper er villig til å betale. Det er flere selgere som hadde kunnet være villige til å selge boliggodet, men de hadde måttet ha høyere pris for å gjøre det. Det er flere kjøpere som hadde kunnet være villige til å kjøpe boliggodet, men de hadde vært villige til å betale mindre for å gjøre det. Sagt annerledes, hvis samfunnet skulle ha produsert én enhet mer enn kvantum ved optimum ville samfunnets kostnader ha oversteget samfunnets betalingsvillighet. Dermed er krysningspunktet det punktet der den siste enheten ble solgt, kjennetegnet ved at betalingsvilligheten til kjøperen var lik priskravet til selgeren.

I vår analyse er det viktig å forstå hva et krav til en boligbygger gjør. En selger som må ha (for å dekke kostnadene) 75 000 kroner per kvadratmeter, opplever med et nytt krav at hva hun må ha, øker. Hvis kostnaden ved for eksempel et krav om bommerom gjør at byggekostnaden øker med 1 000 kroner per kvadratmeter, så vil det nye kravet være 76 000 kroner per kvadratmeter. Slik vil det være for alle selgerne, og da vil tilbudskurven skifte oppover. Det har vi avtegnet i neste figur.

3.9 Økte krav skifter tilbudskurven oppover og boligene blir dyrere

Vi har tegnet den nye tilbudsskurven inn med rød farge. Vi ser at den nå ligger over og til venstre for den gamle, noe som indikerer at for ethvert kvantum, må nå selgerne ha noe høyere pris for å forsvare salget. Da ser vi også at likevektspunktet forskyver seg fra det gamle. Det nye krysspunktet ligger med en pris som er *høyere* enn den gamle og med et *kvantum* som er lavere enn det gamle. *Nye krav til boligene vil altså øke prisen og redusere kvantum.*

Figur 3.2 Markedskrysset når krav virker fordyrende



Kilde: Egen grafikk.

Lærdommen er klar: Flere krav, øker prisen og reduserer antallet.

Hvis kravet er et gode som ikke bare kommer kjøperen av boligen til gode, kan det argumenteres effektivt for at fellesskapet skal yte støtte til leveransen av godet. Hvis for eksempel et bomberom i et nytt bygg avhjelper situasjonen til bomberom i en hel bydel, vil flere enn dem som skal kjøpe boligen, få nytte av bomberommet. Da vil samfunnsøkonomisk innsikt tilsi at den kostnaden, helt eller delvis, skal dekkes av fellesskapet via skattebetalingsinntekter. Sagt annerledes, det er lett å tenke seg at flere av kravene til boliger i dag skal dekkes av subsidier fra fellesskapet til boligbyggerne.

4 Har Norge et boligbyggingsproblem?

I dette kapitlet stiller vi spørsmålet ved om det er åpenbart at Norge har et boligbyggingsproblem – eller om det må dokumenteres at det finnes et slikt problem. Før vi løser et påstått problem, er det fordelaktig å vise at det faktisk er et problem. Vi lister opp indikatorer som viser når et samfunn har et problem med et misforhold mellom tilbud og etterspørsel.

4.1 Kort og enkel framstilling av kapitlet

- Det finnes kommentatorer som sier Norge ikke har et boligproblem, og i dette kapitlet skal vi undersøke om det kan være en rimelig påstand
- For å undersøke om vi har et boligproblem, må vi diskutere hvordan det ville arte seg og hvilke indikasjoner vi ville ha fått når boligproblemet begynte å melde seg
- Internasjonal forskning sier at hvis arbeidstakere takker «nei» til jobber de egentlig ønsker seg fordi de ikke har råd til å bo der jobben er, har landet et boligproblem fordi arbeidskraft blir feilplassert
- Det er ikke trivielt å måle om arbeidskraften er på de riktige jobbene
- Vi må derfor bruke andre, indirekte innfallsvinkler
- Vi foreslår å se på eiepriser (boligpriser) mot leiepriser, boligpriser mot byggekostnader, boligpriser mot inntekt, rentebelastning, flyttemønster og sentralitetsprisfunksjoner. Ved å undersøke et slikt batteri av indikatorer, kan vi danne oss en bakgrunn for å gi svar på om Norge har et boligproblem

4.2 Hvordan vil et boligproblem vise seg?

I diskusjonen omkring boligbyggingen i Norge hører man noen ganger utsagn av typen «Siden ingen bor i telt i Norge, har Norge ikke et boligproblem», «Boliger er ikke spesielt dyrt i Norge», «Folk får ikke tak i boliger fordi Utlånsforskriften hindrer dem i det» og «Det er ingen menneskerett å bo på Grünerløkka». Før vi ser på løsninger, må vi avgjøre om vi har et boligproblem i Norge. Hvordan skulle eventuelt et boligproblem arte seg?

Hvis mange i Norge hadde bodd i telt, hadde det vært lett å slå fast at vi hadde et boligproblem. Men kravet er for strengt. Et land kan ha problemer med boliger lenge før befolkningen mangler godt tak over hodet, for

befolkningen kan bo feil sted. Det mer rimelige spørsmålet er hvilke indikatorer som ville vise at befolkningen bor feil sted.

I hovedsak sier internasjonal forskning nettopp at problemet oppstår i det boligene ligger plassert på uhensiktsmessige steder, og at det innebærer at landets produksjon og velferd påvirkes (Hsieh og Moretti (2019)). I dette kapitlet foreslår vi at det er hensiktsmessig å se på:

- i) Eiepriser (boligpriser) i forhold til leiepriser
- ii) Boligpriser i forhold til byggekostnader
- iii) Boligpriser i forhold til inntektsnivåer
- iv) Rentebelastning på disponibel inntekt
- v) Flyttemønster
- vi) Sentralitetsprisindekser

4.3 Hva disse indikatorene kan indikere

Tanken er at forholdet mellom eiepriser (boligpriser) og leiepriser vil avsløre om eieprisene er høye på grunn av en forventning om kapitalgevinst, altså om økonomien har en boligprisboble, eller om prisene avslører en reell knapphet. Hvis eiepriser er høye i forhold til leiepriser, er det grunn til å frykte at årsaken er en forventning om kapitalgevinst. Motsatt, hvis leieprisene har steget – og stiger omtrent i samme takt som eieprisene, justert for rentenivå – vil det tolkes som at et reelt behov for det å bo har drevet både eiepriser og leiepriser.

Hvis boligprisene er høye i forhold til byggekostnadene, og byggekostnadene inkluderer tomtekostnader, vil det være fristende for utbyggere å bygge boliger, for da kan de tjene penger ved å tilby nye, gode boliger til priser som er gunstige i forhold til boligprisene; altså bruktboligprisene. Motsatt, hvis byggekostnadene er høye i forhold til bruktboligprisene, vil landet ha det problemet at nye boliger ikke vil tilføres boligbeholdningen i særlig høy grad. Det vil bety at boligbeholdningen blir stadig eldre og ligger med en plassering som passet gårsdagens samfunn og gårsdagens økonomi. Økonomien blir mindre fleksibel fordi en del arbeidstakere blir bundet til boligen. De kan ikke takke «ja» til et jobbtillbud, for de får ikke bolig der.

Hvis boligprisene er lave i forhold til inntektene, vil husholdningene være mobile fordi de vil oppleve det å bytte bolig som uproblematisk. Hvis boligprisene blir høye i forhold til inntekten, vil husholdningene kunne bli mindre mobile ettersom de vil vegre seg for å bytte bolig, ettersom det vil innebære en økonomisk risiko. De ville måtte tåle høye månedlige utgifter i forhold til betjeningsevne.

Siden boligpriser, inntektsnivåer og rentenivåer kan variere, vil det være gunstig å supplere en P/I-indikator (boligpriser mot inntekt) med en direktemåling av rentebelastningen på disponibel inntekt ved ulike nivåer på renten. En slik simuleringsøvelse vil avsløre bærekraftigheten av boligprisinivåene ettersom husholdninger har en tålegrense på hvor stor andelen renteutgiftene kan bli av disponibel inntekt. De færreste er villige til å betale mer enn 40 prosent av disponibel inntekt i renter, og de fleste ønsker seg et langt lavere nivå. Forbruksundersøkelser kan indikere at mange vil ønske å nedjustere sitt boligkonsum når rentebelastning blir langt høyere enn 25 prosent. Vi bruker derfor 25 prosent som en varselampe. Sagt annerledes, dersom en husholdning må bruke mer enn 25 prosent av nettoinntektene sine

på rentebetalinger (etter fradrag), så vil denne indikatoren blinke rødt. Det vil være en stor andel av disponibel inntekt som kun går til renter.

Flyttemønsteret er en indikator som på en direkte måte kan vise om et land har et boligproblem. Hvis det for eksempel oppstår en situasjon der det blir brudd i en trend, vil det indikere at noe har skjedd. La oss tenke oss en situasjon der det i mange år var slik at det hvert år var hundre ingeniører i alderen 30 – 50 år som flyttet inn i en storby, og så plutselig falt innflyttingstallet til seksti per år. Det ville være et signal om at noe hadde skjedd. Dessverre er det tidkrevende å få tilgang til registerdata som inneholder opplysninger om alder og utdanning, så vi har måttet nøye oss med alder. Vi henter inn data på flyttemønster for visse aldersgrupper for to byer, Oslo og Trondheim.

Sentralitetsprisfunksjonen angir betalingsvillighet for alle husholdninger som funksjon av avstand og reisetid til et sentrum. Dette er et særdeles nyttig måleinstrument ettersom det fanger opp velferdsvurderingene til svært mange mennesker og reflekterer de betalingsvillighetene arbeidstakere reelt sett har blitt utstyrt med fra arbeidsgiverne. Siden sentralitetsprisfunksjonen er et resultat av husholdningenes preferanser for velferd, arbeidstakeres betalingsmulighet fra inntekt og arbeidsgiveres behov for arbeidskraft ytret via den lønnen de er villig til å betale, vil sentralitetsprisfunksjonen fange opp strukturelle forhold ved økonomien. Når samlokaliseringsevinster oppstår et sted, vil arbeidsgivere kunne by opp lønnen. Da vil arbeidstakerne kunne betale mer for en bolig som ligger nær, og da vil sentralitetsprisfunksjonen bli brattere ettersom betalingsvilligheten vil øke for de nærliggende boligene. Når tilbudssidehindringer forhindrer boligbygging et sted, vil kampen om de eksisterende boligene tilspisses, og da vil prisfunksjonen også bli brattere. Når infrastrukturen blir eldre og trafikkforholdene dårligere, vil reisetiden øke for hver kilometer unna arbeidsstedet. Da blir prisfunksjonen også brattere. En bratt prisfunksjon vil være konsistent med:

- a. Husholdningenes ønsker å bo sentralt
- b. Det er hindringer i byggingen sentralt
- c. Det er dårlig trafikkavvikling

Det betyr at vi skal vie tid og ressurser til å estimere sentralitetsprisfunksjonen rundt Norges største byer.

4.4 Indikator 1: Eiepriser (boligpriser) versus leiepriser

Vi starter i dette kapitlet med den første indikatoren, eiepriser (boligpriser) og leiepriser. Dersom eiepriser stiger mens leiepriser ikke stiger, vil dette kunne være en indikator for at ønsket om kapitalgevinst er en sterk drivkraft. Grunnen til dette er at det å eie bolig og det å leie bolig er *substitutter*, og av det følger det at om det er ønsket om å bo et bestemt sted, som er den fremste drivkraften bak eiepriser, burde dette ønsket om å bo også drive fram prisene på substituttet, leiepriser. Motsatt, om det er ønsket om kapitalgevinst som er drivkraft, vil det kun presse priser på det å eie – ikke det å leie.

Imidlertid er det ikke slik at eiepriser og leiepriser kun har én faktor felles. De har flere, og de virker med ulike effekt. En slik faktor er renten. For å forstå det, kan man tenke på en investor som har valget mellom å investere i ulike aktivaklasser. Dersom denne investoren skal foretrekke å investere i bolig, så må avkastningen på investeringen, gitt risiko, være minst like gunstig som

alternative investeringer. En slik alternativ investering, men som riktignok trolig har enda høyere sikkerhet, er obligasjonsmarkedet. Hvis renten i obligasjonsmarkedet er 4 prosent, må avkastningen i utleie være minst 4 prosent for at det skal være interessant å plassere midler der. Det betyr at rentenivået er disiplinerende for boliginvestorer som leier ut ettersom et høyt rentenivå vil øke avkastningskravet, og dermed redusere betalingsvilligheten for å kjøpe et utleieobjekt. Derfor er det ofte i litteraturen knyttet en betydelig interesse i brøken mellom eiepriser og leiepriser.

Av dette ser vi at forholdet mellom eiepriser og leiepriser vil avhenge av rentenivået. Høyere rentenivå gir lavere forhold mellom eiepris og årlig husleie. Lavere rentenivå muliggjør høyere forhold mellom eiepris og årlig husleie. Av dette slutter vi at det å beregne forholdet mellom det å eie og det å leie for ulike byer, er en hensiktsmessig øvelse. Det ser vi nærmere på.

I figuren nedenfor har vi plottet Eiendom Norges indeks for eieboliger på Grünerløkka versus en indeks for leieboliger i Oslo. Valget av bydel skyldes datakildens inndeling. Vi valgte en representativ bydel. Vi ser to mønstre:

1. Både eieprisindeksen og leieprisindeksen har steget mer enn inflasjonen i perioden februar 2012 til august 2024, som er på 42 prosent
2. Eieprisindeksen har steget mer enn leieprisindeksen

Det første indikerer at det er et økende ønske om å bo, enten ved å eie eller ved å leie, i Oslo. Det andre kan indikere at eieboliger betraktes som mer attraktive eller at renteendringer har endret avkastningskravet. Siden en renteøkning vil påvirke eiepriser negativt og leiepriser positivt, er det også interessant å se på tiden etter renteøkningene. La oss derfor også se på perioden etter oktober 2021, i vårt datasett fra 3. kvartal 2021. Da ser vi at i denne perioden har leieprisene steget mer enn eieprisene, en effekt som trolig i hovedsak er rentedrevet.

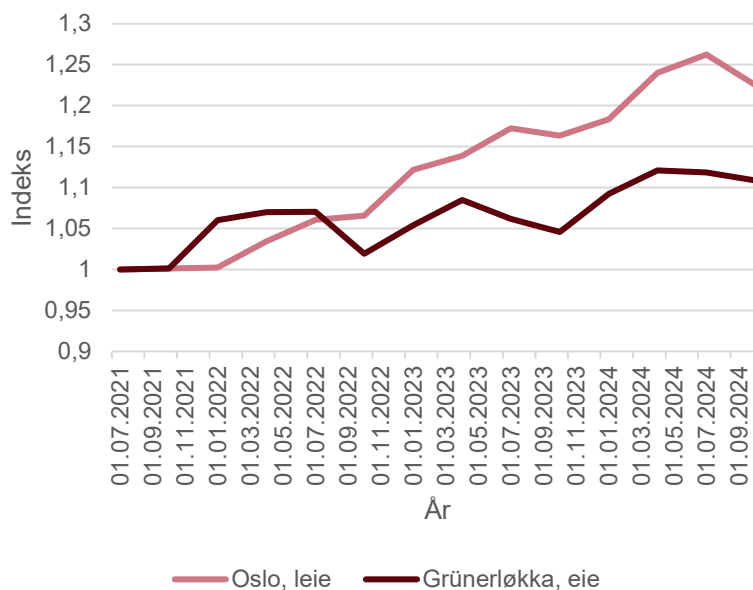
Figur 4.1 Tidsutvikling av eieprisindeks og leieprisindeks, Oslo 2012-2024



Note: Eiepriser for Grünerløkka og leiepriser for Oslo.

Kilde: Eiendom Norge

Figur 4.2 Tidsutvikling av eieprisindeks og leieprisindeks, Oslo K3 2021-K1 2024

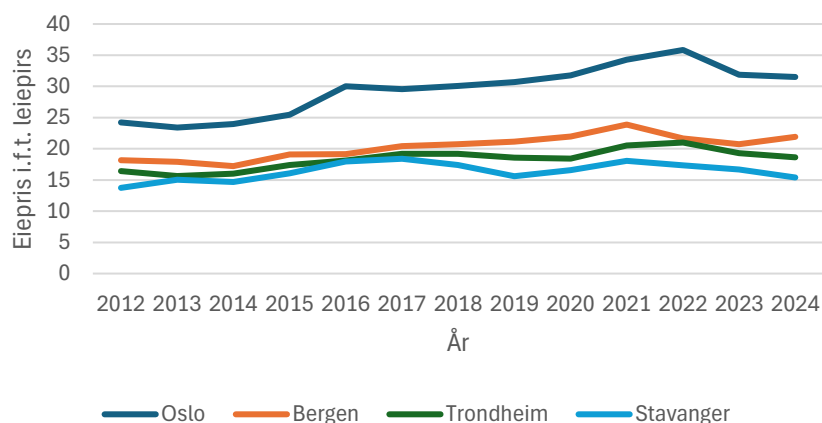


Note: Eierpriser for Grünerløkka og leiepriser for Oslo.

Kilde: Eiendom Norge

Ingen av disse figurene er imidlertid rendyrkede P/E-rater. Slike P/E-rater er utfordrende å finne fordi eieobjektene kan være forskjellige fra leieobjektene. Det beste er derfor å observere objekter som både selges og leies ut, men slike datasett er ikke tilgjengelige. Vi har derfor beregnet P/E-nivået for fire norske byer ved å gjøre en rekke forutsetninger som å bruke en 70 kvadratmeters bolig for eieprisen og gjennomsnittlig leieobjekt for leieprisen. Valget skyldtes tilgang på data, og er en feilkilde som kan gi misvisninger.

Figur 4.3 Beregnet P/E-rate for eiepris mot årlig leiepris, 4 norske byer, 2012-2024



Note: Data er hentet fra Eiendom Norge. Eierpriser er beregnet ved å ta utgangspunkt i kvadratmeterpriser i august 2024. Disse er multiplisert med 70 kvadratmeter, og ekstrapolert bakover i tid ved bruk av Eiendom Norges bruktboligprisindekser. Leiepriser er beregnet ved å ta utgangspunkt i gjennomsnittlig leiepriser for leiligheter for K1 2025. Disse er ekstrapolert bakover ved bruk av Eiendom Norges leieprisindekser. Vi ser på årlige leier.

P/E-raten er relativt stabil selv om den observeres med en svak tidstrend. Tidstrenden kan trolig tilskrives en trend i rentenivået. Oslo skiller seg ut ved å ha gjennomgående høy P/E-rate, noe som indikerer at eiemarkedet er mer attraktivt i Oslo enn i de andre byene.

Ingen av de beregnede P/E-nivåene er svært høye, og slik sett kan man ikke si at de indikerer noen boligboble. Likevel vil P/E-nivået i Oslo kunne sies å være relativt høyt gitt rentenivået i perioden, noe som kan indikere at utleiere ikke finner det gunstig å leie ut i byen.

5 Indikator 2: Boligpriser i forhold til byggekostnader

I dette kapitlet ser vi på forholdet mellom boligpriser (eiepriser) og kostnadene ved å bygge nytt. I Norge har nå totalentreprisekostnader kommet opp i over 50 000 kroner per kvadratmeter og kostnader før tomt nærmer seg 70 000 kroner per kvadratmeter, i hvert fall i Oslo.

5.1 Kort og enkel framstilling av kapitlet

- Hvis byggekostnadene er høyere enn det folk vil betale, vil ingenting bygges av private
- I Norge er det en arbeidsdeling i byggingen mellom det offentlige og det private: Det offentlige lager fornuftige rammer rundt boligbyggingen og det private bygger mot å få lov til å ta fortjeneste
- Det er det offentlige rammeverket som skal skrus sammen slik at det er i de private utbyggers egeninteresse å gjøre det som er i fellesskapets interesse
- En av utfordringene i boligmarkedet er «insider-outsider-problemet». De som bor nær utbygging, er *insiderne*. De vil ofte motsette seg bygging. De som tjener på utbygging, bor ofte langt unna. De vil ikke applaudere bygging, for de har ikke engang ennå bestemt seg for å flytte. Da vil insiderne få uproporsjonalt mye makt
- I Norge i dag er kostnadene ved å bygge høye. Totalentreprise ligger på 50 000 kroner per kvadratmeter, men vil variere med sted, kvalitet, prosjektstørrelse og boligstørrelse i prosjektet. Finanskostnad, rekkefølgekrav og byggherrekostnad summerer seg til noe under 20 000 kroner per kvadratmeter
- De færreste kommuner har brukt boligpriser over 70 000 kroner per kvadratmeter. Skal det lønne seg å bygge, må derfor boligkjøperne ha stor preferanse for det å ha noe nytt, for de må betale en høy nyboligpremie i dagens marked
- Norske myndigheter kan gjøre lite med valutakursen og de internasjonale råvareprisene
- Norske kommuner og statlige myndigheter kan imidlertid påvirke disse forholdene:
 - o Rekkefølgekrav
 - o Standardkrav
 - o Føringer på hvor høyt et bygg kan være
 - o Føringer på hvor store boligene må være
 - o Føringer på sammensetningen av et prosjekts størrelser
 - o Utnyttelsesgrad av tomta
 - o Tomtenes beliggenhet

- Antallet tomter, og derved prisen
- Saksbehandlingstiden

5.2 Tilførsel av nye boliger

Tilførselen av nye boliger har vært lav i de siste årene. En vesentlig forklaring er at det koster så mye å bygge sammenliknet med den salgsprisen utbyggerne kan forvente å få, at de ikke kan forsvare å bygge. Den norske modellen for boligforsyning lagt opp etter to grunnpilarer:

- A. Samfunnet lager rammer som er slik at det er mulig for private byggefirmaer å bygge boliger med fortjeneste
- B. Private byggefirmaer bygger boliger og selger med fortjeneste

Det gunstige med en slik totrinnsordning er at B alltid vil følge hvis A gjøres fornuftig, og A gjøres fornuftig hvis publikum velger politikere som sørger for det. Det er til syvende og sist altså snakk om hvilken styring folk velger i politiske valg. Folk bestemmer. Det er mulig å betvile at B følger A, men det er ikke en rimelig lesning av atferdsforskning. Når det er mulig å tjene penger, vil folk gripe sjansen. Hvis en handling medfører å tape penger, vil folk unngå den.

Skal samfunnet bygge boliger, må samfunnet stille seg slik at det er mulig å tjene penger på å bygge boliger.

En konsekvens av A og B er at det også er gunstig å inspisere hvilke politiske valg som har blitt gjort, for å forstå hvorfor byggingen er så lav. En innfallsvinkel tilbys av tidligere nevnte professor Fischel som skrev boken «The Homevoter hypothesis: How Home Values Influence Local Government Taxation, School Finance, and Land-Use policies» i 2001. Denne boken har fått så mye omtale at tittelen har blitt en merkelapp på forklaringen av tomtemangel. Hjemmevelgeren («The homevoter») stemmer på den måten som tjener lommeboken, altså egenkapitalen. Det betyr at for Kari, som bor på Slemdal, er det ikke fordelaktig å stemme på politikere som ønsker å bygge tre tusen boliger på Slemdal. Det vil kunne forringe boligverdiene hennes. Hypotesen er altså at folk velger politikere som sier de IKKE skal bygge så mye at boligprisene faller. Det er dette Fischel (2004) selv sier man kan motarbeide ved ordninger som tilbyr egenkapitalforsikringer.

5.3 Insider-outsider-problemet

Det er mulig å betvile relevansen til hypotesen, men uansett hvor godt den treffer, viser den kjernen i problemet. Det er et økonomisk fenomen som kalles «insider-outsider-problemet». Det oppstår når noen få insidere står overfor et problem som vil være en ulempe for dem. Et eksempel er bygging i nabolaget. De kan da alliere seg med andre naboer, og protestere og trenere prosessen. De er på innsiden, og de vet hvem de er, hva som står på spill og de er motiverte. De som eventuelt hadde kunnet tjene på byggingen, kalles outsiderne, «de som er på utsiden» på norsk. De kan være mange, og gevinstene kan være store, men de vet ikke hvem de andre er, for de vet ikke engang hvem de selv er. Det er Anne, som bor langt unna, og som hadde kunnet komme til å kjøpe bolig når boligen stod klar til salg om noen år. Men

hun vet ikke om muligheten før den finnes, kan ikke alliere seg med andre, for hun vet ikke hvem de er, og har ingen handlingsveier.

Selv om outsidersnes gevinster ofte er betydelig større enn insidersnes ulempe, vil ofte insiderne vinne fram nettopp fordi de har noe synlig på spill, mens outsidersne ikke kjenner til den mulige gevinsten. Dessuten vet jo insiderne hvem de andre insiderne er, og kan danne allianser. Outsiderne vet ikke hvem de andre er, og kan ikke danne allianser. Det eneste som kan sikre gevinst, er aksjon fra fellesskapet, altså myndighetene. Men hvis myndighetene er valgt av insiderne, vil ingen handling være å foretrekke framfor handling; det er jo det de har blitt valgt på. Status quo beholdes.

En konsekvens av fenomenet er at det kan gå sakte med å sørge for byggeklare, sentrale tomter. Det vil i sin tur føre til at tomteprisene blir høye. Vi skal se på tomtkostnader og andre elementer i kostnadssiden i dette kapitlet.

5.4 Bruktboligpriser sammenliknes med byggekostnadene før prosjektoppstart

Boligkjøpere er villige til å betale mer for å få en ny bolig sammenliknet med en brukt bolig. Det er en vedvarende diskusjon hvor stor denne villigheten er. Imidlertid er det enklere å bli enige om hvilke beløp som er for høye. Hvis bruktboligprisen er 40 000 kroner per kvadratmeter, vil svært få kjøpe nytt til 80 000 kroner per kvadratmeter. Hvis bruktboligprisen er 40 000 kroner per kvadratmeter, vil svært mange kjøpe nytt til 45 000 kroner per kvadratmeter. Av den grunn er det avgjørende å se på den geografiske komponenten i betalingsvillighet for nytt versus brukt. I figuren nedenfor har vi tatt utgangspunkt i ett arbeidsmarked i én by, Oslo.

I utgangspunktet kan man tenke seg at bruktboligprisene ville være såpass like innenfor et arbeidsmarked at forholdet mellom byggekostnader og bruktboligpriser ville være likt innenfor arbeidsmarkedet, altså byen. Vi ser imidlertid med rask visuell inspeksjon at dette ikke er tilfelle for Oslo. Norsk Eiendom har laget figuren som viser med rød og brun farge der bruktboligprisene er lavere enn byggekostnadene og grønn og gul der byggekostnadene er lavere enn bruktboligprisene.

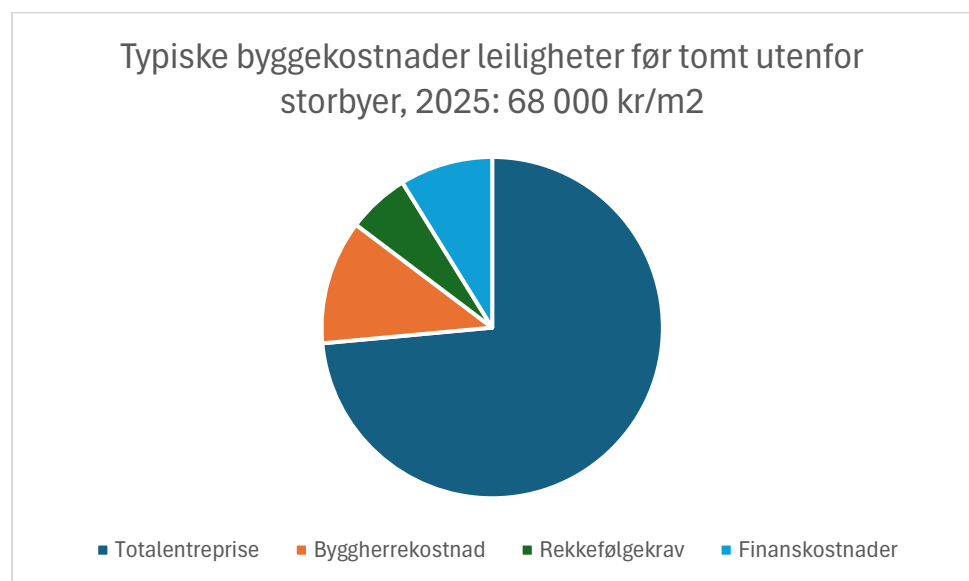
Av dette lærer vi at boligmarkeder verken er nasjonale eller regionale. De er lokale og sub-lokale. Med det mener vi at boligprisene kan variere fra nabolag til nabolag – selv om de ligger nær hverandre. Et nabolag som ligger nær et støyende kryss kan være mye billigere enn nabolag som bare ligger noen få steinkast unna. Implikasjonen av figuren er at det ikke vil være økonomisk forsvarlig av en utbygger å bygge ut i østlige områder av byen fordi publikums betalingsvillighet er mye lavere enn kostnadene ved å bygge. Å bygge ville bety at utbygger går med tap, noe som over tid fører til konkurs.

Figur 5.1 Bruktpriser vs byggekostnader. Røde områder angir steder der bruktboligprisene er lavere enn byggekostnadene



Note: Norsk Eiendom. Tillatelse fra Vidar Fiskum, Norsk Eiendom. Røde bydeler markerer der bruktboligprisene er lavere enn byggekostnadene.

Figur 5.2 Byggekostnader, 2025



Note: Røft konstruert etter samtaler med aktører i bransjen i forbindelse med kvalitativ del denne rapport.

I Figur 5.2 har vi brutt ned byggekostnader i ulike komponenter som en illustrasjon på en typisk situasjon. Summen av alle komponentene er 68 000 kroner per kvadratmeter – før tomt kjøp og profitt. Vi ser at den komponenten som drar mest er *totalentreprise*, altså den komponenten som måler kostnadene ved det fysiske bygget, og som inkluderer materialer og lønn til arbeidskraft. Vi ser også at *byggherrekostnader*, *finanskostnader* og *rekkefølgekrav* er betydelige bidragsytere. Vi vet at i flere norske byer ligger bruktboligprisene langt – svært langt – under dette nivået. For eksempel melder Eiendom Norge i sin april-rapport for 2025 at bruktboligprisene i Kristiansand ligger på 43 510 kroner per kvadratmeter.

At en byggekostnad eksklusiv tomt ligger på minst 68 000 kroner per kvadratmeter, er problematisk ser vi når vi sammenlikner med bruktboligpriser per kvadratmeter i fem store byer. Det er kun vest i Oslo at bruktboligpriser overstiger byggekostnaden – og derved gir grønt signal til bygging. Og selv om gjennomsnittlig kvadratmeterpris i Oslo for bruktleiligheter i 2024 er på 102 899 kroner, og klart overstiger 68 000 kroner per kvadratmeter, må vi huske på at utbyggere også må betale tomt og ha profitt. Hvis vi for enkelhetsskyld sier at tomtepriser i Oslo er på 28 000 kroner per kvadratmeter, altså hele tomtens pris omregnet til byggets kvadratmeterpris, og profittkravet er på 14 000 kroner per kvadratmeter, vil kvadratmeterprisen bli 110 000 kroner. Det nivået ligger da over bruktboligenes kvadratmeterpriser på 103 000 kroner, men siden publikum foretrekker nytt, vil et slikt nivå føre til salg. Hvis det kan føre til salg, vil det føre til bygging.

Tabell 5-1 Gjennomsnittlig bruktboligpris for leiligheter holdt opp mot byggekostnad uten tomt og profitt for leiligheter, 2024, 5 store norske byer

By	Gjennomsnittlig kvadratmeterpris	Bruktboligpris over byggekostnad
Oslo	102 899	JA
Bergen	66 048	Nei, men nær
Trondheim	65 756	Nei, men nær
Stavanger	57 950	NEI
Tromsø	65 664	Nei, men nær

Kilde: SSB (Tabell 06035).

I de andre byene er det mer tvilsomt. Hvis profittkravet i Bergen, Trondheim og Tromsø også er på 14 000 kroner per kvadratmeter, er vi oppe i 82 000 kroner. Anta tomteprisene ligger på 20 000 kroner per kvadratmeter. Da vil nyboligprisen ligge på 100 000 kroner per kvadratmeter og bruktboligprisen på 66 000 kroner per kvadratmeter. Det vil kunne bli tungsolgte prosjekter. For Stavanger blir det enda vanskeligere.

Byggekostnadene er altså så høye at det mange steder i Norge ikke er økonomisk forsvarlig for en utbygger å bygge. Utbygger vil ikke få solgt prosjektet. I et eget kapittel for tiltak vil vi se på hva som kan – og ikke kan – gjøres noe med på kostnadssiden.

5.5 Nybyggpriser understreker kostnadsnivået

For ytterligere å undersøke dette problemet har vi hentet inn tall fra ECON Nye Boliger. Der ser vi på tall for nye prosjekter som ligger ute til salg. Merk at dette er en helt annen statistikk enn den vi så på ovenfor fra SSB, som var for solgte nye leiligheter. Nå ser vi på prisen for usolgte nye leiligheter.

Da ser vi at i for eksempel Bærum er kvadratmeterprisen er på 125 000. I Oslo ligger den på 121 000 kroner per kvadratmeter. I motsatt ende av skalaen, ligger Sandnes, der prisen ligger på 61 000 kroner. Samtidig som det er stor forskjell i kvadratmeterpris, er det også stor forskjell i gjennomsnittlig størrelse.

Husk at disse tallene er hentet fra prosjekter med flere boliger, altså leilighetskomplekser. Likevel er gjennomsnittlig størrelse i Oslo på 71 mot 45 i

Fredrikstad. I denne statistikken (det er flere) ligger tallene for Trondheim på 66 kvadratmeter, altså 5 kvadratmeter lavere enn Oslo og 19 kvadratmeter under Bergen. De tallene peker hen mot store forskjeller mellom kommunene på hva som er tillatt å bygge.

Tabell 5-2 Kvadratmeterpriser på nye boliger (i 1000 kroner). Leiligheter i prosjekter, norske byer 2025

Kommune	Kvmpris	Gjennomsnittlig størrelse	Antall enheter lagt ut for salg
BÆRUM	125	94	95
OSLO	121	71	257
FREDRIKSTAD	91	45	42
ASKER	91	68	177
LILLESTRØM	87	84	37
TRONDHEIM	84	66	177
STAVANGER	83	94	179
BERGEN	80	85	141
TROMSØ (2023)	77	75	235
KRISTIANSAND	75	77	97
SANDNES	61	89	31

Kilde: SØA, ECON Nye Boliger. Note: Tromsøs tall er fra 2023.

5.6 Tomtenes rolle i byggekostnadene

Å innhente og angi en tomtepris i et gitt prosjekt er ikke en rett fram øvelse siden kontrakter over tomt salg inneholder en rekke betingelser på hva som skal innebære betalinger. Disse betingelsene er knyttet til hva som skjer med tomten i framtiden. I den kvalitative undersøkelsen i denne rapporten framkommer det at et rimelig anslag på kvadratmeterprisen for nykjøp av en tomt i Oslo i dag, kan ligge på cirka 28 000 - 30 000 kroner. I andre kommuner er tallet langt lavere. I den kvalitative undersøkelsen kommer det imidlertid også fram at det foreligger en frustrasjon om tallgrunnlaget for den offentlige samtalen. Tallene på boligreserven, som presenteres i debatten, kan være beregnet forskjellig.

Det er for eksempel diskusjon om graden av realisme i hvor klar til bygging tomtereservene i Norge er. For det første er det ulikheter i beregninger på tvers av kommunene. For det andre er mange oppgitte reserver uklare på rekkefølge-/infrastrukturkostnader, noe som kan innebære betydelig forsinkelse. I tabellen nedenfor oppgir vi boligreserver for et utvalg kommuner; se detaljert beskrivelse i tabellens noter.

Tabell 5-3 Oversikt over boligreserve, Norge, utvalgte kommuner 2024

Kommune	År før boligreserven er tømt	Antall boliger (per januar 24)
Oslo	3	10 500
Bergen	3	3 721
Nordre Follo	4	1 885
Moss	5	1 585
Stavanger	6	4 487
Tønsberg	7	2 469
Bærum	7	2 887
Drammen	7	2 829
Fredrikstad	8	2 604
Asker	8	4 001
Sandnes	9	4 683
Kristiansand	9	5 773
Sandefjord	9	2 630
Bodø	11	1 867
Trondheim	12	15 001
Skien	15	2 930
Ålesund	15	3 483
Tromsø	31	6 459

Note: Kilde Boligvennlighetskåringen SØA/NBBL (2024).⁹ «År før boligreserven er tømt», er beregnet på bakgrunn av boligreserven i 2024, og sier hvor lenge denne boligreserven ville holde dersom det ikke tilføres nye boliger i reserven og årlig befolkningsvekst fremover blir som gjennomsnittlig årlig befolkningsvekst siste fem år. Vi sier at det er to personer per bolig i gjennomsnitt. Da vil for eksempel en boligreserve på 5000 boliger dekke boligbehovet for 10 000 personer, og dermed holde i fem år dersom årlig befolkningsvekst er på 2000 personer. Kommunens boligreserve er her definert som «antall boliger som kan bygges på bakgrunn av vedtatte detaljreguleringer og vedtatte områdereguleringer uten krav til detaljregulering.». Variabelen er utviklet av SØA i forbindelse med et prosjekt gjennomført i samarbeid med Rambøll for Kommunal- og moderniseringsdepartementet, se Rambøll og SØA (2021)¹⁰. Tallene i tabellen er hentet fra Boligvennlighetskåringen, der boligreserven er beregnet i henhold til denne definisjonen for de 20 største kommunene.

5.7 Rekkefølgekostnadene er betydelige

I den kvalitative undersøkelsen finner vi at rekkefølgekrav, altså utbyggers regning for infrastruktur, parkanlegg, torg, bussholdeplass og andre elementer i det ytre rom som folk skal ferdes i, beløper seg til mellom 3 000 kroner og 8 000 kroner per kvadratmeter. En andel av disse kostnadene veltes over på boligkjøper når hun kjøper boligen, og reiser spørsmålet om det er rimelig at fellesskapet skal kreve av 100 boligkjøpere av leilighet i en blokk at de skal

⁹ www.boligvennlighet.nbbl.no og www.samfunnsokonomisk-analyse.no

¹⁰ [En studie om kommunenes boligreserver og reguleringsplaners egnethet for utbygging](#)

betale for infrastrukturen rundt bygget som tusenvis av andre mennesker bruker.

I Dagens Næringsliv 5. mai side 16 og 17 gir Øystein Thorup noen tall fra selskapet han leder, Avantor. Han sier at rekkefølgekravene utgjorde om lag 50 000 kroner per leilighet mens det nå ligger at til å bli 500 000 kroner per leilighet i prosjektet Valseverket. Hvis PBEs krav blir stående, mener han at det kan bli snakk om 650 000 kroner per leilighet.¹¹

I denne rapporten har vi ikke anledning til å kontrollere disse tallene, så vi skal kun ta dem til etterretning, men de samsvarer med det inntrykket som gis i de semi-strukturerte intervjuene med ni representanter for byggenæringen. Uavhengig av hverandre peker de på tall opp mot denne størrelsesordenen.

5.8 Utredninger og kartlegging koster

I den kvalitative delen har vi fanget opp at utbyggere mener også utredninger og kartlegging virker meget fordyrende. Listen er lang og kan inneholde for eksempel: Tegninger og illustrasjoner, redegjørelser for flora og fauna, geologiske undersøkelser, arkeologisk kartlegging og støyutredninger.

5.9 Oppsummering av hva indikatoren sier

Selv om det ikke foreligger klare tall på hva tomteprisnivået er, og selv om entreprisekostnaden varierer med områder, ser det ut som om det er relativt bred enighet om at entreprisekostnaden i Norge i dag ligger i overkant av 50 000 kroner per kvadratmeter. Det understrekes at det er et tall som vil variere med sted, kvalitet, størrelser på prosjektene og størrelse på boligene i prosjektet. Andre kostnader som finanskostnader, rekkefølgekrav og byggherrekostnader løper opp mot nesten 20 000 kroner per kvadratmeter. Etter det kommer tomtekostnad og krav til overskudd.

Siden de færreste kommuner har brukt boligpriser som overstiger 70 000 kroner per kvadratmeter, vil en boligkjøper i dag måtte være svært interessert i noe nytt hvis hun skal kjøpe noe nytt, for det nye er mye dyrere enn det brukte.

Mens prisen på import av råvarer er styrt av prisen på råvaren på verdensmarkedet og prisen på norske kroner i valutamarkedet, og norske myndigheter ikke kan påvirke de to forholdene i særlig høy grad, finnes det andre kostnadskomponenter myndighetene kan påvirke. Det er i særlig grad fire komponenter: tomtepriser, rekkefølgekrav, standardkrav og saksbehandlingstid.

Rekkefølgekravkomponenten blir høy hvis kommunene krever mye. Vi skal i den kvalitative undersøkelsen se at de i noen kommuner gjør det. Tomteprisene blir høye hvis det er få tomter tilgjengelig og hvis utnyttelsesgraden av tomtene gjør det vanskelig å bygge der. Entreprenskostnadene blir høye om det er store krav til standard og kvalitet og

¹¹ <https://www.dn.no/eiendom/bolig/eiendom/oslo-kommune/refser-oslo-for-a-gi-boligkjoperne-regningen-for-veier-og-parker-dette-har-gatt-for-langt/2-1-1813228>

mange føringer på hvilke boliger som skal bygges. Det skal vi også se på i den kvalitative delen av rapporten. Tid er kostbart fordi renter skal betales hele tiden. Så hvis saksbehandlingstiden er lang, vil det virke fordyrende.

Vi kan derfor si at det norske myndigheter kan påvirke når det gjelder kostnadsbildet, er:

- Rekkefølgekrav
- Standardkrav
- Føringer på hvor høyt et bygg kan være
- Føringer på hvor store boligene må være
- Føringer på sammensetningen av et prosjekts størrelser
- Utnyttelsesgrad av tomten
- Tomtenes beliggenhet
- Antallet tomter, og derved prisen
- Saksbehandlingstiden

Disse ligger inne i listen over flaskehalser.

6 Indikator 3: Boligpriser i forhold til inntekt

Et boligkjøp finansieres av lån og egenkapital. Siden lånet skal betjenes av inntekt, ser dette kapitlet på forholdet mellom boligpriser og inntekt.

6.1 Kort og enkel framstilling av kapitlet

- Forholdet mellom boligpris og inntekt er en indikator på forholdet mellom etterspørsel og tilbud. Høy etterspørsel vil presse forholdet opp og lavt tilbud vil presse forholdstallet opp. Motsatt vil både lav etterspørsel og stort tilbud gi et lavt forholdstall
- Hvis det er misforhold mellom etterspørsel etter bolig et sted og antall boliger som er tilgjengelig, kan forholdet mellom boligpris og inntekt bli stort. Det kan bli så stort at man også må ha stor egenkapital for å klare å kjøpe der. Graden av egenkapital som skal til, er altså i seg selv en indikator på et misforhold mellom hvor mange som ønsker å bo et sted og hvor mange boliger som finnes på det stedet
- I Norge er forholdet mellom median boligpris og median husholdningsinntekt etter skatt svært ulik fra by til by. I Oslo er tallet over ni, i Bergen noe over seks og i Skien litt over fire
- Oslo ligger høyt internasjonalt, og over Stockholm og København, men under Paris og London

6.2 Inntekt og egenkapital

En husholdning finansierer sine boligkjøp ved å bruke to finansieringsformer, lån og egenkapital, for så å betjene gjelden fortløpende med rentebetalinger fra inntekt. Hvis det ikke bygges noe nytt i et område, vil det kun være brukte boliger til salgs. Dersom ønsket om å bo i det området blir stort, oppstår det en kamp om boligene der. Da bys boligprisene i dette området opp, og etter hvert som boligprisene bys opp, vil egenkapitalen til dem som allerede bor der, øke.

La oss derfor ta et raskt og enkelt tankeeksperiment. Anta at det ikke bygges noe i Oslo, men at ønsket om å bo i Oslo øker mer enn andre steder. Da vil det være en stund der noen utenforstående klarer å vinne budrunder i den harde konkurransen, men de blir færre og færre etter hvert som boligprisene presses opp. De som bor i Oslo, derimot, vil hele tiden se sin egenkapital øke siden boligprisene fører til økte priser på den boligen de eier. Til slutt blir prisene så høye i Oslo at ingen utenfra klarer å komme inn. Hvis det ikke er noen som flytter ut av Oslo, vil alle boligtransaksjoner i Oslo være intern rotering blant Oslos boligeiere.

6.3 I et lukket boligmarked vil kun mellomlegget bety noe

Da vil følgende situasjon oppstå. Kari skal kjøpe av Ola, og Ola skal kjøpe av Anne. Hvis vi for enkelthets skyld sier at Anne også skal kjøpe av Kari, så har vi et lukket system der tre personer skal bytte boliger seg imellom. Det vil da være Oslo i miniatyr. Det som betyr noe da, er ikke selve prisene på boligene, men mellomlegget Kari, Ola og Anne blir enige om. Si de blir enige om at Olas bolig er en million mer verdt enn Karis og at Annes er en million mer verdt enn Olas. Da må Karis være verdt to millioner mindre enn Annes. Dette løser de så ved at både Kari og Ola overfører en million hver til bankkontoen til Anne. Da har de løst dette. Anne får to millioner mer på konto mens både Kari og Ola får en million mindre på konto. Men hva skal de skrive som salgspriser? Siden de er enige om mellomlegget, og det er mellomlegget som er viktig, kan de skrive alle mulige kombinasjoner. De kan for eksempel skrive 10, 11 og 12 millioner. Men de kan også skrive 50, 51 og 52 millioner.

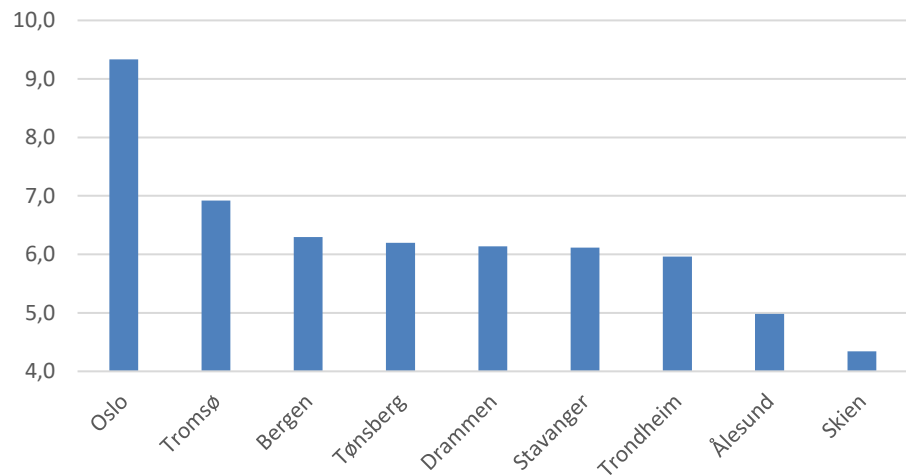
Det er en egenskap ved et boligmarked hvor alle handler foregår internt i et system, men der utenforstående ønsker å komme inn, at det er mellomlegget mellom de internt handlende som betyr noe, ikke prisen. Et slikt system kan bli frikoplet omverdenen, og ende opp med at kun de som bor der allerede, har råd til å kjøpe bolig der fordi de automatisk har den egenkapitalen som det markedet har opparbeidet. Men det betyr jo at ingen utenforstående kommer inn, og det vil ha uheldige konsekvenser for arbeidsmarkedet, noe som i sin tur vil ha uheldige konsekvenser for økonomien. Økonomien forutsetter jo at firmaer forsvinner og oppstår, og da må det være strømninger i arbeidstakere som bytter jobber – også mellom byer.

Ingen byer vil bli helt lukket, for det vil alltid være noen som ønsker å flytte ut. Da vil det jo frigjøres en plass, som åpner for at den rikeste av de utenforstående får kjøpe seg inn, men vi innser etter tankeeksperimentet at det er uheldig om det oppstår noe som likner på et lukket system. En indikator på at et system har blitt lukket, er hvor mye egenkapital som skal til for å kjøpe bolig i området. Sagt annerledes, om det er slik at få normale inntekter i Norge kan kjøpe boliger i Oslo uten mye egenkapital, vil Oslo være på vei til å bli et lukket boligmarked. Derfor skal vi etter hvert se på nettopp en slik indikator, altså en indikator som forutsetter kun 15 prosent egenkapital og 85 prosent belåning. Da skal vi se om normale inntekter i Norge kan betjene rentene på lån på 85 prosent av boligprisene. Hvis de ikke kan det, er dette et tegn på at Oslo er i ferd med å lukke seg. Men aller først skal vi starte med å se på forholdet mellom boligpriser og inntekt.

6.4 Forholdet mellom boligpris og inntekt

Vi kartlegger raten som består av median boligpris i teller og median husholdningsinntekt etter skatt som nevner. I figuren nedenfor plotter vi våre beregninger for forholdet i utvalgte norske byer for 2025 (inntekten er fra 2023, for tall for 2025 foreligger ikke ennå). Da ser vi ved rask visuell inspeksjon at det er store forskjeller i Norge. Mens forholdstallet i Skien er litt over 4, er det godt over 9 i Oslo. Siden det er inntekten som skal betjene lånet som skal brukes til kjøpet av boligen, innser vi ved å se på den figuren, at det er slik at de fleste som skal kjøpe i Oslo, allerede må bo i Oslo – fordi det er kun der egenkapitalen er stor nok. Dette indikerer at det ikke har blitt bygd nok der – når vi måler i forhold til ønsket om å bo der.

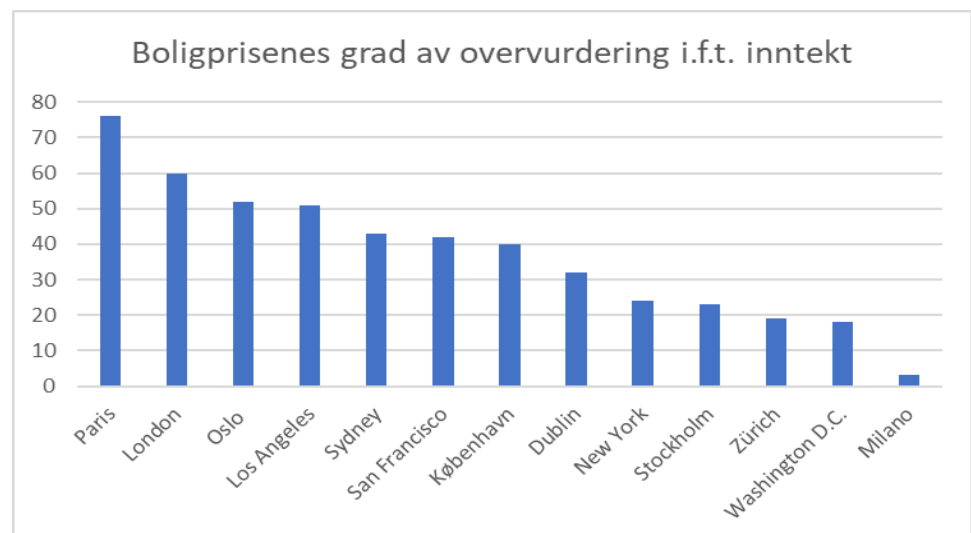
Figur 6.1 Median boligpris/median husholdningsinntekt etter skatt, 9 store norske byer, 2025



Kilde: Median boligpris for februar 2025 fra Eiendom Norge. Median husholdningsinntekt for 2023 fra SSB.

Det blir imidlertid sagt at boligprisene i Oslo ikke er høye sammenliknet med byer internasjonalt. Det er en påstand som er riktig, men lite informativ, fordi markedsetterspørselen etter internasjonale byer ofte er høyere. I verden er det kanskje en million mennesker som kan tenke seg å bo i Oslo. Men det er trolig en milliard som kan tenke seg å bo i London. I Figur 6.2 presenterer vi et plot som viser sammenhengen mellom boligpriser og inntekt fra ulike byer fra ulike steder i verden.

Figur 6.2 Forholdet mellom boligpriser og inntekt i ulike byer internasjonalt



Note: Egen grafikk. Data fra The data team, The Economist 2019.

London er en by som altså har et potensielt interessert publikum over hele verden, og det er svært mange velstående – fra Kina i øst til USA i vest – som byr på boliger i London. Det betyr at for at boligprisene skal kunne sammenliknes, må man finne et naturlig forankringspunkt på

betalingsvilligheten. Det er derfor figuren ser på boligpriser målt i forhold til inntekten i området. Vi ser at Paris og London har de høyeste søylene. Vi ser også at Oslo ligger høyt, og høyere enn for eksempel København og Stockholm. Igjen ser vi at hvis man skal kjøpe en bolig i Oslo, uten særlig høy grad av egenkapital, må inntektsnivået være høyt.

Siden man kan tåle et høyt boliglån i forhold til inntekt om rentenivået er lavt, går vi et skritt videre i oppsettet for indikatorer, og lage en indikator som inkorporerer tre viktige størrelser: boligpris, inntekt og rentenivå.

7 Indikator 4:

Rentebelastning

Dette kapitlet stiller opp en beregning av rentebelastningen, for å se om det er et misforhold mellom mennesker med boligbehov og antall tilgjengelige boliger. I Oslo er situasjonen prekær, og derfor har vi særlig fokus på Oslo. Siden et boligkjøp involverer boligprisen, egenkapitalgraden og rentenivået, vil det noen ganger være mer presist å se på rentebelastning, altså netto renter i forhold til netto inntekt enn brøken boligpris på inntekt. Dette kapitlet stiller opp en beregning av rentebelastningen.

7.1 Kort og enkel framstilling av kapitlet

- Et boligkjøp finansieres ved egenkapital og lån. Dersom et steds boligpriser har blitt så høye at normale inntekter ikke kan betjene normale renter på normale lån, så vil det være en god indikator på at det har oppstått et misforhold mellom antall mennesker som ønsker å bo der og antall boliger som er der
- Vi foreslår som en tommelfingerregel at det er vanskelig for en husholdning å håndtere et boliglån som innebærer at netto renter utgjør mer enn 25 prosent av nettoinntekten.
- I denne indikatoren ser vi bort ifra avdrag siden det er omplassering av egenkapital.
- Rentebetalinger er betalinger direkte til banken og det kan således sees på som betalinger for det å konsumere boligjenester
- Selv om noen husholdninger kan leve så spartansk at de klarer både 30, 35 og 40 prosent, vil det typisk begynne å bli problematisk om andelen blir så høy at mer enn hver fjerde krone går til renter. Dette støttes av forbruksforskning, som viser at typiske nivåer til utgiftskategorien bolig (som inkluderer blant annet renter, strøm, forsikring, avgifter og vedlikehold) normalt ligger under en tredjedel. Vi understreker at vårt valg av 25 prosent er skjønnsmessig, og at et valg av et annet nivå også kunne ha vært gjort
- Rentebelastningsindikatoren forteller oss hvilken andel renter vil utgjøre av disponibel inntekt ved liten egenkapital. Når den andelen blir større enn 25 prosent, begynner det å bli vanskelig for husholdningen
- Vi beregner rentebelastning som netto renteutgiftsandel av netto disponibel inntekt for en husholdning. Netto betyr at vi har fjernet

skattefradraget fra rentebetalinger og trukket fra betalbar skatt for inntekt. Vi bruker kvadratmeterpriser for hvert område, og vi ser på en bolig som er 70 kvadratmeter stor. Historiske andeler får vi ved å bruke historisk statistikk, slik at vi kan beregne renteandeler for seks norske byer i perioden 2014 – 2024. Vi ser bort ifra Utlånsforskriften, for vårt formål er å lage en indikator for realøkonomisk knapphet, ikke kredittbeskrankningseffekter

- Vi finner da at Oslo ligger høyt hele tiden, og som på slutten av perioden stiger til godt over 40 prosent. Kristiansand ligger lavest, men stiger til over 20 prosent på slutten av perioden
- En husholdning med bruttoinntekt på 1,2 millioner med kun 15 prosent egenkapital vil i 2024 bare kunne kjøpe 60 kvadratmeter i Oslo uten å forstrekke budsjettet
- I en simuleringsøvelse beregner vi rentebelastning for ulike brutto husholdningsinntekter og ulike boligstørrelser. I simuleringen legger vi inn en egenkapital på 15 prosent. Vi starter simuleringen med å se på rentebelastninger når boligrenten er slik som gjennomsnittlig bankrente er i SSBs statistikk
- Da ser vi at for en husholdning som har samlet bruttoinntekt på 1,4 millioner kroner bare kan kjøpe en bolig på 60 kvadratmeter i Oslo – hvis de kun har 15 % egenkapital
- Vi fortsetter simuleringen ved å se på hva som er mulig å kjøpe for ulike husholdningsinntekter og ulike boligstørrelser når vi antar boliglånsrenten er på 4 prosent. Da vil en samlet inntekt på 1,4 millioner kroner gjør det mulig å tåle rentebelastningen til en 100 kvadratmeter stor bolig
- I sum forteller dette oss at boligprisene i Oslo har blitt så høye at de er utenfor rekkevidde for husholdninger som ikke har eid bolig i Oslo lenge. Når de ikke har eid bolig i Oslo lenge, har de heller ikke så høy egenkapital som Oslos boligmarked krever
- NBBLs førstehjemindeks viser andelen av omsatte boliger en typisk førstehjemkjøper ville ha råd til i sin region et gitt år. Indeksen er basert på kunnskap om førstehjemkjøpere i regionene og faktorer som; inntekt, rente, boliglånsregler, praksis for rentepåslag og avdragsfrihet, og utgifter til øvrig gjeld og kostnader
- I 2024 har den typiske førstehjemkjøper kun råd til 3,9 prosent av boligene Oslo
- I sum viser dette kapitlet at Norge ikke har et boligproblem, men Oslo har et boligproblem

7.2 Rentens andel av nettoinntekt

I den internasjonale forskningslitteraturen er forskere ofte mer opptatt av det som på fagspråket kalles «affordability» og rentebelastninger enn av forholdet mellom boligpriser og inntekt. Det er fordi når man ser direkte på utgifter som andel av disponibel inntekt, får man hensyntatt flere faktorer. Begrepet «affordability» har som intensjon å fange hvor finansielt tilgjengelige boligene er for folk. Det er et internasjonalt nøkkelord som ikke er helt direkte oversettbart til norsk. Man kan tenke i retning av *tilgjengelighet* eller *overkommelighet*. Innholdet er at noe er «affordable» for Kari hvis det er innenfor Kari's økonomiske rekkevidde, altså hvis hun, når alt kommer til alt, kan mestre økonomisk å bo i boligen. Da er det ikke slik at det holder med å studere om hun får kjøpt boligen, for det er mulig å tenke seg at hun faktisk får den kjøpt, men til vilkår som hun ikke klarer å mestre over tid. Da er boligen egentlig ikke «affordable» eller overkommelig.

For å konstruere et mål på dette punktet, ser vi etter noe som holdes opp mot løpende utgifter. Vi ønsker å samle boligpris, lånestørrelse, rentenivå og inntektsnivå i ett måltall. Da kan vi for eksempel ikke bruke gjennomsnittlig rentebetaling siden mange husholdninger vil være gjeldsfrie og derved har null i observert renteutgift. Det tallet vil si mer om finansiell sårbarhet i makro enn å si noe om i hvilken grad et område mangler boliger.

Det vi gjør er å ta en typisk inntekt, et visst egenkapitalnivå, et typisk rentenivå og en typisk bolig og så måle hva netto renter vil utgjøre av netto inntekt. Da får vi også innbygd det vi så på over, i hvilken grad et område har hatt boligprisvekst til et slikt nivå at man kun med stor egenkapitalgrad kan klare å kjøpe. Måten er å velge seg et lavt nivå for egenkapitalgraden, for eksempel 15 prosent, og så stille spørsmålet hvor lett eller vanskelig det blir å kjøpe med en såpass begrenset egenkapital. Hvis svaret er at det blir umulig, så vet vi at områdets boligpriser har steget mye mer enn områdene rundt.

Et slikt mål – altså netto renteutgift som andel av netto inntekt – gir også mulighet for direkte internasjonal sammenlikning med andre land som har andre boligprisnivåer, andre inntekter og andre rentenivåer siden en andel av disponibel inntekt er enkel å holde opp mot tilsvarende andeler i andre land. I tabellen nedenfor henter vi tall fra SSB over kartlagt forbruksmønster. I perioden 1999-2012 varierte andelen av forbruket som gikk til hovedgruppen «Bolig, lys og brensel», fra 25 til 31 prosent. Siden rentebetalinger kun er en del av den hovedgruppen, er det ikke urimelig å si at 25 prosent kan fungere som en pekepinn på hva som er i øverste laget av husholdningers tålegrense. Vi velger derfor 25 prosent som en tålegrense for en husholdnings renteandel.

Tabell 7-1 Historiske tall over andelen av forbruket som går til «Bolig, lys og brensel»

1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2012
26,1	25,4	25,1	25,8	26,7	26,2	26,2	28,4	29,2	30,5	31,2	31,2

Kilde: SSB tabell 10235

7.3 Rentebelastningsmetoden

Vi tar utgangspunkt i en bolig på 70 kvadratmeter, og vi finner prisen på en typisk bolig i et område ved å multiplisere kvadratmeterprisen med 70. Vi har ekstrapolert bakover i tid for hver august hvert år med indekser for hver by. Deretter har vi fra SSB hentet inn gjennomsnittlig bankrente for hvert år, og beregnet brutto rentekostnad for kjøp av 70 kvadratmeter når 85 prosent er banklån og 15 prosent er egenkapital.

Netto rentekostnad er funnet ved å benytte hvert års fradragssats, som varierer fra 28 prosent til 22 prosent. Vi har satt egenkapitalavkastningskravet til 0.¹² Vi har hentet inn median inntekt etter skatt for husholdninger i Norge for hvert år 2010-2023 og ekstrapolert med 5,3 prosent stigning for 2024, i tråd med Teknisk beregningsutvalg. Deretter har vi beregnet netto rentekostnad i

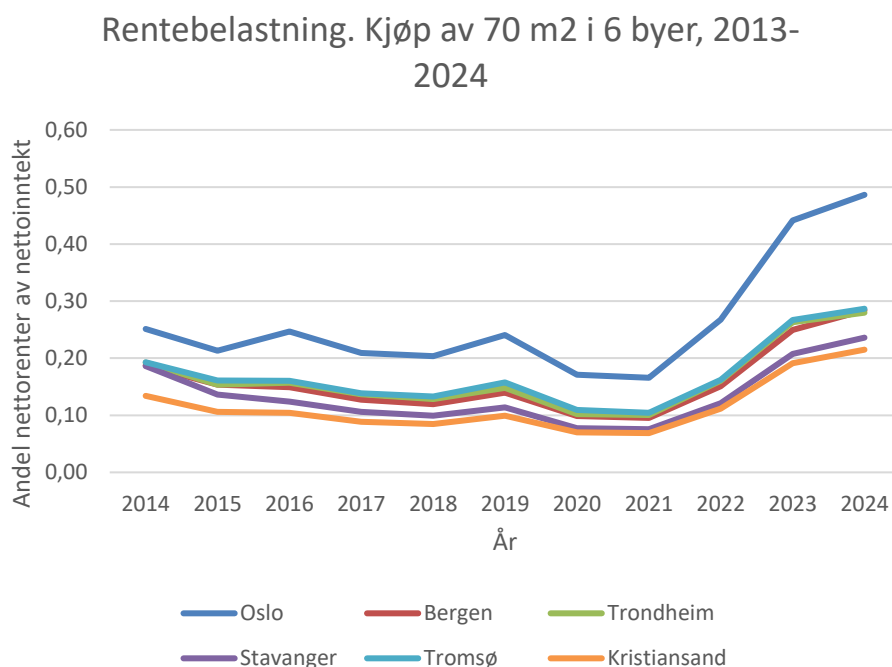
¹² Hvis vi hadde stilt et krav om at også egenkapitalen skulle ha avkastning, ville funnene våre ha blitt enda sterkere. Den enkleste måten å forstå dette på, er å si at egenkapitalen skal ha samme rentenivå som bankrenten. Da vil resultatene være det samme som om boligen var 100 prosent lånefinansiert, ettersom rentene var like på lånet fra banken og lånet «fra deg selv» (som egenkapitalen er). Ved å bruke 15 prosent egenkapital uten forrentning gjør vi modellen noe mer virkelighetsnær og i tråd med måten folk ser på boligkjøp.

forhold til netto husholdningsinntekt. Vi har ikke tatt hensyn til Utlånsforskriften siden den indikatoren vi ønsker å utvikle, skal avspeile priser på knappe realøkonomiske ressurser, ikke kredittbeskränkninger opprettet for makroøkonomiske forhold og finansiell stabilitet.

Vi ser av Figur 7.1 at for et kjøp av en liten bolig i Oslo, vil rentene etter skatt utgjøre en høy andel av disponibel inntekt. Andelen ligger over alle andre byer i alle år. Alle andeler stiger med rentenivået de siste årene. Men også i perioden før 2020, ligger andelen i Oslo høyest.

Denne figuren er et viktig element for å begrunne en påstand om at Norge ikke har et boligproblem, men Oslo har det. Med en tålegrense for rentebelastning på 25 prosent, ligger Oslos andel rundt eller over denne allerede før 2019. For de andre byene er tolkningen at rentebelastningsindikatoren sier at boligprisnivået er bærekraftig, selv om noen kanskje er i faresonen.

Figur 7.1 Rentebelastning, 6 norske byer, 2014-2024



Noter: Vi har tatt utgangspunkt i at gjennomsnittlig tilgjengelig areal i Norge er 71 kvadratmeter og gjennomsnittlig leilighetsstørrelse er 70 kvadratmeter. Vi har derfor sett på prisen på 70 kvadratmeter. Siden statistikken ikke skiller mellom boligtyper, har vi tatt utgangspunkt i kvadratmeterpriser slik Eiendom Norge oppgir dem i august 2024. Det betyr at det i prisberegningene for Oslo vil inngå flere leiligheter enn for Tromsø. Vi har ekstrapolert bakover i tid for hver august hvert år med Eiendom Norges prisstatistikk for hver by. Deretter har vi fra Statistisk sentralbyrå hentet inn gjennomsnittlig bankrente for hver august (nedbetalingslån med pant, tabell 10745). Deretter har vi beregnet brutto rentekostnad for kjøp av 70 kvadratmeter når 85 prosent er banklån og 15 prosent er egenkapital. Netto rentekostnad er funnet ved å benytte hvert års fradragssats, som varierer fra 28 prosent til 22 prosent. Vi har satt egenkapitalavkastningskravet til 0. Vi har hentet inn median inntekt etter skatt for husholdninger i Norge for hvert år 2010-2023 og ekstrapolert med 5,3 prosent stigning for 2024, i tråd med Teknisk beregningsutvalg. Deretter har vi beregnet netto rentekostnad i forhold til netto husholdningsinntekt.

Det betyr videre at for unge mennesker og for eldre arbeidstakere utenfor Oslo, vil det i praksis være umulig å flytte til Oslo. Boligprisene vil blokkere for flyttingen siden rentebelastningen vil bli for vanskelig. Uroen er at en talentfull arbeidstaker utenfor Oslo ikke vil ha nok egenkapital til å si «ja» til en jobb i Oslo. Dette skal vi se nærmere på.

7.4 Husholdninger kan ikke kjøpe bolig i Oslo uten egenkapital

La oss med en simuleringsøvelse se på hva husholdninger kan kjøpe hvis de har 15 prosent egenkapital. La oss også se bortifra Utlånsforskriften, for den er ikke poenget her. Poenget er i stedet å se på en indikator for om Oslo har blitt et lukket boligmarked. I tabellen ser vi hva som blir rentebelastning for ulike størrelser og ulike inntekter. For å gjøre det enkelt for leseren å kjenne seg igjen, lager vi klasser av brutto husholdningsinntekt, altså før skatt. Men i beregningene angir vi den renteandelen som framkommer av nettorenter på nettoinntekt. Vi har hentet inn typisk skatt for brutto husholdningsinntekt ved å bruke skatteetatens kalkulator og mest typisk oppsett, altså for eksempel ikke formuesskatt.

Tabell 7-2 Rentebelastning (netto renteutgifter på netto inntekt) ved ulike boligstørrelser og ulike brutto husholdningsinntekter for et rentenivå på 2024-nivå, Oslo

	Brutto hush.inntekt						
Boligstørrelse	1 000 000	1 200 000	1 400 000	1 600 000	1 800 000	2 000 000	2 500 000
60	0,28	0,24	0,21	0,19	0,17	0,16	0,13
80	0,37	0,32	0,28	0,25	0,23	0,21	0,18
100	0,47	0,40	0,35	0,32	0,29	0,26	0,22
120	0,56	0,48	0,42	0,38	0,34	0,32	0,26
140	0,66	0,56	0,49	0,44	0,40	0,37	0,31

Note: Vi har brukt kvadratmeterpriser fra Eiendom Norge august 2024, og vi har brukt SSBs årsgjennomsnittsrente fra bankene for 2024 (tabell 10745, nedbetalingslån med pant i bolig). Fradragssatsen varierer fra 28 prosent til 22 prosent for gjeldsrenter over tid, og vi har benyttet 22 prosent, som er fradragssnivået i dag. Nettoinntekt er beregnet ved å benytte Skatteetatens skattekalkulator der vi har brukt bruttoinntekt og angitt samboer ettersom vi ser på en husholdning med to inntektstakere. Husholdningsinntekt er det dobbelte av den individuelle inntekten. Vi har antatt at 85 % av boligens kjøpsverdi er finansiert ved lån med flytende rente. Vi har ikke anvendt avdragsplikt, men kun beregnet renteandelen.

Vi har markert med grønn farge de kombinasjonene av boligstørrelse og husholdningsinntekt som innebærer en rentebelastning på 25 prosent eller lavere. Tabellen viser at selv en husholdning der to personer hver har en disponibel inntekt på 600 000 slik at de samlet sett har 1,2 millioner kroner i disponibel inntekt, vil ha en høy rentebelastning ved å kjøpe en leilighet på 60 kvadratmeter i Oslo. De vil måtte akseptere at 28 prosent av deres disponible inntekt går til renter, og det er en andel som ligger høyt i forhold til antatt tålegrense. Hvis de hadde gjort et forsøk på å kjøpe en bolig på 80 kvadratmeter, ville det ha innebåret en andel på 37 prosent – som ligger over det man tenker man kan klare over tid. Selv husholdninger med svært høye inntekter, altså med samlet disponibel inntekt på 2,5 millioner kroner, kan normalt ikke kjøpe noe større enn 100 kvadratmeter – med mindre de har mye egenkapital.

For når husholdninger i Oslo vitterlig bor i større boliger enn dette, og har lavere inntekter enn dette, skyldes dette at de har høy egenkapital fordi de kom tidlig inn i boligmarkedet. Dette er en indikator på at Oslos boligmarked er i ferd med å bli et lukket system.

Vi kan da si at en rekke folk som bor i og eier bolig i Oslo i dag ikke hadde kunnet kjøpe deres egen bolig.

Dette er et utsagn som er konstruert for å få folk til å gruble. Det ser nemlig rart ut, for hvordan kan noen som eier bolig i Oslo ikke ha råd til å kjøpe den boligen de bor i. Svaret ligger i at vi tenker på folk som kun har 15 prosent egenkapital når vi sier at folk ikke har råd til å bo i Oslo. Mange husholdninger i Oslo har større egenkapital enn det – rett og slett fordi de kjøpte bolig for lenge siden.

Det har en implikasjon: De som er unge i dag, har ikke kjøpt bolig for lenge siden. De som har bodd i andre byer, har ikke kjøpt bolig i Oslo for lenge siden. Begge disse gruppene kan da ha for lav egenkapital til at de kan flytte til Oslo i dag. Men de har mye talent. Så hvis talentet ikke fritt kan velge hvor de skal ta jobber, har landet et problem.

7.5 Simuleringsøvelse: Hva sier rentebelastningen ved et lavere rentenivå?

Vi har fortsatt simuleringsøvelsen for å vise at funnet i tabellen over er avhengig av rentenivået. Derfor har vi beregnet rentebelastning for et boligrentenivå på 4 prosent. Da ser vi at flere kan klare å bo i Oslo.

Tabell 7-3 Rentebelastning ved ulike boligstørrelser og brutto husholdningsinntekter for et hypotetisk rentenivå før skatt (netto) på 4 %, Oslo

Boligstørrelse	Brutto hush.inntekt						
	1000000	1200000	1400000	1600000	1800000	2000000	2500000
60	0,20	0,17	0,15	0,13	0,12	0,11	0,09
80	0,26	0,23	0,20	0,18	0,16	0,15	0,12
100	0,33	0,28	0,25	0,22	0,20	0,19	0,16
120	0,40	0,34	0,30	0,27	0,24	0,22	0,19
140	0,46	0,40	0,35	0,31	0,28	0,26	0,22

Note: Vi har brukt kvadratmeterpriser fra Eiendom Norge august 2024, og vi har brukt en hypotetisk boliglånsrente på 4 prosent. Fradragssatsen varierer fra 28 prosent til 22 prosent for gjeldsrenter over tid, og vi har benyttet 22 prosent, som er fradragssnivået nå. Nettoinntekt er beregnet ved å benytte Skatteetatens skattekalkulator der vi har brukt bruttoinntekt og angitt samboer slik vi ser på en husholdning med to inntektstakere. Husholdningsinntekt er det dobbelte av den individuelle inntekten. Vi har antatt at 85 % av boligens kjøpsverdi er finansiert ved lån med flytende rente. Vi har ikke anvendt avdragsplikt, men kun beregnet renteandelen.

Vi ser av tabellen at par som har bruttoinntekt på 1,2 millioner kroner eller mindre kun har rentebelastning på 25 prosent eller mindre for boliger på 60 eller 80 kvadratmeter. Ved dette boliglånsrentenivået kan husholdninger der samlet brutto husholdningsinntekt er på 2,5 millioner, klare å kjøpe alle størrelser og fremdeles være under tålegrensen.

Selv når samlet brutto husholdningsinntekt er på 1,6 millioner kroner, blir rentebelastningen over tålegrensen ved kjøp av bolig på 120 kvadratmeter.

I sum forteller dette oss at boligprisene i Oslo har blitt så høye at de er utenfor rekkevidde for husholdninger som ikke kjøpte bolig i Oslo for lenge siden.

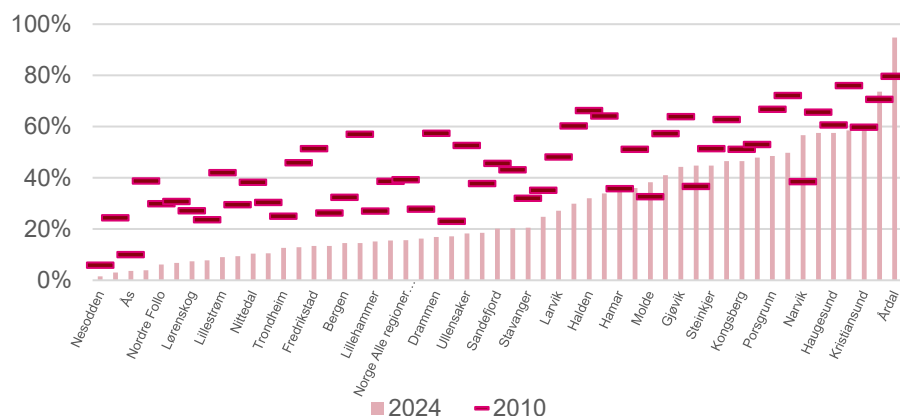
7.6 Nå er det renten som binder

NBBLs førstehjemindeks¹³ viser andelen av omsatte boliger en typisk førstehjemkjøper ville ha råd til i sin region et gitt år. Indeksen er basert på kunnskap om førstehjemkjøpere i regionene og faktorer som; inntekt, rente, boliglansregler, praksis for rentepåslag og avdragsfrihet, og utgifter til øvrig gjeld og kostnader.¹⁴

På landsbasis har andelen boliger en typisk førstehjemkjøper har råd til, falt fra 39,2 % i 2010 til 15,8 % i 2024. I Oslo var andelen tilnærmet lik som landsgjennomsnittet i 2010, med 38,8 prosent, men i 2024 var andelen falt til kun 3,9 prosent i hovedstaden. Det skyldes primært at boligprisene har økt langt mer i Oslo. Det siste året har økte renter og høyere boligpriser dempet kjøpekraften i boligmarkedet, mens høyere disponibel inntekt har trukket i motsatt retning.

Frem til og med 2022 var renten så lav at den typiske førstegangskjøpers boligbudsjett primært var begrenset av utlånsforskriftens krav til gjeldsgrad, dvs. at samlet gjeld ikke overstiger fem ganger årsinntekt. Siden har imidlertid renten blitt så høy at den typiske førstehjemkjøpers boligbudsjett er begrenset av kravet til betjeningsevne, dvs. at låntaker skal tåle en renteøkning på 3 prosentpoeng, men slik at banken uansett skal legge til grunn en rente på minst 7 prosent. I 2024 gjaldt dette i 48 av de 51 kommunene i undersøkelsen. Unntakene er Oslo, Bærum og Årdal, der den typiske førstehjemkjøpers boligbudsjett fremdeles var begrenset av kravet til gjeldsgrad i 2024. Det skyldes relativt høye lønnsnivåer i disse kommunene.

Figur 7.2 Førstehjemindeksen: andelen boliger en førstehjemkjøper hadde råd til i 2010 og 2024



Kilde: NBBL og SØA

¹³ <https://www.nbbl.no/forstehjemindeksen/>

¹⁴ Førstehjemindeksen forutsetter at boligkjøperen har nødvendig egenkapital tilgjengelig

8 Indikator 5: Flytting

Hvis en by blir for dyr, vil ingen kunne flytte inn i den. Før det skjer, vil det være en nedgang i innflyttingen – og særlig av visse befolkningsgrupper. I dette kapitlet følger vi innflytting til to byer over tid for visse segmenter av befolkningen.

8.1 Kort og enkel framstilling av kapitlet

- Innenlandsk flytting vil kunne avsløre prekær mangel på bygging visse steder ettersom nøkkelgrupper i befolkningen ikke lenger vil kunne flytte dit
- Vi viser at det er fallende innflytting til Oslo for 30- og 40-åringer
- Det er også fallende innflytting til Trondheim for 30-åringer, men ikke for 40-åringer
- En forklaring for 30-åringene er at de er ferdig med utdanning og har startet familie og derved jakter på hus med hage, som er billigere utenfor byene
- Det er støtte til, men ikke bevis for, hypotesen om at boligprisene i Oslo er i ferd med å redusere muligheten for å rekruttere kompetanse inn til Oslo fra områder utenfor Oslo

8.2 Innenlandsk migrasjon

Hsieh og Moretti (2019) viser at USAs bruttonasjonalprodukt kunne ha vært 3,7 prosent høyere om tre byer hadde hatt normale restriksjoner på bygging. Hovedgrunnen bak dette funnet, er at arbeidstakere med attraktive ferdigheter ikke kan flytte dit landet har mest bruk for ferdighetene fordi boligprisene der er for høye til at arbeidstakerne har råd til å flytte.

Det ultimate beviset for at Norge mister økonomisk verdiskapning og derfor velferd ville tilsvarende være å demonstrere en endring i flyttemønster av arbeidstakere med spesielle ferdigheter. Det krever imidlertid betydelig med forskning. I påvente av slik forskning har vi i denne rapporten tittet på noen grovere mønstre i flyttingen, og vi har satt søkelyset på den gruppen i samfunnet som både har ervervet seg erfaring og ferdigheter, men som ennå

ikke har foreldete ferdigheter. Vi ser på aldersgruppen av arbeidstakere mellom 30 år og 55 år.

Ideen er at noen spesielt attraktive arbeidstakere i Norge takker «nei» til en jobb i Oslo fordi de ikke har nok egenkapital til å kjøpe et bosted i Oslo. En slik utvikling ville innebære at slik innenlandsk flytting faller i frekvens eller øker mindre i frekvens enn flytting for tilsvarende gruppe andre steder.

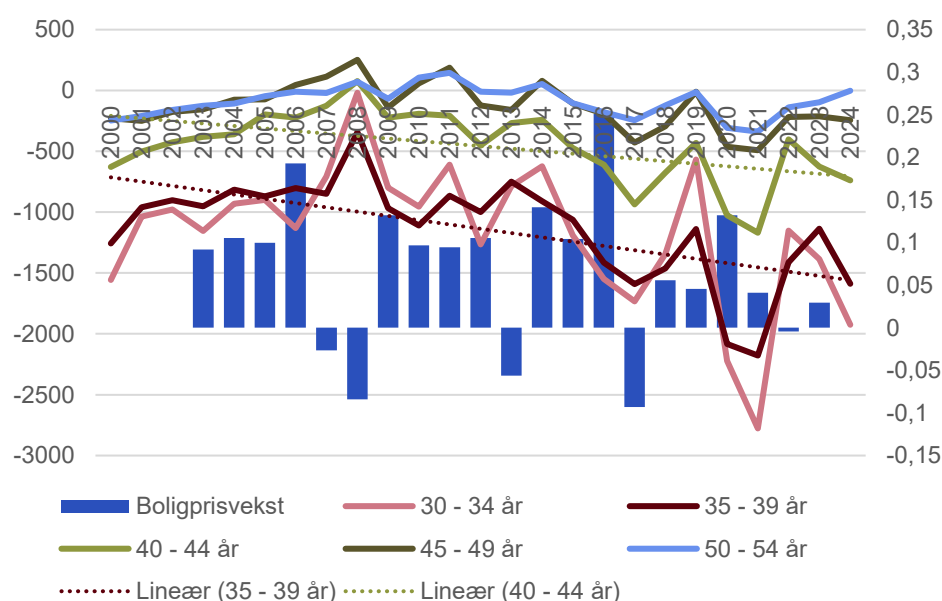
8.3 Flytting til Oslo for fem aldersgrupper

I figur Figur 8.1 nedenfor har vi kartlagt innflytting til Oslo for fem aldersgrupper. Vi ser at særlig aldersgruppene 30-34 år og 35-39 år har hatt en svært negativ utvikling i innflytting til Oslo etter finanskrisen. For å illustrere en lengre tids utvikling har vi estimert to tidstrender over en periode på 25 år for gruppene 35-39 år og 40-44 år. Begge viser fallende tendens.

Vi har også lagt inn boligprisveksten i Oslo i et panel nedenfor, for å se om vi kan ane en sammenheng mellom flyttemønstrene i disse segmentene og boligprisveksten. Det er slående at de to mest markante toppene for innflytting for gruppene 30-34 år og 35-39 år i år 2008 og 2019 går sammen med fallende boligpriser eller lav boligprisvekst.

Dette er konsistent med hypotesen om at Oslos boligpriser virker avskrekkende for innflytting fra visse arbeidstakergrupper, men er ikke et bevis for det. Mønsteret er konsistent med andre hypoteser også, som for eksempel ren smaksendring. Det kan imidlertid også hende at figuren *underdriver* talentflukthypotesen i og med at vi ikke har data som setter oss i stand til å skille ut grupper av arbeidstakere med helt spesielle ferdigheter som f.eks. de som har doktorgrad, har patenteringsaktivitet eller er spesielt produktive.

Figur 8.1 Netto innflytting til Oslo for 5 alderssegmenter (venstre akse) mot boligprisveksten. Oslo og Bærum (høyre akse). 2000-2024



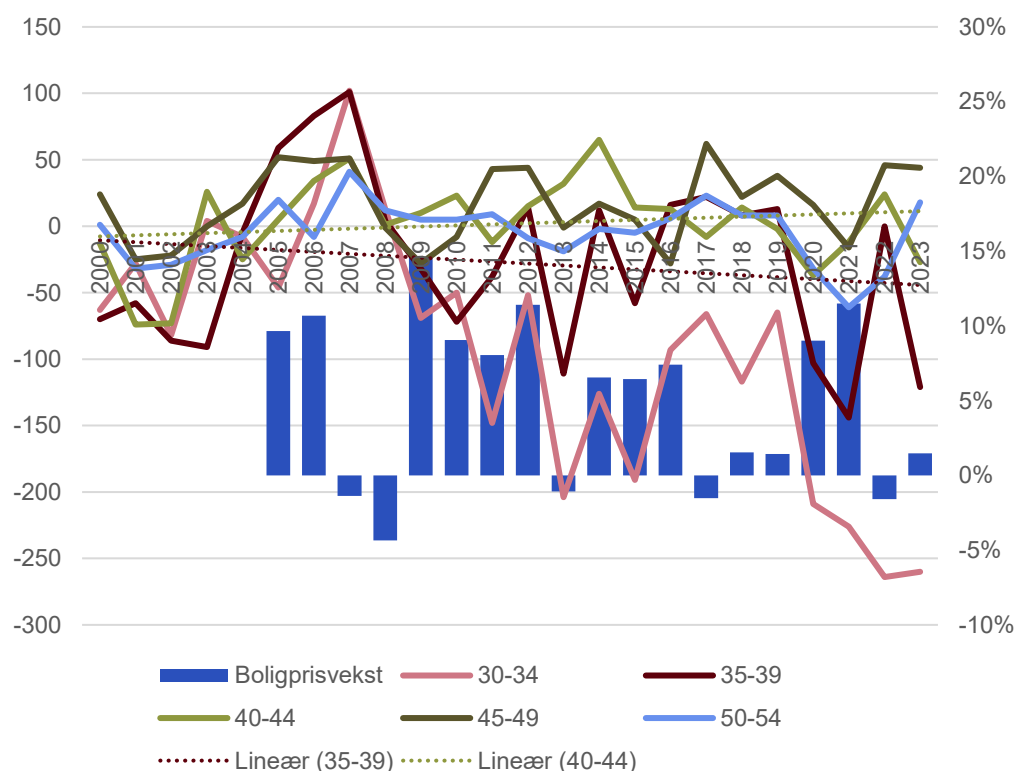
Kilde: Oslo kommune & Eiendom Norge

Boligprisveksten er beregnet som prosentvis endring mellom 1 kvartal ett år og 1 kvartal påfølgende år.

For å kunne sammenlikne Oslos flyttemønster med en annen by, som kan fungere som en kontrollgruppe, har vi også hentet inn tall for Trondheim. Der ser vi et litt annet mønster. Vi ser riktignok at folk i 30-årene har en fallende tendens, men ikke 40-åringene. Det representerer et interessant mønster. Det er nemlig mulig at 30-åringene typisk sett flytter ut av byene, da de er i en livsfase der de er ferdig med utdanning og har startet familie. Dermed kan de jakte på hus med hage, som er lettere å få tak i utenfor byen. Imidlertid kunne man argumentere for at slik har det vært lenge, og at det dermed ikke er noen grunn til å registrere endringer. I økonomifaget er analytikerne opptatt av at det er endring som skaper endring, og hvis man observerer en endring i en variabel, så leter man etter en endring i en annen variabel, som da kan være en kandidat til årsak.

Det som støtter vår hypotese om at boligprisene i Oslo er i ferd med å stenge for rekruttering av arbeidstakere som kommer fra områder utenfor Oslo, er at det er forskjell i flyttemønsteret til 40-åringene. De viser fallende tendens inn til Oslo, men flat tendens i Trondheim. I sum kan vi konkludere med at flyttemønstre ikke gir sterke nok signaler til å gi full støtte til eller svekke hypotesen om at arbeidsmarkedet har blitt påvirket betydelig av boligprisene. Men vi kan si at flyttemønstrene ikke leder oss til å forkaste hypotesen.

Figur 8.2 Netto innflytting til Trondheim for 5 alderssegmenter (venstre akse) mot boligprisveksten. Trondheim (høyre akse). 2000-2024



Kilde: Panda analyse & SSB

Noter: 1) Boligprisvekst er bare tilgjengelig for Trondheim fra og med 2005 (SSB: tabell 07221). Boligprisveksten er beregnet som endringen mellom 1 kvartal ett år og 1 kvartal påfølgende år. 2) Flyttemønstre for Trondheim er offentlig tilgjengelig gjennom trondelagittall.no. Panda analyse utarbeider beregningen som ligger bak flyttemønstrene som er offentlig tilgjengelig der. Panda analyse har vært behjelpelig med et uttrekk av dataen for perioden 2000-2023.

9 Indikator 6:

Sentralitetsprisfunksjoner

Den indikatoren som fanger opp mest av arbeidsgivers behov, arbeidstakers betalingsvillighet samt husholdningenes velferdsønsker, er sentralitetsprisfunksjonen. Det viser sammenhengen mellom reisetid og boligpris. I dette kapitlet kartlegger vi denne sammenhengen for fem byer i Norge.

9.1 Kort og enkel framstilling av kapitlet

- Norge sentraliseres. Et plott over bosettingsmønsteret i Norge over mange hundre år, viser at det i det siste hundreåret har vært et klart ønske blant befolkningen om å bo tettere
- Bare siden 2011 har antallet mennesker som bor i tettbygde strøk økt med 517 000 mens antallet mennesker i spredtbygde strøk har falt med 67 000
- En sentralitetsprisfunksjon er en kurve som viser sammenhengen mellom reisetid til sentrum og boligpris
- Vi lager prisfunksjoner for fem norske byer: Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Tromsø
- En sentralitetsprisfunksjon er en måte å presse mye informasjon inn i en enkelt linje. Den er et resultat av, og inneholder derfor informasjon om, arbeidsgivers ønske om å få tak i arbeidstakere, husholdningers ønske om tjenestetilbud og hvordan arbeidstakere og arbeidsgivere verdsetter tid
- Prisfunksjonen er brattere desto høyere verdi husholdninger setter på tid og tjenestetilbud, desto mindre bygging det er sentralt og desto mer ineffektiv trafikkavviklingen er
- For at folk skal akseptere en ekstra reisetid på 25 minutter for hver reise inn til sentrum, må de få rabatt i boligpriser. Den rabatten har vi beregnet for hver by til å være:
 - o Oslo: 43 300 kr/m² lavere
 - o Bergen: 17 100 kr/m² lavere
 - o Trondheim: 21 800 kr/m² lavere
 - o Stavanger: 11 800 kr/m² lavere
 - o Tromsø: 13 900 kr/m² lavere

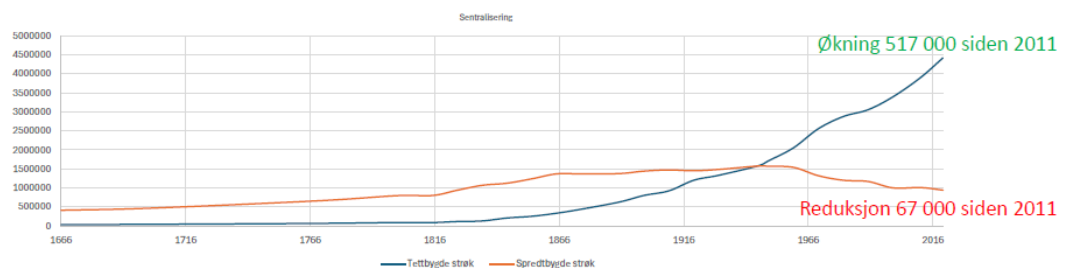
9.2 Folkeavstemming med lommebøkene

For å utvide ideen om at flyttemønstre er nyttige for å dokumentere boligbyggingsbehov, har vi i figuren nedenfor hentet data fra SSB for bosettingsmønsteret i Norge over et virkelig langt tidsrom. Vi ser på data fra 1600-tallet til i dag, og vi splittet det opp i antall mennesker som bor i tettbygde og spredtbygde strøk.

Vi ser at i flere hundre år bodde majoriteten i Norge i spredtbygde strøk. Da var Norge i epoken som kalles *agrærøkonomien*, altså jordbruksøkonomien. Økningen i antall mennesker som bodde i tettbygde strøk startet om lag med den epoken som omtales som *industriøkonomien*. Den er kjennetegnet ved at sekundærnæringene øker i omfang, en gruppe næringer som inkluderer industri, kraft og bygg. Fra omkring årtusenskiftet kan vi si at Norge har beveget seg inn i *kunnskapsøkonomien*, der en stor andel av arbeidstakerne arbeider i tertiærnæringer og der arbeidstakerne produserer immaterielle produkter som kunnskap, helsetjenester, analyse og finanstjenester.

Næringer som vokser fram i kunnskapsøkonomien, kjennetegnes ved at det foreligger betydelige oppstartskostnader og deretter små marginalkostnader. Det typiske eksemplet er leveranse av en vaksine. Før første kanyle kan settes, må kunnskapen som ligger til grunn for vaksineeffekten, erverves. Når kunnskapen er ervervet, vil kostnadene være små per enhet som leveres. Disse næringene er ofte kjennetegnet ved *agglomerasjonsgevinster*, altså samlokaliseringsgevinster. Det er gevinster som har til felles at klynger av arbeidstakere er gunstig for den økonomiske aktiviteten, både innad i og mellom firmaer. Ideer oppstår lettere når like arbeidstakere er i nærheten av hverandre. Ferdigheter læres hurtigere. Gode matcher mellom arbeidsgiver og arbeidstaker finner sted i høyere grad. Da vil arbeidstakerne søke seg til regionale sentra, og vi ser av figuren at bare siden 2011 har antall mennesker som bor i tettbygde strøk økt med 517 000. I samme periode har antall mennesker som bor i spredtbygde strøk falt med 67 000. Det er vitnesbyrd om transisjonen inn i kunnskapsøkonomien.

Figur 9.1 Bosettingsmønsteret i Norge 1666-i dag



Kilde: SSB.

Hvis boligbyggingen ikke holder tritt med disse endringene i befolkningens foretrukne bosted, vil en mekanisme måtte sortere dem som skal få lov til å bo der de ønsker og hvem som ikke skal få lov. I en markedsøkonomi er det *pris* som er et slikt sorteringsinstrument. De som er villige til å betale tilstrekkelig for godet, vil få godet. De andre vil ikke få anledning.

Dermed er det nyttig å estimere såkalte sentralitetsprisfunksjoner som fanger opp betalingsvillighet for nærhet til klyngesenteret, altså det regionale senteret. Slike prisfunksjoner er komprimert informasjon og kraftige verktøy.

De avslører hva folk ønsker seg ved å angi betalingsvillighet som funksjon av reisetid. Vi har derfor beregnet sentralitetsprisfunksjoner for fem norske byer.

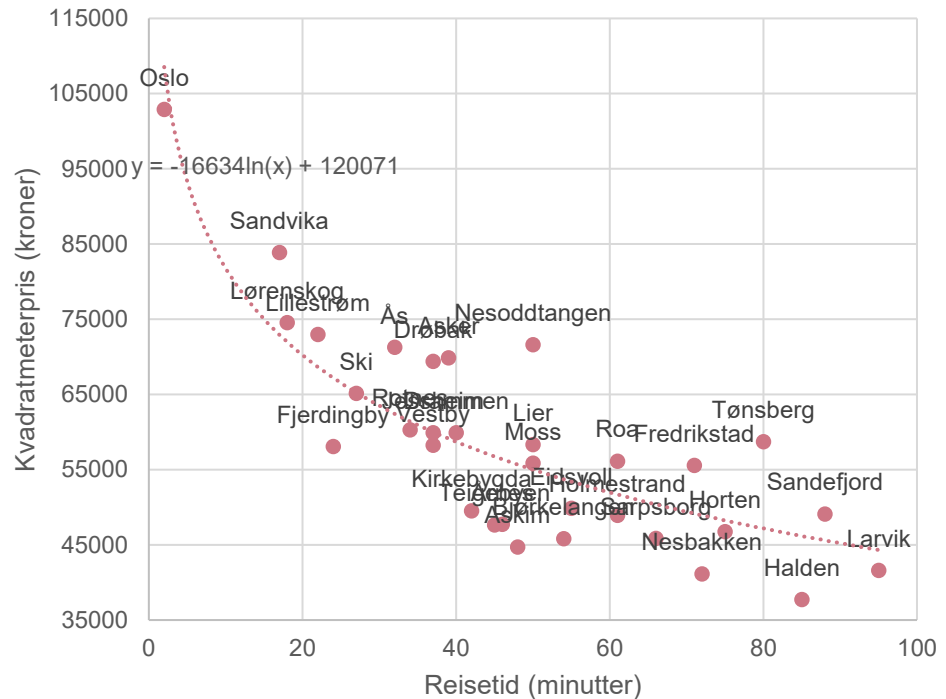
9.3 Sentralitetsprisfunksjonen rundt Oslo

Vi starter med å vise figuren for Østlandsområdet, altså området der Oslo er origo. Mens kvadratmeterprisen på leiligheter i Oslo ligger på 103 000 kroner, er den annerledes når reisetiden øker. Med 17 minutters reiseavstand til Sandvika, faller prisen til 84 000 kroner. Lørenskog ligger 18 minutter unna, og kvadratmeterprisen ligger på 75 000 kroner. I Lillestrøm, som er 22 minutter unna, er prisen 73 000 kroner.

Mange bosetter seg i Asker og Drammen med henholdsvis 39 og 40 minutter unna. Det er mulig å stusse på tidene som oppgis, for mange vil ønske å anvende togtider. I vår beregning har vi brukt Google, for å gjøre det helt likt til alle steder. Vi har da brukt Googles kommunemidtpunkt, og der vil tidene bli annerledes enn Asker stasjon og Drammen stasjon. Det er forklaringen på at prisene i Asker er 70 000 kroner per kvadratmeter mens de er 60 000 kroner per kvadratmeter i Drammen. Forskjellen på 10 000 kroner vil reflektere det at mange av dem som byr på boliger, vil oppfatte Asker som betydelig nærmere Oslo enn Drammen.

Ser vi på områder som ligger lenger unna, for eksempel Fredrikstad og Larvik, faller prisene til 56 000 og 42 000 kroner per kvadratmeter. Budskapet i figuren er at mennesker i Norge verdsetter tid, og ønsker å plassere seg nær origo, for i origo tilbys det et stort arbeidsmarked og et stort tjenestetilbud. Ikke alle har samme betalingsvillighet for posisjon, og det vil være spredning i betalingsvillighet, som vil vise seg i spredningen i bosettingen. Men budskapet er at mennesker stemmer med sine lommebøker når de skal avgjøre hvor de vil bo, og det er attraktivt å bo i nærheten av store arbeidsmarkeder.

Figur 9.2 Sentralitetsprisfunksjonen rundt Oslo. Reisetid i minutter (x) og kvadratmeterpris i kroner (y). 2024



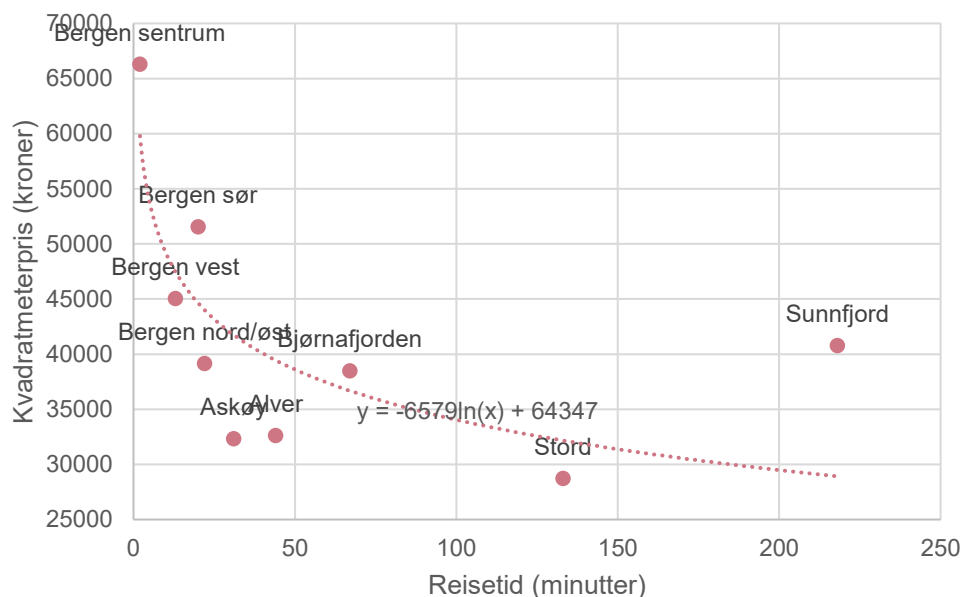
Kilder: SSB, Google. Reisetid er beregnet ved å ta minste oppgitte reisetid fra Google ved to søk. Et søk ble gjort 8.2.25 kl. 16. Et annet søk ble gjort 14.2.25 kl. 14. Det første søket var fra Oslo S. Det andre søker til Oslo S. Oslo S er satt til 2 minutter for å representere sentrale boliger og for å muliggjøre logaritmisk regresjon. Prisdata er hentet fra SSB 2024 tabell 06035. For Akershus brukte vi administrasjonssentrum, bortsett fra for Lørenskog, da vi brukte Lørenskog og ikke Kjenn. Hurdal er utelatt pga. få observasjoner av leilighetstype. Buskerud er representert ved Drammen og Lier. I Østfold valgte vi Askim for Indre Østfold. I Vestfold er Færder utelatt.

9.4 Sentralitetsprisfunksjonen rundt Bergen

I neste figur har vi gjentatt øvelsen for Bergen. I Bergensområdet har vi brukt tall fra Eiendom Norge for å inkorporere de geografiske forholdene på Vestlandet ettersom vi ønsket å inkludere deler av Bergen slik at vi fikk kartlagt prisfunksjonen på en hensiktsmessig måte.

Vi ser at mens Bergen sentrum har kvadratmeterpriser på 66 000 kroner, er prisene på Stord nede på 29 000 kroner. Bjørnafjorden ligger på 38 000 kroner, men er 67 minutter unna. Bildet reflekterer igjen betalingsvilligheten for nærhet.

Figur 9.3 Sentralitetsprisfunksjonen rundt Bergen. Reisetid i minutter (x) og kvadratmeterpris i kroner (y). 2024

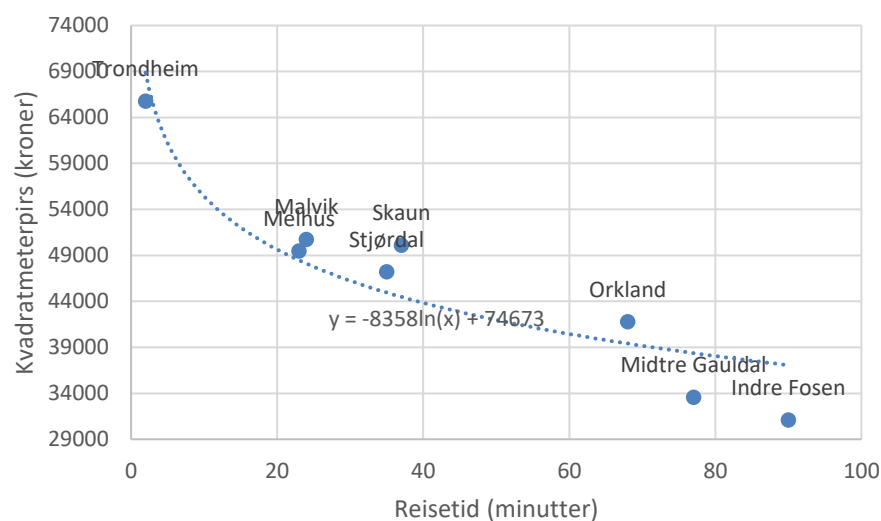


Kilder: Eiendom Norge, Google. Reisetid er beregnet ved å ta minste oppgitte reisetid fra Google. Nord er definert som Arna og Åsane. Sør er Fana og Ytrebygda. Vest er Fyllingsdalen og Låkevg.

9.5 Sentralitetsprisfunksjonen rundt Trondheim

I neste trinn ser vi på Trondheim, og vi ser et tilsvarende mønster. På grunn av geografien henter vi her tall fra Statistisk sentralbyrå, og finner at for leiligheter i 2024 er kvadratmeterprisen 66 000 kroner. I Skaun er den 50 000 kroner og i Orkland er den 42 000 kroner. Indre Fosen har priser som ligger på 31 000 kroner per kvadratmeter.

Figur 9.4 Sentralitetsprisfunksjonen rundt Trondheim. Reisetid i minutter (x) og kvadratmeterpris i kroner (y). 2024

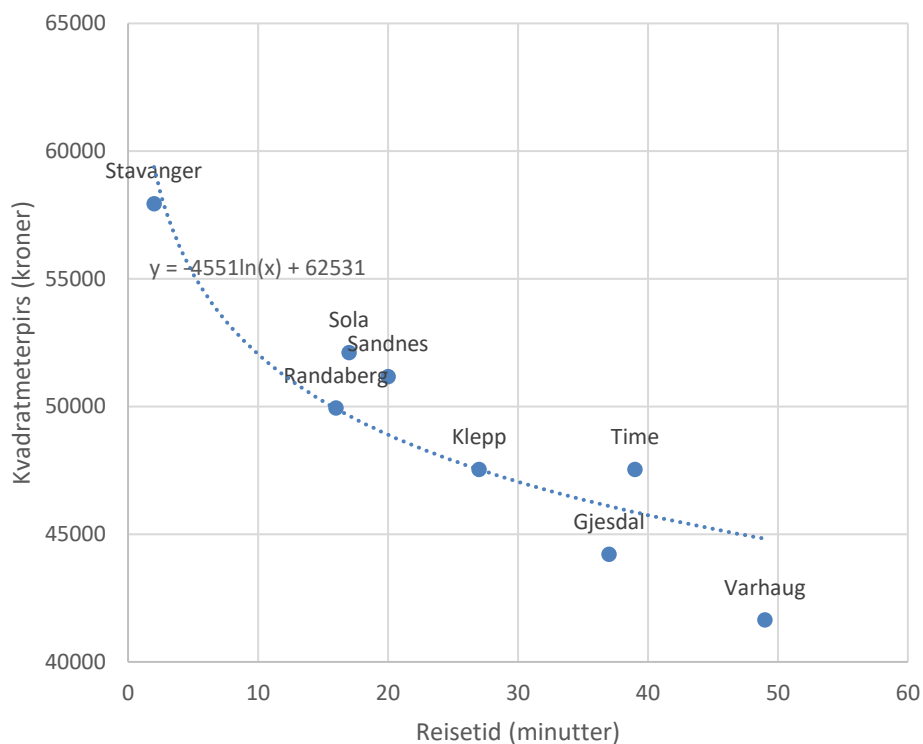


Kilder: SSB (tabell 06035), Google. Reisetid er beregnet ved å bruke oppgitt reisetid fra Google.

9.6 Sentralitetsprisfunksjonen rundt Stavanger

I Stavanger framkommer også en klassisk sentralitetsprisfunksjon med fallende kurve. I Stavanger ligger kvadratmeterprisen på 58 000 kroner, på Sola på 52 000 kroner, på Klepp på 48 000 kroner og i Varhaug (Hå) på 42 000 kroner. Dette viser hvordan man i Rogaland stemmer med føtter og lommebøker når man skal finne ut hvor man ønsker å bo.

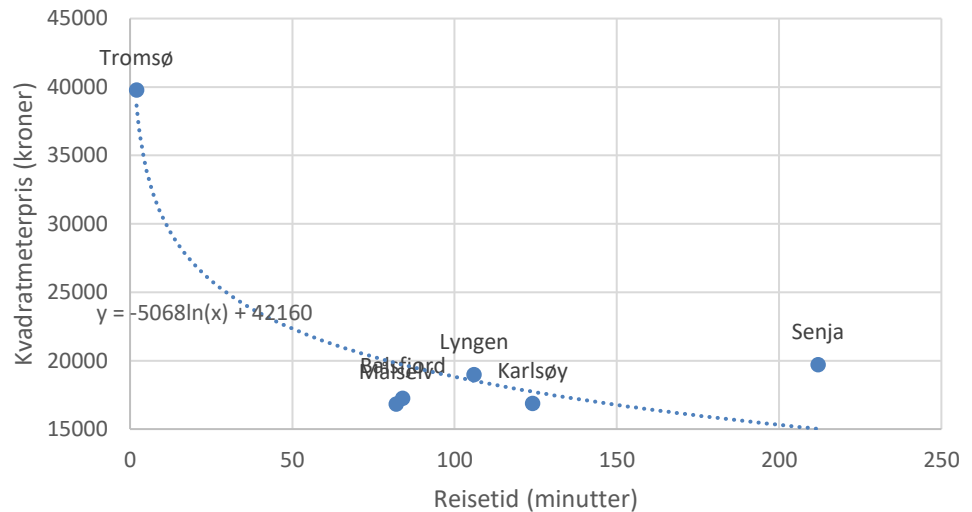
Figur 9.5 Sentralitetsprisfunksjonen rundt Stavanger. Reisetid i minutter (x) og kvadratmeterpris i kroner (y). 2024



Kilder: SSB (tabell 06035), Google. Reisetid er beregnet ved å bruke oppgitt reisetid fra Google. Hå er erstattet med Varhaug.

9.7 Sentralitetsprisfunksjonen rundt Tromsø

Figur 9.6 Sentralitetsprisfunksjonen rundt Tromsø. Reisetid i minutter (x) og kvadratmeterpris i kroner (y). 2024



Kilder: SSB (tabell 06035), Google. Reisetid er beregnet ved å bruke oppgitt reisetid fra Google. For Tromsø bruker vi priser for eneboliger.

Tromsø er noe annerledes enn de andre, men hovedpoenget er intakt. Det som er annerledes med Tromsø, er at kampen om plassen er ekstra forsterket der siden det er høy betalingsvillighet for å «komme på øya». Det gir en ekstra topografisk knapphetsfaktor da det kun er et gitt antall kvadratmeter tilgjengelig innenfor vannomgivelsene.

Tromsø-prisen ligger på 40 000 kroner per kvadratmeter. Vi måtte her bruke eneboliger som enheter av datagrunner (det er for få leiligheter i data), så det betyr at selve prisnivået kan ikke umiddelbart sammenliknes med andre områder i Norge. Men mønsteret viser med all tydelighet at det er høy betalingsvillighet for plassering nær regionsenteret i nord – og det er lavere kamp om plassen på Senja, der prisen er under halvparten.

9.8 Hovedfunn sentralitetsprisfunksjon

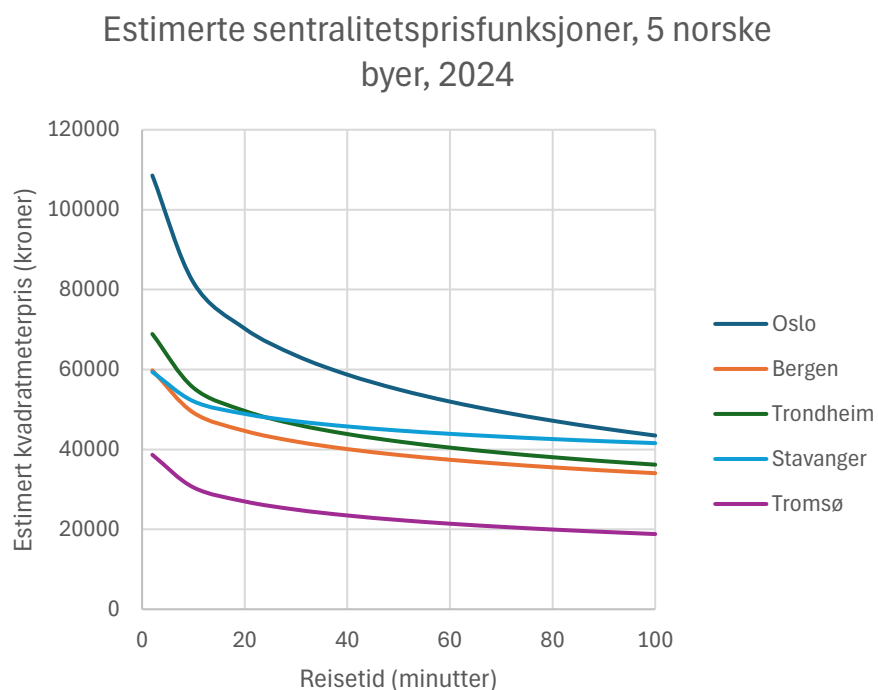
Vi kan sammenfatte funnene i dette kapitlet med å lage en figur der alle de estimerte sentralitetsprisfunksjonene er plottet opp mot hverandre. Da får vi også en indikasjon på prisnivåene i de ulike byene. I tillegg får vi en indikasjon på hvor flaskehalsene befinner seg geografisk. Siden tallene er innhentet på forskjellig vis er de ikke alle fem direkte sammenliknbare. Tall for Oslo, Trondheim og Stavanger er direkte sammenliknbare fordi datakilden er SSB og for leiligheter. Datakilden for Tromsø er SSB og gjelder eneboliger. Datakilden for Bergen er Eiendom Norge og er generelle snittpriser.

I denne sammenheng er derfor det mest interessant å sammenlikne Oslo med Trondheim, både fordi dataene er direkte sammenliknbare og fordi Oslo og Trondheim har ulik boligpolitikk.

Vi vil i den kvalitative delen av vår rapport lære at en by som for eksempel Trondheim blir betraktet som en by der mye gjøres riktig. Hvis vi hadde antatt at Trondheim ikke atskiller seg svært mye fra Oslo når det gjelder tjenestetilbud, er det kanskje ikke urimelig å påstå at boligprisene i Oslo og Trondheim ikke skal være altfor forskjellige. Noen forskjeller må vi anta det er rimelig at det er, Oslo er tross alt landets hovedstad – og det er slik at arbeidsmulighetene er større i Oslo enn i Trondheim fordi agglomerasjonsgevinstene tilsier det. Men når vi registrer at den estimerte kvadratmeterprisen på sentralitetsprisfunksjonen med 10 minutters reisetid til sentrum i Oslo ligger 48 prosent over den tilsvarende i Trondheim, kan vi med rimelig sikkerhet fastslå at det finnes flere flaskehalser i Oslo. For selv om man kunne fristes til å bruke Ahlfeldt og Pietrostefanis (2019) tetthets produktivitetselastisitet på 0,04, til å forklare de 48 prosentene, ville man støte på to utfordringer. For det første er det ikke tankenødvendig at økt tetthet på arbeidsmarkedet må øke boligprisene. Hvis byggingen holder tritt med etterspørselen, vil det ikke skje. For det andre vil selv en 400 prosent høyere tetthet i Oslo-området, kun tilsi 16 prosent høyere produktivitet i Oslo.

Den mest sannsynlige forklaringen er at posisjonen og helningsgraden til den estimerte sentralitetsprisfunksjonen for Oslo, må knyttes opp til utfordringer på tilbudssiden i boligmarkedet der.

Figur 9.7 Sentralitetsprisfunksjonen rundt 5 norske byer. Reisetid i minutter (x) og kvadratmeterpris i kroner (y). 2024



Note: I Tromsø måtte vi bruke data på eneboliger. I Bergen brukte vi data fra Eiendom Norge mens vi ellers brukte data fra Statistisk sentralbyrå (tabell 06035). Av den grunn er funksjonene for Oslo, Trondheim og Stavanger direkte sammenliknbare, men ikke dem for Bergen og Tromsø. Reisetid er beregnet ved å bruke oppgitt reisetid fra Google.

Vi sammenlikner kvadratmeterpriser i sentrum med 25 minutters reiseavstand ut, for å vise resultatene av folkeavstemmingen med lommebøkene. Da lar vi sentrum være angitt med 2 minutters reiseavstand og så ser vi på kvadratmeterprisene ved 27 minutters reiseavstand. Fallet i kvadratmeterpriser forteller hva folk må ha i rabatt boligprismessig for å

akseptere 25 minutters ekstra tid i reising for hver reise hver dag hver uke hvert år inn til sentrum:

1. Oslo: 43 300 kr/m² lavere
2. Bergen: 17 100 kr/m² lavere
3. Trondheim: 21 800 kr/m² lavere
4. Stavanger: 11 800 kr/m² lavere
5. Tromsø: 13 900 kr/m² lavere

Av dette lærer vi helt tydelig at norske husholdninger verdsetter tid. Denne verdsettelsen manifesterer seg i betalingsvillighet for sentralitet, og vi ser at på Østlandet stemmer folk med lommebøkene slik at de er villige til å gi 43 000 kroner mer per kvadratmeter når den ligger 25 minutter nærmere sentrum. Dette tallet inneholder informasjon om arbeidsgivers behov, arbeidstakeres foretrukne jobb og husholdningenes velferd av sentrale tjenestetilbud.

10 Kvalitativ undersøkelse ved semi-strukturerte intervjuer

Dette kapitlet presenterer innsikter levert fra sentrale aktører i markedet i intervjuer vi har hatt med dem. Vi bruker kvalitativ metode i form av semistrukturerte intervjuer til å identifisere særskilt viktige flaskehalser.

10.1 Kort og enkel framstilling av kapitlet

- Vi snakket med en rekke kontaktpersoner blant utbyggere og PBE
- Samtalene med utbyggere var utformet som en kvalitativ undersøkelse med semi-strukturerte intervjuer der vi på forhånd hadde laget en samling av 29 spørsmål, men der samtalene i noen grad ble styrt av tematikk som ble tatt opp av intervjuobjektet (IO)
- Til samtalene med PBE-representantene hadde vi en bruttoliste på 14 spørsmål
- En rekke punkter ble oppdaget. De viktigste inkluderer punkter som at:
 - rekkefølgekrav er kostnadsforøkende
 - saksbehandlingstiden virker fordyrende og skaper usikkerhet
 - mange omkamper virker unødvendige
 - regelusikkerhet skaper en forhandlingsinnstilling hos utbyggere
 - standardkravene er høye
 - minimumsstørrelser for leiligheter i Oslo er unødvendige og fordyrende
 - innsigelsesinstituttet og utredningskrav virker svært forsinkende på byggingen
 - det blir pekt på fra utbyggere og PBE at det mangler tillit mellom partene
 - kostnadsnivået er nå så høyt at det er ytterst få steder i landet det lønner seg å bygge. Totalentreprisekostnad ligger på 50 000 kroner per kvadratmeter og da kommer rekkefølgekostnader, finanskostnader, byggherrekostnader, tomtekostnader og fortjeneste i tillegg
 - politikerne må tidligere involveres og den parlamentariske styringsformen er til hinder for dette
 - boligreserven er vanskelig å måle, begrenset til få områder og har uavklarte rekkefølgekrav. Det er et ønske om nasjonale retningslinjer for beregning og krav til antall boliger i reserve
 - det var ingen opplevelse av at det forelå en ekte politisk vilje til raskt å skaffe flere boliger, men at dette noe som var fint å si, ikke etterkomme i praktisk utøvd politikk

10.2 Hvem vi snakket med og hvilke spørsmål

Vi snakket med ni ledere og kompetansepersoner på utbyggersiden og flere i Plan- og Bygningsetaten. Fra tilbudssiden i boligmarkedet var følgende selskaper representert: OBOS, Selvaag Bolig, Meinich Arkitekter, SiO, Bori, Norsk Eiendom, Haavind, Union, JM og Oxe. Den kvalitative undersøkelsen var utformet som et semi-strukturert intervju, det vil si at i utgangspunktet stilte vi de samme spørsmålene til alle, for bruttolisten av spørsmål var laget på forhånd, men der det var rom for å ha ulik grad av utdypning mellom hvert intervju. Det fikk den konsekvens at ikke alle intervjuobjektene (IO) svarte på alle spørsmål. Alle IO ble fortalt at de svarte anonymt, og dermed kunne tale fritt. I framstillingen nedenfor sikrer vi anonymitet ved ikke å navngi eller steds plassere prosjekter. Spørsmålene til utbyggersiden ble hentet fra denne listen av spørsmål:

1. Hva er det mest presserende problemet/største hindringene slik du ser det på tilbudssiden?
2. Hvorfor har byggekostnadene blitt så høye?
3. Hva er din opplevelse med Plan- og Bygningsetaten?
4. Hva er din opplevelse med kommunens politikere og deres ønske om å bygge boliger?
5. Hvor problematiske er kommunale standardkrav og tekniske kravene til standard?
6. Hvor problematiske er kravene til størrelse og sammensetning av leilighetsmixen?
7. Ligger tomtereserven riktig – eller hvor stor andel av tomtereserven er reell?
8. Er det riktig at byggekostnadene er høyere enn bruktboligprisene?
9. Hvordan regner dere tomtepriser når dere a) kjøper med betingelser og b) bruker egneide tomter?
10. Hvor stort er problemet med saksbehandlingstid og hvorfor tar det så lang tid?
11. Hvor stort problem er det at saksbehandlere byttes ut underveis?
12. Det blir sagt planarbeid tar minst 3-5 år å få vedtatt, har du en annen erfaring?
13. Hvor vanskelig er uforutsigbarheten i prosessen?
14. Hvor vanskelig er antall runder/omkamper/nye saksbehandlere?
15. Hvor krevende er søknadsprosessen?
16. Er naboprotester, høringer og klager egentlig noen hindring?
17. Hva sier du til dem som sier utbyggere kunne ha bygd, men venter fordi det er mer profitabelt?
18. Hvor stort problem er det at salgsgraden er mindre enn 50 %?
19. Hva slags kommentarer har du/dere til kommuneplan- og reguleringsplanarbeidet?
20. Hva slags forbedringspunkter har utfallet av kommunens arealdisponeringer (boligreserven)?
21. Hvor vanskelig/kostnadskrevende/tidkrevende er det med infrastruktur?
22. Hva slags kommentarer har du/dere til byggeprosessen?
23. Kan du gi detaljer på kostnadssiden?
24. Hvilke tiltak er nødvendige for å redusere byggekostnader?
25. Hvordan planlegger dere for ulike scenarier, som høy og lav bygging?
26. Hva slags kommentarer har dere til utfordringer i selve salgsprosessen?
27. Hva slags rolle kan Staten spille?
28. Hvilke politiske tiltak vil ha størst positiv effekt på byggingen?
29. Hva har vi ikke spurt om, men burde ha spurt om?

Til Plan- og bygningsiden stilte vi spørsmål fra denne listen:

1. Hva er det mest presserende problemet/største hindringene slik du ser det på tilbudssiden?
2. Hvorfor har byggekostnadene blitt så høye?
3. Hva er din opplevelse med samarbeidet mellom Plan- og Bygningsetaten og utbyggere?
4. Hvilke tanker har du om forholdet mellom PBE og politikere?
5. Hva er din opplevelse med kommunens politikere og deres ønske om å bygge boliger?
6. Mange utbyggere snakker om rekkefølgekrav og infrastruktur; hva er dine tanker her?
7. Hvordan opplever du kommunale og nasjonale krav/normer?
8. Mange utbyggere sier de ønsker seg forutsigbarhet, hva tenker du om det?
9. Det er en del som peker på at det kommer nye saksbehandlere, hva er dine tanker?
10. Samfunnsøkonomer ønsker seg flere boliger, er det slik at det er et prioritert mål?
11. En del peker på innsigelser og manglende koordinering mellom f.eks. Statens veivesen, Statsforvalteren, NVE. Hva er dine tanker?
12. Hva kan gjøres med Kommuneplanens arealdel og samfunnsdel?
13. Hvilke tiltak er ønsket slik du ser det?
14. Hva har vi ikke spurt om, men burde ha spurt om?

10.3 Hovedmønsteret

Noen elementer utkrystalliserte seg som viktige. Listen av de aller viktigste punktene ser slik ut:

- rekkefølgekrav er dyre
- saksbehandlingstiden virker fordyrende og skaper usikkerhet
- mange omkamper virker unødvendige
- regelusikkerhet skaper en forhandlingsinnstilling hos utbyggere
- standardkravene er høye
- minimumsstørrelser for leiligheter i Oslo er unødvendige og fordyrende
- innsigelsesinstituttet og utredningskrav virker svært forsinkende på byggingen
- det blir pekt på fra utbyggere og PBE at det mangler tillit mellom partene
- politikerne må tidligere involveres og den parlamentariske styringsformen er til hinder for dette
- boligreserven er vanskelig å måle, begrenset til få områder og har uavklarte rekkefølgekrav. Det er et ønske om nasjonale retningslinjer for beregning og krav til antall boliger i reserve

10.4 Rekkefølgekrav

En av de punktene som framstod som mest frustrerende var punktet om rekkefølgekrav. Intervjuobjektene stilte spørsmål ved rettferdigheten ved at førti boligkjøpere i et prosjekt skal finansiere goder som hele området vil nyte godt av. De sa at de aksepterte ideen om at noen elementer legitimt skulle tilfalle kjøperne, men stilte spørsmål ved det at samfunnet hadde stilt seg slik

at noen få, utvalgte boligkjøpere skulle betale for fellesgoder som parkanlegg, torg, busstopp og eksteriørmessig oppussing av området.

Det ble pekt på at dette både skaper usikkerhet på forhånd, forsinker prosessen underveis og fordyrer boligen til slutt. Det var sprik i anslagene på hvor mye dyrere, og det ble poengtert av det jo måtte avhenge av hvilke avtaler som ble gjort. Vårt inntrykk er at kostnadene typisk ligger om lag 3 000 kroner – 4 000 kroner per kvadratmeter i Oslo. Noen ganger kan kostnadene overstige 8 000 kroner per kvadratmeter.

I samtalene med PBE virket det som om også PBE hadde forståelse for opplevelsen til utbyggerne. Det ble pekt på at også politikerne har en del av ansvaret. Vi forsøkte å få lov til å ha en samtale med byråd for byutvikling, men fikk en epost der det stod at byråden ikke fant dette hensiktsmessig.

10.5 Saksbehandlingstid

Det ble også pekt på at saksbehandlingstiden virker unødvendig lang og kronglete. For utbyggerne er usikkerhet rundt forventet tidsbruk en stor kostnad. Da de vurderer et satsningsområde, vil det være en viktig beslutningskomponent om de kan forvente at behandlingstiden er tre år eller sju år. Det skal foretas en rekke utlegg som da vil måtte forrentes i en periode som både kan bli lang og der det er knyttet usikkerhet til hvor lang. Dette er et svært vanskelig miljø å foreta forretningsbeslutninger i.

En rekke enkeltepisoder og eksempler ble gitt. Et sted hadde gode planer foreligget allerede i 2016, men etter en rekke omkamper, revisjoner, utvekslinger og samtaler var prosjektet ikke noe nærmere i 2025. Det betyr at ni år hadde gått med uten synlig framdrift.

Noe av årsaken var knyttet til utskiftninger i personale og permisjoner hos PBE. Dette har vi ikke klart å undersøke, og PBE sier selv dette ikke er hovedårsaken. PBE peker på utbyggere, og sier at de har en holdning der det første forslagene er offensive fordi utbyggere strategisk vet at de må redusere ønskene etter hvert.

Siden dette framstår som et nøkkelpunkt, studerer vi tall i neste kapittel.

10.6 Regelusikkerhet

Det ble også sagt at det virket som om det offentlige Norge var uenige med seg selv, og der det kunne oppstå konfliktflater både mellom lovverk og mellom offentlige instanser. Flere pekte på at det også kunne være uenigheter mellom ulike saksbehandlere slik at utbygger først tok hensyn til én saksbehandlers innspill, for så å oppleve at denne sluttet eller gikk ut i permisjon, og så kom en ny saksbehandler med andre innspill.

Noen av innvendingene fra PBE som ble trukket fram som eksempler, framstår som små og pedantiske. Vi har da ikke mulighet til å kontrollere riktighet i påstandene om mikrostyring, og PBE mente selv at noen av framstillingene til utbyggerne ikke var presise. Men i sum framstår det som om det var store samarbeidsproblemer mellom partene i framdrift av planer.

Det ble også trukket fram at det er til dels store forskjeller mellom kommuner. Sandefjord ble pekt på som et eksempel til etterfølgelse.

10.7 Standardkrav

Flere av intervjuobjektene mente at standarder som TEK 7, TEK 10 og TEK 17 ikke var samfunnsoptimale. De mente innføringer av standarder ikke var godt forankret i en ordentlig nytte-kostnadsanalyse, men var mer et resultat av hva arkitekter og ingeniører mente «kunne være lurt». De etterspurte samfunnsøkonomer i prosessen, og tenkte at en slik kompetanse kunne belyse de kryssende hensynene som befant seg.

Som eksempler ble trukket fra etasjeskiller, ytterdører med isolasjon, lydisolasjon og ikke minst kravet til universell standard. Det ble da lagt fram som en ikke-optimal samfunnstilpasning at bare 1 av 100 trengte universell standard mens 100 av 100 boliger ble bygget med universell standard. Flere trakk fram kreative løsninger på dette, som for eksempel muligheten med å gå bort i fra kravet om universell standard, men kreve pliktig avsetning av et visst beløp per boligenhet. Denne avsetningen kunne så settes til et fond, som kunne finansiere de tilfellene der en kjøper fikk behov for universell utforming. Da kunne boligene bli bygd på en slik måte at det var mulig å etterjustere boligen og oppgradere den til universell standard senere – ved behov. På den måten ville samfunnet ikke nødvendig tilpasse seg det som tross alt er behov som få har, men på en slik måte at de som faktisk har behovet, vil få dette dekket når de flytter inn i en bolig.

10.8 Normer om minstestørrelse og sammensetning er fordyrende

Flere IO trakk fram at normer omkring minstestørrelser og sammensetning av ulike boliger av ulike boligtyper virker fordyrende. Det ble også stilt spørsmål ved det etiske rundt det at mennesket skal konsumere mye areal. Mange av IO pekte på at et prosjekt ville bli mye billigere per kvadratmeter om utbyggere fikk lov til å bygge det publikum etterspurte.

I samtale med PBE kom det poenget fram som peker på at en bolig i dag bygges for minst 100 år, noe som betyr at man i byplanlegging ikke kun kan legge vekt på hva publikum i dag ønsker, men også hva publikum i framtiden ønsker.

Utbyggerne mente at det ville være gunstig om økonomiske betraktninger også ble bygget inn i kommuneplaner og i andre kravlister, igjen med henvisning til en nytte-kostnadsanalyse. Når samfunnet har valgt mellom 1 leilighet på 90 kvadratmeter eller 3 på 30 kvadratmeter, vil det være kostnader og gevinster ved begge valg. Én stor leilighet gjør det mulig for barnefamilier å bo i byen og øker kanskje fleksibiliteten i forhold til framtiden. Men det valget innebærer at boligene blir dyrere og færre får anledning til å bo der. Samfunnet taper agglomerasjonsgevinster. Tre små leiligheter har omvendte kostnader og gevinster. Utbyggerne kastet da fram tanken at dette er et anliggende som ikke kun dreier seg om arkitektur og sosiologi, men også om økonomi.

10.9 Boligreserven

En rekke IO pekte på tomterreserven eller boligreserven. Oslo kommune definerer boligreserven slik: «Boligreserven viser til antall boliger i vedtatte detaljreguleringsplaner. Boligreserven inneholder alle typer boliger som ordinære boliger, studentboliger og omsorgsboliger. Her gjenstår kun en byggesøknad og man kan komme raskt i gang med bygging.»¹⁵ De mente for det første at beregningsmetoden for hva som virkelig var en reserve, var feil, og pekte på at rekkefølgekrav ikke var avklart. Det innebærer at andre merkelapper kan brukes, for eksempel mulighetsområde eller utbyggingspotensial. For det andre var det flere som pekte på at den såkalte reserven flere steder, og i hvert fall i Oslo, kun lå på noen få steder. Det ble etterlyst mer variasjon i hva som skulle være i en reserve.

Oslo kommune viser selv en oversikt over bolig- og områdereserven. De skriver at boligreserven per 8. januar 2025 omfatter 11 034 boliger og områdereserven har 38 987 boliger.

Det var et tydelig ønske om at nasjonale myndigheter skulle gjøre to ting:

- (1) Lage en formel som tydelig viste hvordan boligreserven ble beregnet
- (2) Stille et krav til at alle kommuner skulle ha en viss prosentandel av boligbeholdningen i boligreserve

10.10 Innsigelsesinstituttet og utredningskrav virker fordyrende

Mange av IO pekte på hendelser i gamle prosjekter der det hadde kommet innsigelser og der det hadde foreligget krav om utredninger som virket unødvendig forsinkende og fordyrende for prosjekter. De pekte på at det ikke virket som om noen hadde tenkt over, eller tok ansvar for, antallet innsigelser og utredninger – eller hvordan de påvirket byggingen. En rekke eksempler ble gitt, og det framstår som om det er en jungel av muligheter, snubletråder, forsinkelsespotensiale, omkamper og treneringsopplegg fra etater og naboer.

I samtaler med PBE opplevde vi at de uttrykte forståelse for dette punktet. Det er en lang liste med hensyn som skal tas, og det tar tid og koster penger.

Som eksempler kan vi vise til en artikkel titulert «Arkitekturdiktaturet» skrevet av Are Meinich i *Aftenposten* 26.3.24¹⁶ der det pekes på at det skal være samhandling med «Statsforvalterne, Statens vegvesen, Bane Nor, Avinor, Kystverket, NVE (Norges vassdrags- og energidirektorat), DSB (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap), Statsbygg, Forsvarsbygg, Riksantikvar, fylkes- og nabokommuner.» Han peker videre på at innspill kommer fra «PBE, Bymiljøetaten, EBY (Eiendoms- og byfornyelsesetaten), brannvesenet, bydelen, skole og barnehage, Sporveien, Byantikvar, renovasjon, vann og avløp.» I tillegg, skriver han, kommer interesseorganisasjoner og brukervedvirkning.

¹⁵ <https://www.oslo.kommune.no/byutvikling/bolig-og-omradereserven/>

¹⁶ <https://www.aftenposten.no/meninger/kronikk/i/nQ5Ejn/arkitekturdiktaturet>

10.11 Manglende tillit mellom partene

Både utbyggere og representanter fra PBE pekte på at det nå er liten tillit mellom partene. Mens en god framdrift hadde innebåret tidlig kontakt mellom utbyggere, etater og politikere, framstår det nå som om partene venter motstand fra de andre – og derved foretar manøvrering i forkant. Det kan for eksempel tenkes at utbyggere ikke er sikre på hvor mange etasjer som kan tillates, og at regelverket ikke er tilstrekkelig tydelig. De kan muligens forvente seks etasjer, men tegner ti, og må ha sju for at det skal være økonomisk forsvarlig. Motsatt kan PBE tenke seg at fem etasjer er gunstig for utfoldelsesmuligheter og belastning, men kan strekke seg til seks og tror utbyggerne vil prøve seg på elleve, men tenker de kun trenger fem for å gå i pluss. Politikerne kan ønske seg få etasjer, for ikke å komme i konflikt med områdets velgere.

Det ble nevnt at det er nødt til å bli endring på dette punktet, og at det måtte være mulig.

10.12 Kostnadsnivået

Alle IO fra utbyggerne pekte på at kostnadene nå er så høye at det er ytterst få steder i landet de vil tjene penger på å bygge ut. Det var relativt stor enighet om at en total entreprisekostnad på om lag 50 000 kroner per kvadratmeter ikke var et dårlig anslag. Det var noe mer sprikende anslag på rekkefølgekrav, finanskostnader og byggherrekostnader, men de fleste mente at kostnadene før tomt og fortjeneste i Oslo ville løpe opp mot 70 000 kroner per kvadratmeter. Anslaget ligger noe under for andre steder i landet, ikke minst på grunn av rekkefølgekrav.

Noe av kostnadsnivået er utenfor rekkevidden til utbyggere, etater og kommuner å gjøre noe med. Dette er for eksempel valutakurs og råvarepriser. Men en rekke andre forhold er det mulig å påvirke, ikke minst rekkefølgekrav, men også krav til standard, saksbehandlingstid, høydetillatelser og utnyttelsesgrad.

10.13 Tidlig involvering av politikere

Det ble nevnt både fra utbyggere og fra representantene for PBE at det var ønskelig at politikerne kom tidligere på banen slik at det både ble opprettet en ansvarsfølelse for framdrift og for å forhindre nei til godkjenning i vedtaksprosessen.

Flere lanserte den hypotesen om at den *parlamentariske* styringsformen var til hinder for dette fordi det innebar at politikerne kom sent på banen. Dette ville vi gjerne ha snakket med byråden for byutvikling om, men denne takket nei til vår forespørsel om samtale.

10.14 Manglende politisk vilje

De fleste IO pekte på at de ikke følte det kom politiske signaler om ekte vilje til å bygge. Det ble lagt fram formuleringer som gikk på at det er fint å si i taler at

man ønsker boliger og man kan posere som interessert, men når interessen skal vise seg i praktisk-politisk håndverk, svikter det.

Det var en klar etterlysning er en ekte politisk vilje, og en følelse av at dette haster.

10.15 Ytterligere responser i stikkordsform

I det følgende presenterer vi noen ytterligere snapshots fra samtaleene uten videre beskrivelse, men med en omskriving fra vår side:

- Planleggingsmyndighetene opererer med ikke-optimalt nivå på uroen for høyder, tetthet og utseende
- Det er vanskelig med høy turnover fordi det ofte innebærer gå-til-start med ny saksbehandler, ny subjektiv utøvelse av skjønn og omkamper
- Det appelleres til feil regelverk
- Det er lite digitalisering
- Det er høyt detaljeringsnivå og mikrostyring, f.eks. kan centimeter på terrengmur stoppe prosesser
- Politikere er for opptatt av leilighetssammensetning,
- Det er varierende politisk interesse for det å bygge.
- Noen politikere signaliserer at utbygging må ses på som et onde
- Moms-kompensasjonstilbakeføring ville være gunstig
- Graden av uforutsigbarhet er høy
- Trondheim og Kristiansand kan ses på som rollemodeller for andre kommuner
- Det er prekær mangel på tomter. De gode tomtene er tatt
- Det er svært stor forskjell mellom kommuner, både politisk og PBE
- Husbanken må få mye større rolle – også mot utbygger og finansiering av bygging
- Det er svært dårlig koordinering av offentlige etater
- Det foreligger strid mellom lovverk, f.eks. Jernbanelov og Kommuneplan
- PBE er underbemannet og mange saksbehandlere er for uerfarne
- En rekke saksbehandlere tør ikke ta beslutninger, men skjuler seg bak regelverk
- Det er et behov for koordinering av offentlige instanser, f.eks. kan Byantikvar oppføre seg slik at saksbehandler i PBE ikke tør gå imot
- Det ville være svært gunstig om krefter kunne forenes slik at utbyggingen ikke skjer tomt for tomt, men der større områder utbygges under ett
- Det ville være gunstig med tidligere møter og flere flater for informasjonsflyt
- Regelverket og praktisering av regelverk har gjort systemet lite fleksibelt
- Det er ingen samfunnsøkonomiske hensyn hos PBE og man kan høre ting i retning av at det er mye bedre at det ikke bygges enn at det bygges med lavere kvalitet
- For store muligheter for å trenere og blokkere framdrift
- Politikerne må gjenvinne kontrollen
- Det er PBE og embetsverket som styrer, og de bruker tid, er for opptatt av detalj og tar ikke et samfunnsøkonomisk perspektiv
- I PBE er fokus kun utforming, arkitektur og størrelse. Intet fokus på antall boliger
- Små boliger er gunstig i klimaregnskapet
- Flere små boliger gir lavere nyboligpriser
- TEK7 har gode nok standarder for lys, lyd og besøksmulighet, men TEK17 er mye strengere og dyrere
- Ukrainakrigen og valutakursen har gitt utbyggerne en merkostnad på 10 000 kr/m² (som er profittmarginen)
- Statsforvalteren kan unødig forstyrre og fordyre prosessen. Dennes rolle kan med fordel ses på en gang til
- Mange kommuner har mye å lære fra Sandefjord. Der er prosessene korte, effektive og basert på et ønske om framdrift og gode resultater

- Involvér politikere allerede fra førstegangsbehandling slik at den prosessrisikoen blir redusert
- Hjelp PBE. Nå er saksbehandlerne under konstant og stort krysspress fra mange aktører med motstridende ønsker
- Studer og vurder å endre Statsforvalterens rolle. Ofte har Statsforvalter bare en brems eller i verste fall en uoverstigelig hindring
- En del av bransjen sitter med tomter som er kjøpt til en høy pris. Der ser det ut som om videre gjennomføring har stoppet opp fordi de står med bokført verdi til kostpris i balansen, og det er en motstand mot å nedskrive verdiene

11 Saksbehandlingstiden øker

I intervjuene kom det fram at saksbehandlingstiden er en flaskehals som driver kostnadene opp. I dette kapitlet kartlegger vi nivået på tidsbruken i ulike byer, og vi ser på utviklingen av dem over tid.

11.1 Kort og enkel framstilling av kapitlet

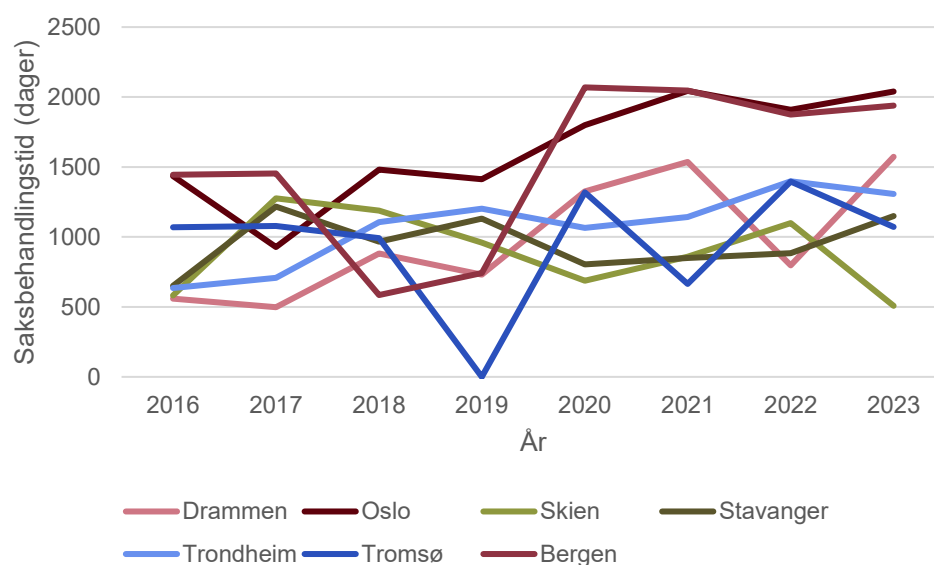
- I alle intervjuer vi gjorde med utbyggere, ble saksbehandlingstiden løftet fram som et stort problem. Vi studerer derfor nøkkeltall for saksbehandling for a) å se på lengden og b) se på økningen i lengden
- Saksbehandlingstid er tiden (i dager) det tar fra oppstartsmøte til et vedtak i kommunestyret
- Vi ser først på 7 byer i perioden 2016-2023
- Mens Oslo og Bergen, som ligger øverst i nesten hele perioden, startet med en saksbehandlingstid under 1500 dager, er den for 2023 i begge byer på over 2 000 dager
- For Bergen og Oslo øker saksbehandlingstiden med henholdsvis 134 og 133 dager for hvert år. Det betyr at saksbehandlingstiden blir ett år lengre hvert tredje år
- For Skien finner vi en fallende trend i saksbehandlingstiden i perioden

11.2 Saksbehandlingstiden er en flaskehals

I alle intervjuene ble saksbehandlingstiden løftet fram som et stort problem og betydelig flaskehals. En nøkkelparameter på tilbudssiden er håndteringsevnen til Plan- og bygningsetatene (PBE) i de ulike kommunene. Siden dette er så avgjørende for å forstå den avgjørende rollen til planmyndighet, og fordi den framstår som essensiell i den kvalitative undersøkelsen, analyserer vi tall for saksbehandlingstiden her i et eget kapittel.

I figuren plotter vi tiden det tar fra oppstartsmøte til vedtak i kommunestyret for byene Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Tromsø, Drammen og Skien. Vi ser at for de målepunktene hvor vi har tall (mangler tall for Tromsø i 2019), ligger saksbehandlingstiden på over 500 dager. Mens Oslo og Bergen, som ligger øverst i nesten hele perioden, startet med en saksbehandlingstid under 1500 dager, er den nå for begge byer på over 2 000 dager.

Figur 11.1 Saksbehandlingstid fra oppstartsmøte til vedtak i kommunestyret. Utvalgte byer, Norge 2016-2023



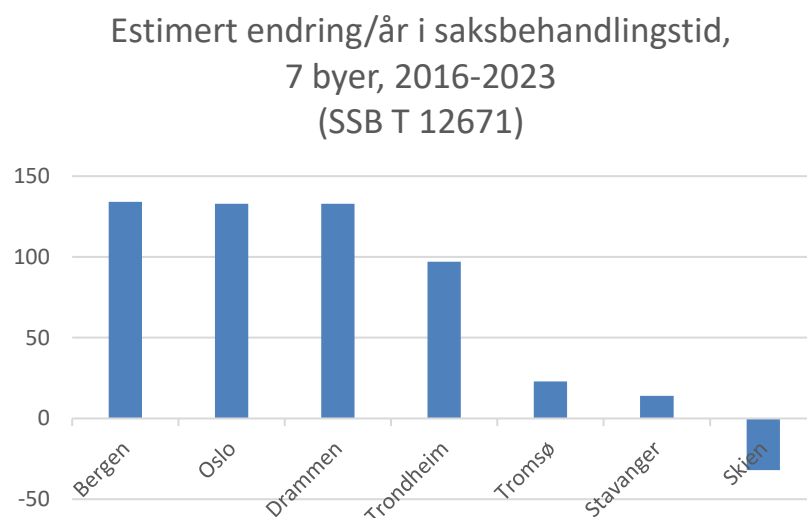
Note: Det foreligger ikke tall for Tromsø 2019. I regresjonen imputerer vi med snittet av 2018 og 2020. I grafen setter vi tallet til 0.

Kilde: SSB tabell 1261

11.3 Estimering av en tidstrend i en regresjonsmodell

Vi estimerer en tidstrend ved en lineær regresjonsmodell enkeltvis for hver av de sju byene, og i figur 11-2 viser vi trendlinjen for Oslo. I et slikt analyseopplegg finner vi hvor mye saksbehandlingstiden typisk øker for hvert år, altså stigningstallet i trendlinjen. I tabell 11-1 angir vi estimatene for hver by. Vi ser at for Oslo og Bergen er tallet høyt, henholdsvis 134 og 133 dager for hvert år. Det betyr at for hvert år som går, øker saksbehandlingstiden i Oslo og Bergen med ett år. I motsatt ende finner vi Skien. Der *faller* saksbehandlingstiden med 32 dager per år.

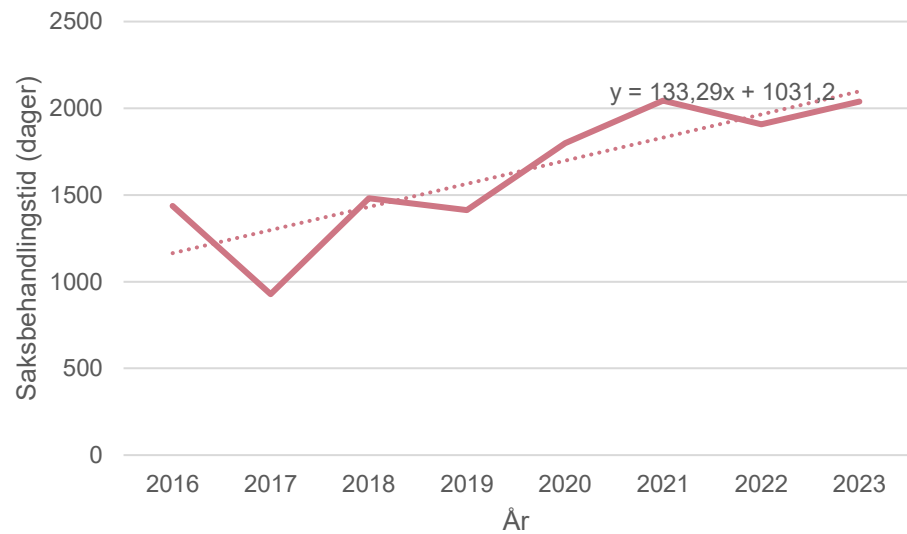
Tabell 11-1 Endring i saksbehandlingstid, 7 byer, 2016-2023



Kilde: SSB 12671.

Dette viser at det er stor variasjon på tvers av norske kommuner, og et mulig læringspotensial. Det er mulig å argumentere for at Skien har betydelig mindre kompleksitet i prosessene, og at det derfor vil være enklere å ha korte saksbehandlingstider. Da må man huske på at tabellen ikke viser saksbehandlingstid, men *endring* i saksbehandlingstid. Skien blir ikke mindre kompleks over tid, så det at vi finner en fallende tendens, avslører at Skien gjør noe riktig – som andre kommuner kan lære av. Tilsvarende kan vi si at verken Oslo eller Bergen plutselig blir mer komplekse på et knapt tiår. Så *økningen* i saksbehandlingstiden indikerer at prosessene har forbedringspunkter.

Figur 11.2 Saksbehandlingstid fra oppstartsmøte til vedtak. lagt inn med koeffisientestimer. Oslo, 2016-2023. Tidstrendlinje



Kilde: SSB tabell 1261.

12 Akkumulert boligunderskudd

I dette kapitlet sammenholder vi boligproduksjon med befolkningsutvikling. Det setter oss i stand til å gi tall på boligunderskudd i ulike byer og områder.

12.1 Kort og enkel framstilling av kapitlet

- Vi sammenholder boligbygging med befolkningsvekst
- Vi estimerer årlig boligunderskudd, og viser hvordan det over tid har bygget seg opp et betydelig akkumulert boligunderskudd i noen områder
- Områdene er kjennetegnet ved høye boligpriser
- Oslo og en del tilgrensende kommuner er de tydeligste eksemplene
- I Kristiansand og Trondheim derimot, har boligbyggingen i større grad holdt tritt med befolkningsutviklingen og boligprisene er relativt lave

12.2 Innledning

Nasjonalt har boligbyggingen over tid korrespondert relativt godt med etterspørselen som følger av befolkningstilveksten. Det er imidlertid perioder der det bygges mye og andre perioder der det bygges lite. Slike svingninger kan være problematiske i seg selv, både ved at de bidrar til varierende aktivitetsnivå, med opp- og nedskalering av utstyr og bemanning, og svingninger i byggekostnader og boligpriser.

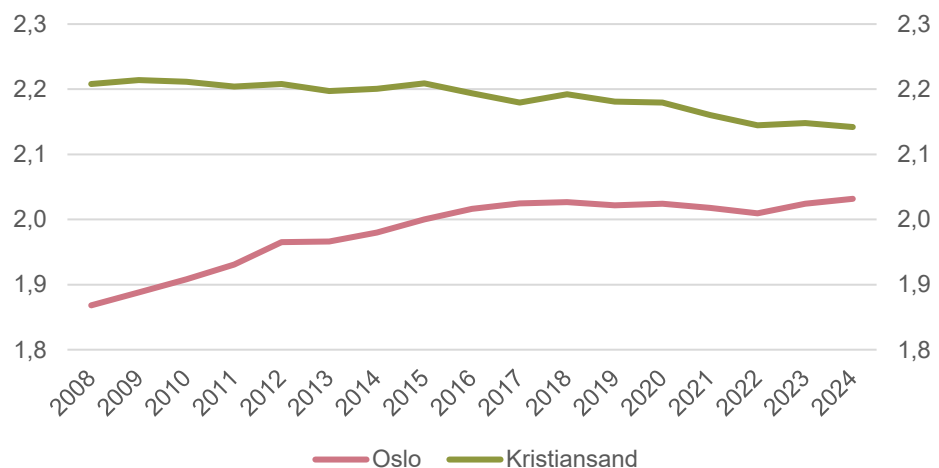
Det er også store regionale forskjeller. Enkelte steder skiller seg ut med lav boligbygging over tid. Oslo er ett slikt sted. Det gjelder også mange av kommunene rundt Oslo, som ligger innenfor pendleravstand til, og som er en del av arbeidsmarkedet i, hovedstaden. Kristiansand holdes gjerne frem som et eksempel på en by der boligbyggingen har holdt bedre tritt med befolkningsveksten og der har boligprisveksten vært moderat. Det gjelder etter hvert også for Trondheim. I dette kapitlet ser vi nærmere på sammenhengen mellom boligbygging, befolkningsvekst og boligpriser. Hovedfokus vil være på de store byene, med eksempler både på steder der det har vært bygget godt med boliger og steder der det har vært bygget for lite.

I denne rapporten har vi hele tiden hatt i bakhodet det økonomer kaller det *kontrafaktiske*, og det ligger en oppfordring til leseren om det samme. Et eksempel på en kontrafaktisk bane, er hva befolkningsveksten hadde vært, om boligbyggingen hadde vært høyere. Det er tross alt slik at boligbyggingen vil begrense befolkningsøkningen hvis det blir færre ferdigstilte boliger.

Dermed er det mulig å tenke seg at om det hadde vært bygget dobbelt så mye i Oslo og Bergen, kunne befolkningsveksten der ha vært mye større. Sentralitetsprisfunksjonene tidligere i rapporten indikerer at det er stor betalingsvillighet for flere bygg, og dermed er det ikke usannsynlig at en dobbelt så stor bygging i Oslo-området hadde ledet til betydelig høyere befolkningsvekst.

Når det over tid bygges mindre enn den underliggende etterspørselen skulle tilsi, kan det slå ut på mange områder. Ikke bare presses boligprisene og husleiene opp, men folk vil også bo tettere. En indikasjon på det siste ser vi i **Figur 12.1**. Den viser at gjennomsnittlig antall personer per bolig har økt over tid i Oslo, og avtatt noe i Kristiansand

Figur 12.1. Det blir trangere i Oslo. Personer per bolig. Oslo og Kristiansand



Kilde: SSB og Samfunnsøkonomisk analyse.

Etter en periode med høyt nyboligsalg under pandemien, falt nyboligsalget kraftig. Nasjonalt har salget vært lavt siden sommeren 2022. I Oslo var det høye salget under pandemien mer kortvarig. Det betyr at vi står foran en periode med lav ferdigstilling av nye boliger, og mer markant i Oslo. Samtidig er befolkningsveksten høy. Da må folk bo trangere. Dette kan til sammen bidra til at boligunderskuddet øker fremover. For å illustrere dette beregner vi det vi kaller akkumulert boligmanke de ulike stedene. *Boligmanke* er her definert som differansen mellom boligbehovet som indikeres av befolkningsutviklingen og den faktiske ferdigstillingen av boliger i et gitt år. *Akkumulert boligmanke* er dermed boligmangelen som bygges opp – eller ned – over tid.

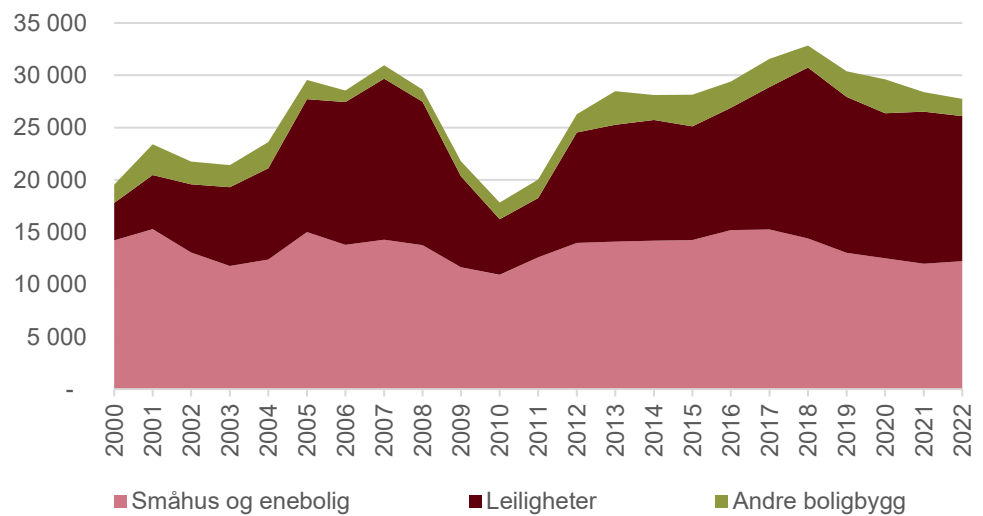
12.3 Hva bestemmer boligbyggingen?

Boligbyggingen varierer over konjunktorene, og Figur 12.2 viser at det er stor forskjell mellom boligtypene. Mens antall småhus har vært relativt stabilt de siste 20 årene, er det stor variasjon i bygging av leiligheter i den samme perioden.

Det kan ta lang tid å utvikle et område til boligbygging. Først må det reguleres til boligformål. I store byer kan dette ta mange år. Dersom en aktør finner det lønnsomt å bygge bolig(er) på det aktuelle området, utarbeides det en byggesøknad til kommunen. Den videre prosessen avhenger av om prosjektet er en enebolig på egen tomt eller inngår i et større prosjekt. Vi vil ta for oss

sistnevnte. Tidslinjen for et typisk leilighetsprosjekt på byggeklar tomt er illustrert i Figur 12.3.

Figur 12.2: Antall ferdigstilte boliger etter type

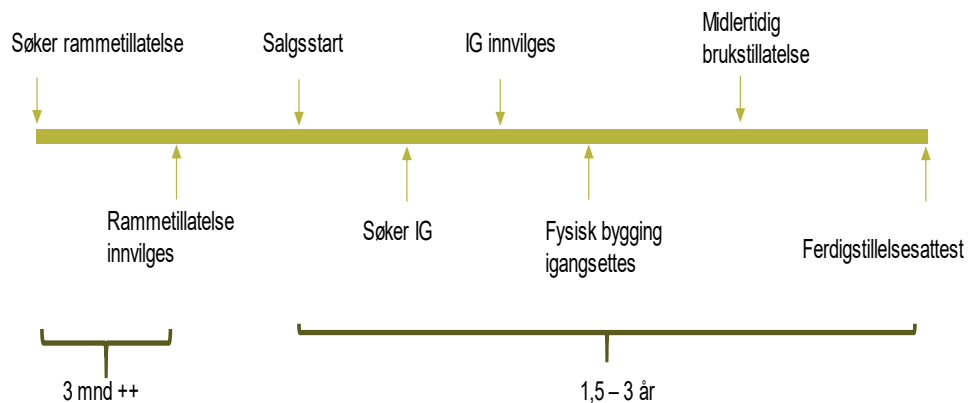


Note: Leiligheter består av kategoriene 141-143 (Stort frittliggende boligbygg 2 etasjer eller over) og 144-146 (Stort sammenhengende boligbygg 2 etasjer eller over). Småhus består av kategoriene 111-136 (Eneboliger, tomannsboliger, rekkehus, kjedehus, terrassehus, osv.). Andre boligbygg består av studentboliger, bofellesskap og bo- og servicesenter.

Kilde: SSB og SØA.

Prosjektet legges (vanligvis) ut for salg etter at rammetillatelse er innvilget og prosjektet er ferdig prosjektert. Erfaringsmessig må 50-70 prosent av boligene i prosjektet være solgt, før utbyggerne setter i gang byggeprosessen. Salgsutviklingen er dermed svært viktig for tiden det tar å realisere et boligprosjekt, og avhenger av mange forhold knyttet til hvert enkelt prosjekt, som beliggenhet, pris og utforming, men også konjunkturer. Den lange prosessen gir begrenset fleksibilitet og lang reaksjonstid, som kan bidra til å skape/forsterke sykliske svingninger i boligmarkedet, med ringvirkninger til resten av økonomien. I et vanlig leilighetsprosjekt i et bymiljø tar det typisk 1,5-3 år fra salgsstart til prosjektet er innflyttingsklart.

Figur 12.3: Tidslinje for typisk leilighetsprosjekt i «bymiljø»



Kilde: SØA.

12.4 Faktorer som påvirker boligbygging på kort og lang sikt

Balansen i boligmarkedet bestemmes av etterspørsel og tilbud av boliger. Etterspørselen avhenger blant annet av antall husholdninger, deres preferanser samt mer konjunkturelle forhold som gjeld, inntekt, kreditttilgang og renter. Tilbudet av boliger er påvirket av blant annet fysiske og regulatoriske begrensninger for bygging, byggekostnader og boligbyggernes tilgang på og pris på kreditt. Ettersom alle husholdninger behøver et sted å bo, bør det på lang sikt være samsvar mellom antall husholdninger og antall boliger, eller, litt forenklet, mellom befolkningsvekst og boligbygging.¹⁷

Dersom det bygges opp et tilbudsoverskudd av boliger, kan det gi fall i både boligpriser og boligbygging. Motsatt kan lavere boligbygging enn vekst i antall husholdninger gi økte boligpriser og boligbygging.

Befolkningsveksten har myndighetene begrenset kontroll på. Derimot kan boligbyggingen påvirkes gjennom en aktiv boligpolitikk, som regulering av tomter).¹⁸

12.5 Boligbygging og befolkningsvekst

Figur 12.4 viser utviklingen i boligbygging (ferdigstilling) og befolkningsvekst i Norge siden 2000. I tillegg har vi inkludert SØAs prognoser fra 2025 til 2028.¹⁹ Aksene er kalibrert med utgangspunkt i at det i gjennomsnitt bor om lag to personer i hver bolig, slik at når det bygges én ny bolig per to nye personer, så ligger linjen som viser befolkningsvekst, øverst i ferdigstillingsøyene. Dersom linjen ligger over søylene indikerer dette at det bygges for lite, og dersom linjen ligger lavere indikerer det at det bygges mer enn befolkningsutviklingen skulle tilsi. Over tid er dette en indikator for press i boligmarkedet.

Figuren viser at det ble bygget rikelig med boliger på begynnelsen av 2000-tallet, også nok til å matche den store strømmen av arbeidsinnvandrere fra Øst-Europa. Så kom imidlertid finanskrisen og en kraftig nedgang i boligbyggingen mens befolkningsveksten var på det høyeste. Dermed oppstod det et underskudd i boligforsyningen, som sammen med lave renter kulminerte i svært høy boligprisvekst: I Oslo toppet det seg med en 12-månedersvekst i boligprisene på rundt 25 prosent høsten 2016. Etter hvert kom imidlertid boligbyggingen opp igjen, hjulpet av lave renter og høyere priser, og befolkningsveksten kom ned. Dermed fikk vi noen år med rikelig boligtilførsel nasjonalt, og en periode med moderat boligprisvekst. Nå står vi imidlertid igjen i en situasjon der befolkningsveksten er høy mens

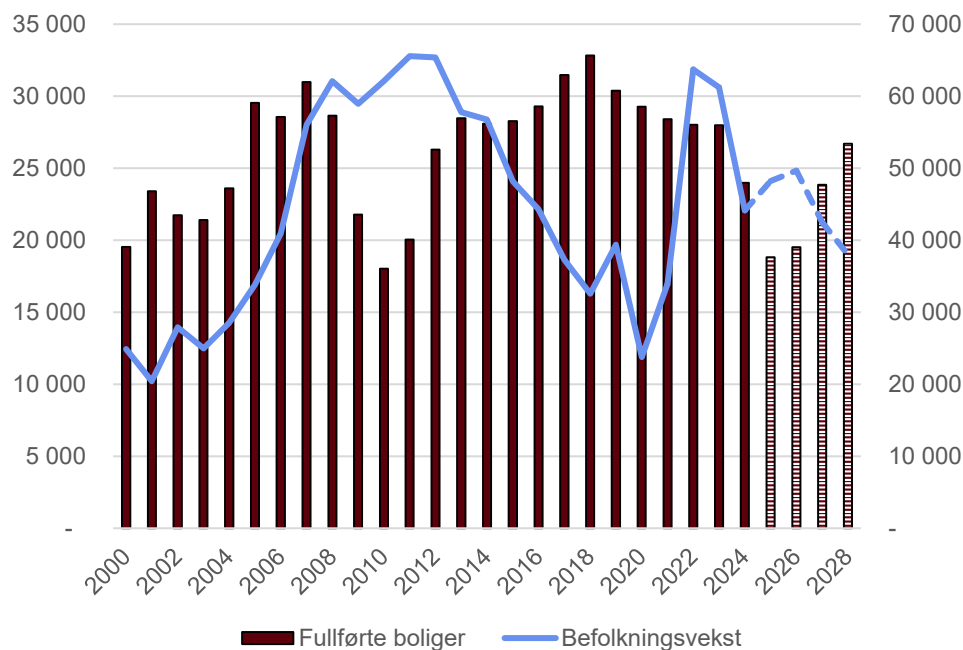
¹⁷ Husholdningsstørrelse kan variere over tid og ulike steder i landet. Når vi tar utgangspunkt i at det i gjennomsnitt bor ca to personer i hver bolig gir det en indikasjon på boligbehovet.

¹⁸ Det tar lang tid før tomteregulering kan omsettes i nye boliger. Med en realøkonomi som for øvrig tilsier lave renter har dermed kredittpolitikken blitt mer aktiv de senere årene for å dempe boligprisene, da særlig i form av boliglånsforskriften. I Oslo peker ofte utbyggere på liten tilgang på tomter som hovedbegrensning på boligbygging.

¹⁹ Prognosene er fra mars 2025, se <https://samfunnsokonomisk-analyse.no/publikasjoner/norsk-okonomi-boligmarkedet-1-2025>

boligbyggingen faller kraftig. Dermed åpner det seg for et nytt «gap» mellom tilbud og etterspørsel.²⁰

Figur 12.4: Befolkningsvekst (høyre akse) og antall fullførte boliger (venstre akse) i Norge



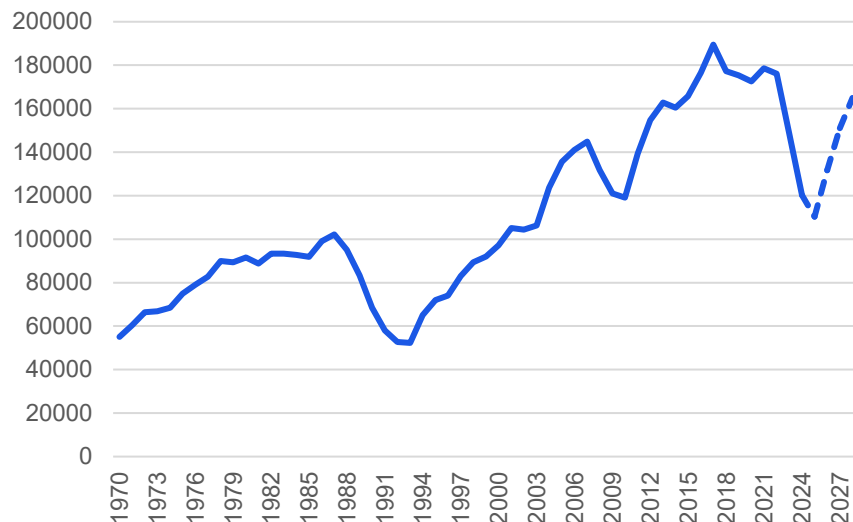
Note: Med utgangspunkt i at det i gjennomsnitt bor om lag 2 personer i en bolig, er figuren kalibrert slik at det er balanse i boligmarkedet når den blå linjen ligger akkurat på toppen av de grønne søylene.
Kilde: SSB og SØA.

Kombinert med lavere renter og god lønnsvekst er det dermed duket for relativt høy boligprisvekst fremover. Høy boligprisvekst bidrar også til forventninger om at boligbyggingen vil ta seg opp mot slutten av prognoseperioden, slik at gapet etter hvert lukkes igjen. Rentenivået er imidlertid en joker her. Forventninger om rentenedgang har blitt skjøvet stadig lenger frem. Hvis rentene blir høyere enn forutsatt, kan boligprisveksten bli lavere enn prognosene tilsier på kort sikt. Høyere renter og lavere boligpriser vil imidlertid også legge en demper på boligbyggingen. Dermed kan boligprisveksten bli enda høyere litt lenger frem i tid, særlig i pressområder.

Vi må tilbake til rundt 1990 for å finne en større nedgang i boliginvesteringene enn den vi har hatt siden 2022, se Figur 12.5. Også under finanskrisen var det en kraftig nedgang i boliginvesteringene. Den gang som nå sammenfalt nedgangen i boligbygging med høy innvandring: da som følge av høy arbeidsinnvandring fra Øst-Europa, nå primært som følge av flyktninger fra Ukraina.

²⁰ I anslagene for befolkningsutviklingen i framover, har vi tatt utgangspunkt i SSBs siste befolkningsframskrivinger. Disse tallene er så justert i henhold til ny informasjon som senere har fremkommet, blant annet oppdaterte, oppjusterte tall og anslag for antallet ukrainske flyktninger.

Figur 12.5 Boliginvesteringer. Faste 2015-priser (mill. kr) Norge



Kilde: SSB og SØA (prognoser).

Nasjonalt ser ikke gapet i Figur 12.4 ut til å bli like stort nå som etter finanskrisen, hvis anslagene om en rask(ere) nedgang i befolkningsveksten slår til. Det er imidlertid stor geografisk variasjon. Særlig skiller Oslo seg ut med gjennomgående lav boligbygging over tid. Også i en del kommuner rundt Oslo, innenfor pendleravstand og tilgang til Oslos arbeidsmarked, kan det ligge an til boligknapphet fremover. Det samme ser vi tegn til i Stavanger. Kristiansand og Trondheim er eksempler på byer hvor boligforsyningen er bedre tilpasset etterspørselen, noe som også reflekteres i boligprisene der.

12.6 Nyboligsalg – en indikator for boligbygging

Utviklingen i nyboligsalg er en tidligindikator for boligbyggingen framover. Gjennom statistikken ECON Nye boliger²¹ registrerte vi svært godt nyboligsalg gjennom 2016. Fra høye nivåer i 2016 falt nyboligsalg betydelig i 2017 før det tok seg noe opp igjen på begynnelsen av 2018. Nyboligsalg holdt seg på dette nivået i 2019 og begynnelsen av 2020. Pandemiutbruddet i begynnelsen av mars samme år rammet imidlertid nyboligmarkedet kraftig. Figur 12.7 viser utviklingen i nyboligsalg i Oslo og nasjonalt.

Etter nedstengningen 12. mars 2020 falt nyboligsalg umiddelbart kraftig i hele landet, men tok seg raskt opp igjen, og i løpet av samme høst kom det en kraftig økning i nyboligsalg, stimulert av svært lave renter, lite annet å bruke penger på under nedstengningene og at mange trolig ønsket å endre tilpasning i boligmarkedet: Sentralitet ble mindre viktig og god plass – til blant annet hjemmekontor – ble mer viktig.

Det høye salget under pandemien førte til en klar økning i ferdigstilling av nye boliger i 2022 og 2023. Samtidig har imidlertid en rask og kraftig renteøkning bidratt til at boligmarkedet har kjølnet. Først falt nyboligsalg kraftig. Nasjonalt

²¹ ECON Nye boliger er SØAs nyboligstatistikk. Den inneholder pris- og salgsinformasjon om nye boligprosjekter i hele Norge. Statistikken omfatter alle boligprosjekter som består av minimum 15 boliger. Rapporten kommer ut med 6 nummer årlig. Vi anslår at vi dekker om lag 60 prosent av nyboligmarkedet, men at vi dekker stort sett alt av leilighetsprosjekter. Dermed har databasen særlig høy dekningsgrad i byene.

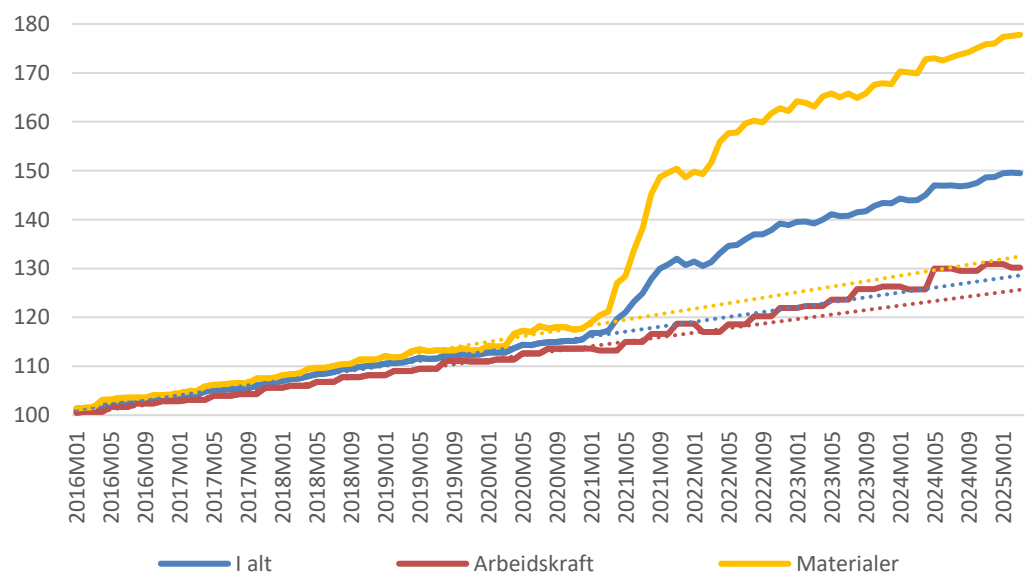
kom nedgangen sommeren 2022. Oslo skiller seg klart fra resten av landet, for der var det høye salget under pandemien mer kortvarig, og det har vært svakt siden sommeren 2021. Det bidrar til at boligunderskuddet er ekstra prekært der – og boligprisene høye. Boliginvesteringene falt med nesten 20 prosent både i 2023 og 2024. Ifølge SØAs prognoser vil boliginvesteringene falle med ytterligere 8 prosent i 2025, før de tar seg klart opp mot slutten av prognoseperioden. Oppgangen forutsetter at tegn vi har sett på økende nyboligsalg den siste tiden faktisk er begynnelsen på en klar oppgang.

12.7 Boligbygging og boligpriser

Den lange perioden med svakt nyboligsalg viser seg nå i form av ferdigstilling av få nye boliger de nærmeste årene, og det i en periode med til dels høy befolkningsvekst.

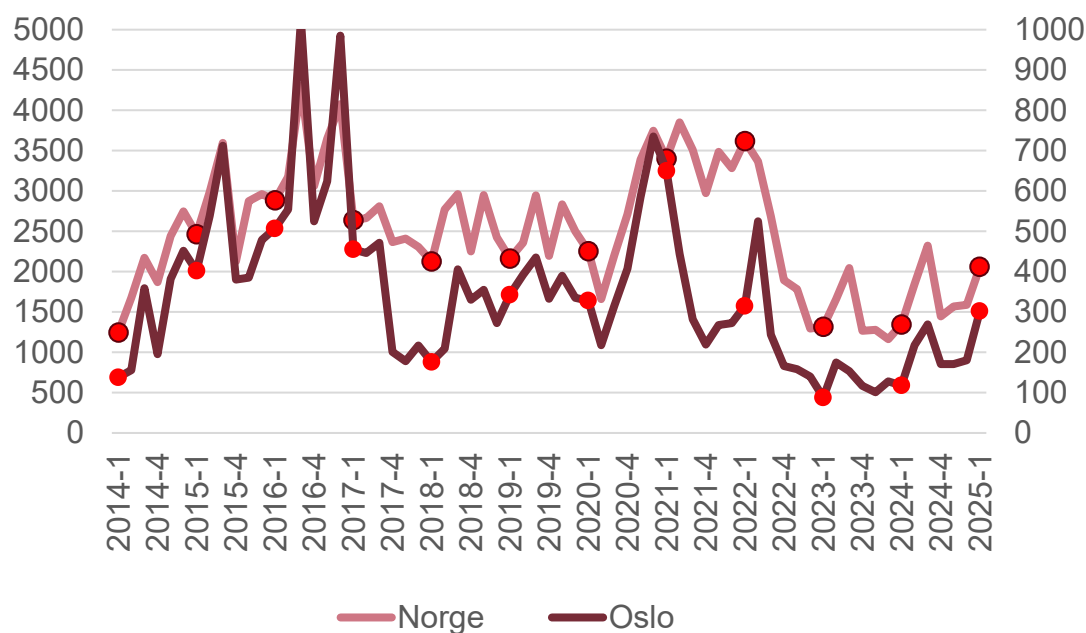
Høy befolkningsvekst og en lav ferdigstilling av nye boliger vil bidra til høyere boligpriser og etter hvert økt boligbygging. Lavere renter og høy nominell lønnsvekst bidrar også til å øke kjøpekraften i boligmarkedet. Byggekostnadene er fortsatt høye og reduserer lønnsomheten i boligbyggingen, spesielt i områder med lave boligpriser. Som vist i Figur 12.6, så er byggekostnadene i alt langt høyere (17 prosent) i begynnelsen av 2025 enn de ville vært hvis de hadde fortsatt å vokse i samme takt som før 2020 (vist med stiplet linje). Lønnskostnadene er kun 3 prosent høyere mens materialkostnadene i gjennomsnitt er hele 34 prosent over det den gamle trendveksten tilsier. I tillegg har finansieringskostnadene økt med høyere renter. Hvis forventningene om høy boligprisvekst fremover slår til, vil det gjøre flere byggeprosjekter lønnsomme og slik bidra til at boligbyggingen kan ta seg opp igjen. I SØAs prognoser fra mars 2025 forventes det en samlet boligprisvekst gjennom de fire årene prognoseperioden varer, fra 2025 til 2028, på 28 prosent nasjonalt. For byene spenner prognosene fra 22 prosent i Trondheim til drøye 35 prosent i Oslo, Kristiansand og Stavanger, se Figur 12.8.

Figur 12.6 Byggekostnader. I alt, Arbeidskraftkostnader og materialkostnader. Januar 2016 = 100. Stiplet linje angir korresponderende trendvekst i perioden 2016-2020



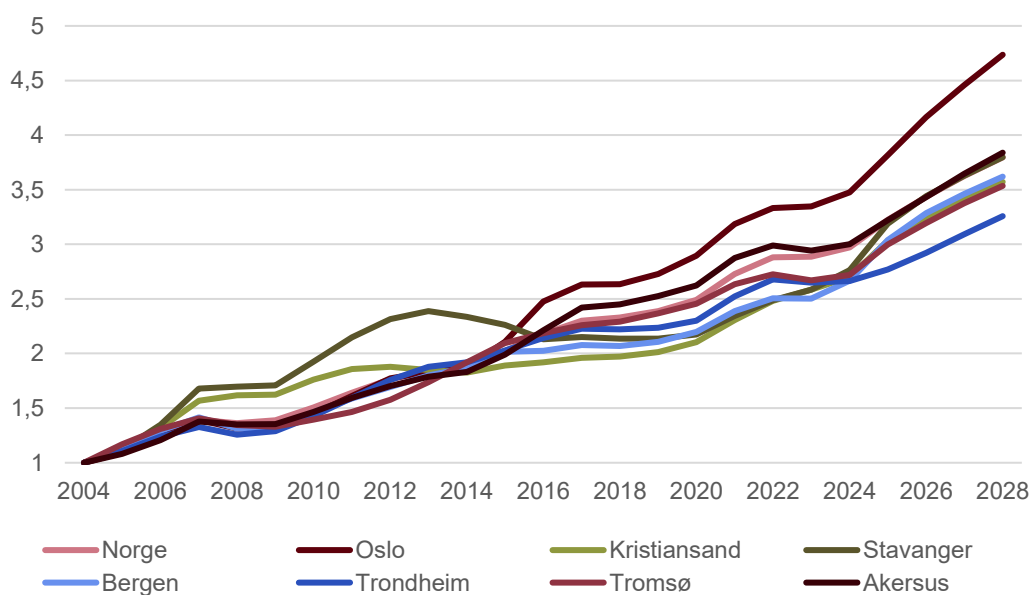
Kilde: SSB (Tab o8651), SØA.

Figur 12.7 Nyboligsalg i Norge og Oslo. Antall boliger. Februarobservasjonen hvert år er fremhevet. Oslo høyre akse



Kilde: ECON Nye boliger/SØA.

Figur 12.8 Boligpriser. 2004=1



Kilde: Eiendom Norge og SØA.

12.8 Boligbygging i Akershus

Det er et stort demografisk trykk mot Oslområdet. Mange mennesker ønsker å bo i tilknytning til og innenfor pendleravstand til Oslos arbeidsmarked. I dette området er det mange kommuner der boligbyggingen ikke har holdt tritt med

dette store ønsket om å bo der, illustrert ved lav boligbygging i forhold til befolkningsveksten.

Flere av disse kommunene gjør det også relativt svakt på NBBLs boligvennlighetskåring, som rangerer norske kommuner etter hvor godt de tilrettelegger for boligbygging. Lillestrøm og Bærum kom på 19 og 20 plass blant de 20 største kommunene i 2023. Asker var noe bedre med en 13. plass, mens Nordre Follo kom på 8 plass. Oslo var på 18. plass.²²

I dette kapitlet vil vi derfor se nærmere på utviklingen i Akershus, et fylke som omslutter Oslo og omfatter befolkningsrike kommuner som Bærum, Asker og Lillestrøm. Vi legger særlig vekt på boligbygging, og befolkningsvekst benyttes som en indikator på boligbehov. Senere i kapitlet vil vi se på andre norske boligmarkeder, med ulik match mellom boligbygging og -behov.

Figur 12.9 viser ferdigstilling av boliger og befolkningsvekst i Akershus. Figuren viser at det i perioden før finanskrisen i 2008 var rimelig godt samsvar mellom bygging og befolkningsutvikling. En kraftig økning i arbeidsinnvandring fra Øst-Europa ble matchet av økt bygging. Etter finanskrisen stupte boligbyggingen, mens befolkningsveksten holdt seg høy. Dette akkumulerte et boligunderskudd som sammen med lave renter bidro til kraftig prisøkning.

Gitt forutsetningene beskrevet over, og med utgangspunkt i sammenhengen mellom befolkningsvekst og ferdigstilling av boliger som vist i Figur 12.9, kan vi beregne akkumulert boligmanke i Akershus (hvor mange flere boliger som burde vært bygget for å møte økt etterspørsel) de siste 20 årene, og inn i prognoseperioden som går frem til 2028.

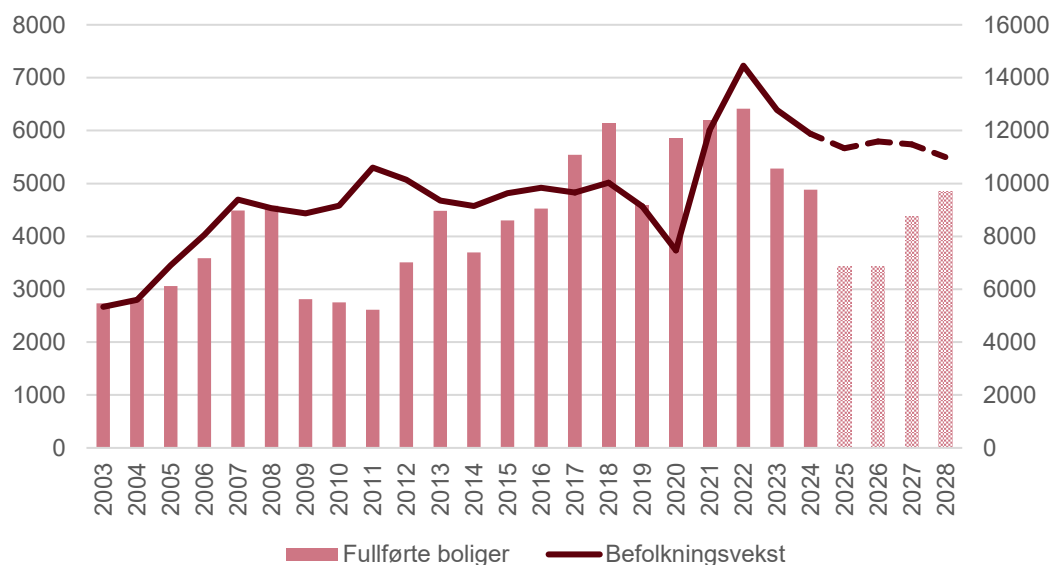
Som vist i Figur 12.10, ble det i Akershus bygget opp en betydelig boligmanke i perioden 2008-2016. Så tok boligbyggingen seg klart opp og nedgangen i befolkningsvekst ble forsterket av tidvis stengte landegrenser under pandemien. Det gav en nedgang i boligmankoen til og med 2021. Deretter kom det først et kraftig oppsving i befolkningsveksten og etter hvert en kraftig nedgang i ferdigstillingen av nye boliger, slik at boligmankoen igjen økte. Dersom prognosene slår til, vil boligmankoen øke ytterligere i årene som kommer, selv om det årlige boligunderskuddet etter hvert reduseres gitt forutsetningen om at boligbyggingen tar seg opp.

Figur 12.8 viser at sammenliknet med storbyene er det kun Oslo som har hatt høyere boligprisvekst enn Akershus siden 2003. *Prisnivået* er selvsagt lavere i Akershus som gjennomsnitt enn i Oslo, og varierer betydelig mellom de ulike kommunene. Oslo er imidlertid også den eneste av storbyene som har høyere boligprisnivå enn gjennomsnittsprisen i Akershus, som vist i Tabell 12-1. I NBBLs boligvennlighetskåring beregnes indikatoren «boligpris», der faktisk boligpris sammenliknes med hva boligprisen «burde være» når det tas hensyn til forskjeller i kommunenes sentralitet, befolkningsstørrelse, vernet landareal, kompleksitet (km vei) og medianinntekt. Her ser vi at flere av de store kommunene i Akershus, som Bærum, Lillestrøm, Lørenskog, Asker og Nordre Follo har høye boligpriser i forhold til den beregnede boligprisen. Det innebærer at boligprisene i disse kommunene kan betraktes som «for høye» også når en tar hensyn til at forutsetningene er forskjellige i ulike kommuner. En annen indikator på prisnivået er i hvilken grad unge mennesker har råd til å

²² <https://boligvennlighet.nbbl.no/>

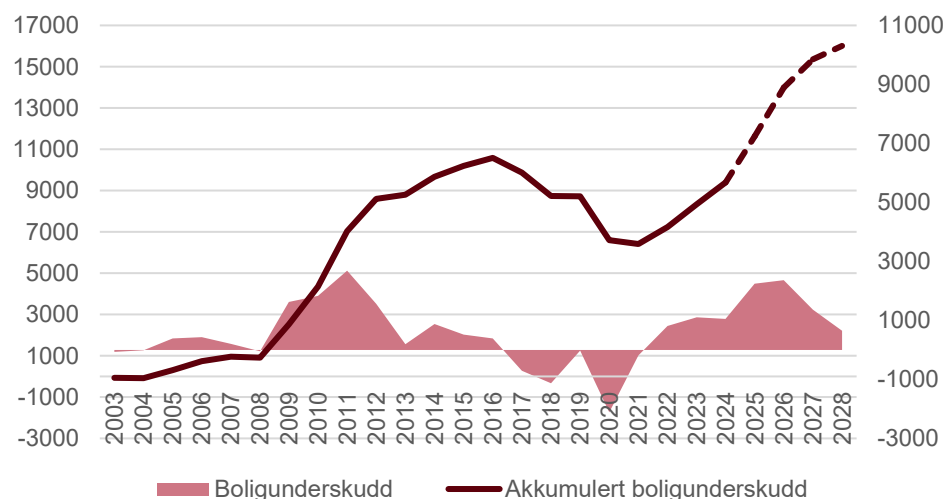
komme inn på boligmarkedet. Ifølge NBBLs førstehjemindeks²³, hadde en enslig førstehjemkjøper i de samme kommunene råd til en langt lavere andel av de omsatte boligene enn landsgjennomsnittet på 15,8 prosent i 2024. Til sammenlikning var andelen 3,1 prosent i Bærum, 9,0 i Lillestrøm, 7,4 i Lørenskog, 6,7 i Asker og 6,2 i Nordre Follo. I Oslo hadde den typiske single førstehjemkjøper råd til 3,9 prosent av boligene samme år. Over tid har det vært en kraftig nedgang i unges kjøpekraft i boligmarkedet i alle disse kommunene. På landsbasis har andelen boliger den typiske førstehjemkjøperen har råd til falt fra 39,2 prosent i 2010 til 15,8 prosent i 2024.

Figur 12.9 Fullførte boliger og befolkningsvekst. Akershus



Kilde: SSB og SØA

Figur 12.10 Årlig og akkumulert boligunderskudd. Akershus



Kilde: SSB og SØA.

²³

<https://www.nbbl.no/forstehjemindeksen/>

Tabell 12-1 Antall boliger (2024) og boligpris per kvm. (desember 2024). Blå fremhever lav boligpris i 2024, rød høy pris

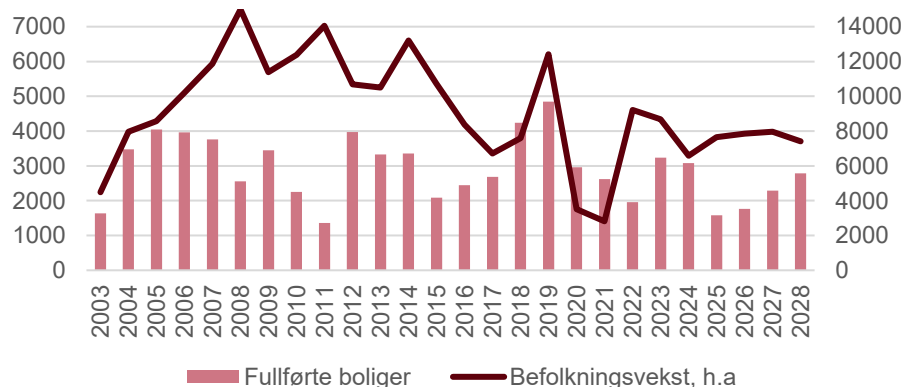
	Boligmasse	Boligpris
Norge	2720882	53799
Oslo	353256	95170
Akershus	311857	57127
Bergen	146902	56123
Trondheim	112392	53751
Stavanger	68034	46551
Kristiansand	54617	39763
Tromsø	41531	55606

Kilde: SSB (tabell 06265) og Eiendom Norge.

12.9 Andre kommuner

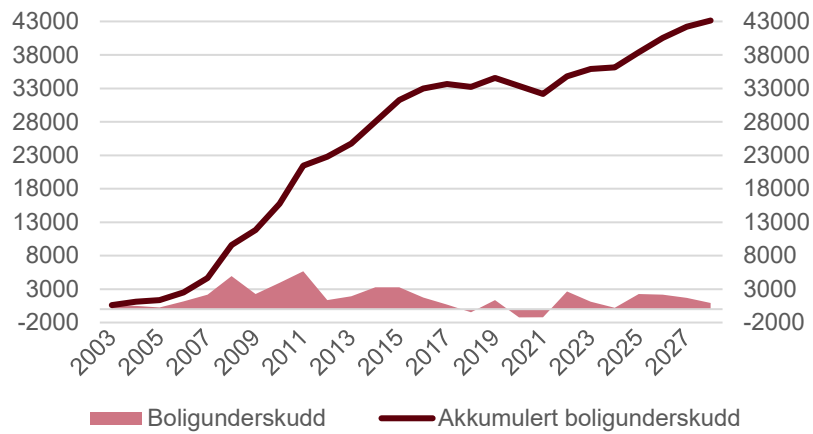
Oslo har hatt en liknende utvikling som Akershus, men der har gapet mellom befolkningsvekst og boligbygging vært enda større. Figur 12.11 og Figur 12.12, og boligprisveksten klart høyest i landet, som vist i Tabell 12-1. Figur 12.3 og Figur 12.4 viser Kristiansand og Figur 12.15 og Figur 12.16 viser Trondheim, som har hatt relativt godt samsvar mellom boligbygging og befolkningsvekst, og lave boligpriser.

Figur 12.11 Fullførte boliger og befolkningsvekst. Oslo



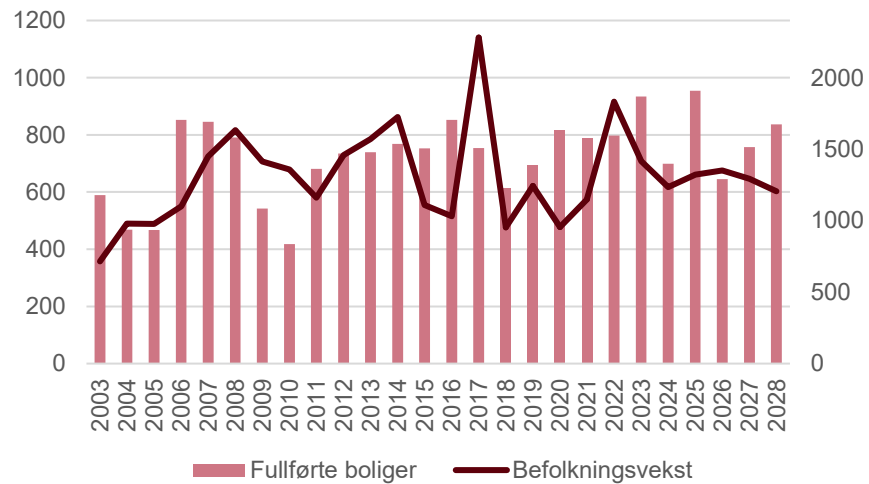
Kilde: SSB og SØA.

Figur 12.12 Årlig og akkumulert boligunderskudd. Oslo



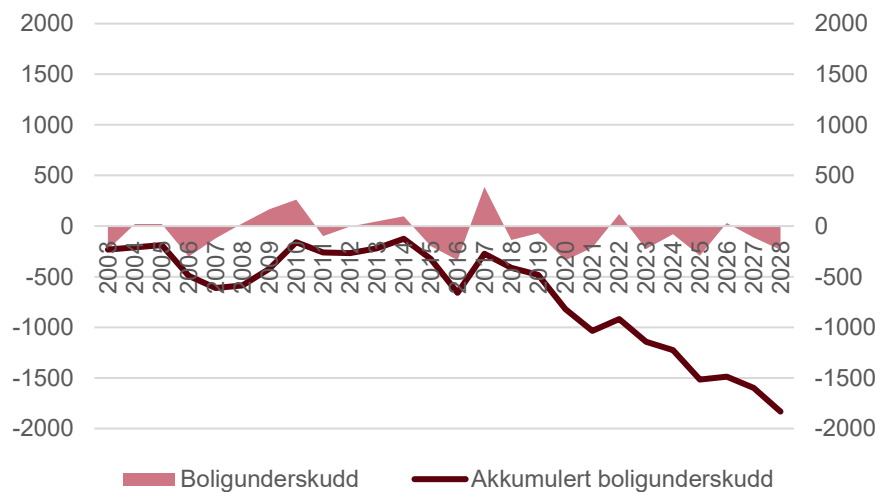
Kilde: SSB og SØA.

Figur 12.13 Fullførte boliger og befolkningsvekst. Kristiansand



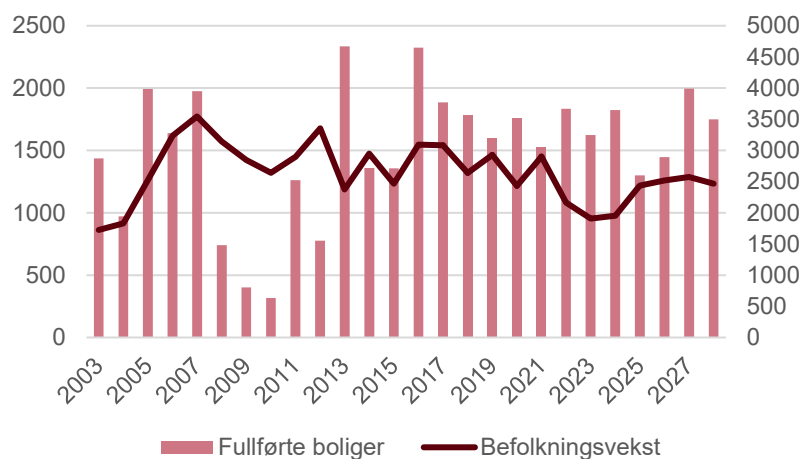
Kilde: SSB og SØA

Figur 12.14 Årlig og akkumulert boligunderskudd. Kristiansand



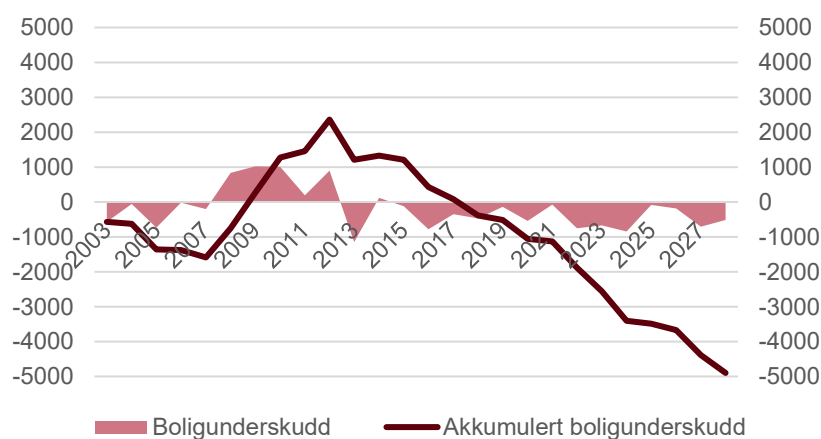
Kilde: SSB og SØA.

Figur 12.15 Fullførte boliger og befolkningsvekst. Trondheim



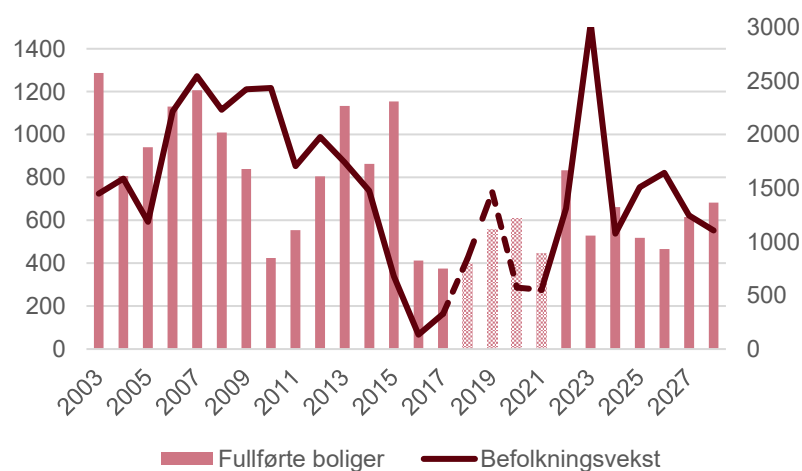
Kilde: SSB og SØA.

Figur 12.16 Årlig og akkumulert boligunderskudd. Trondheim



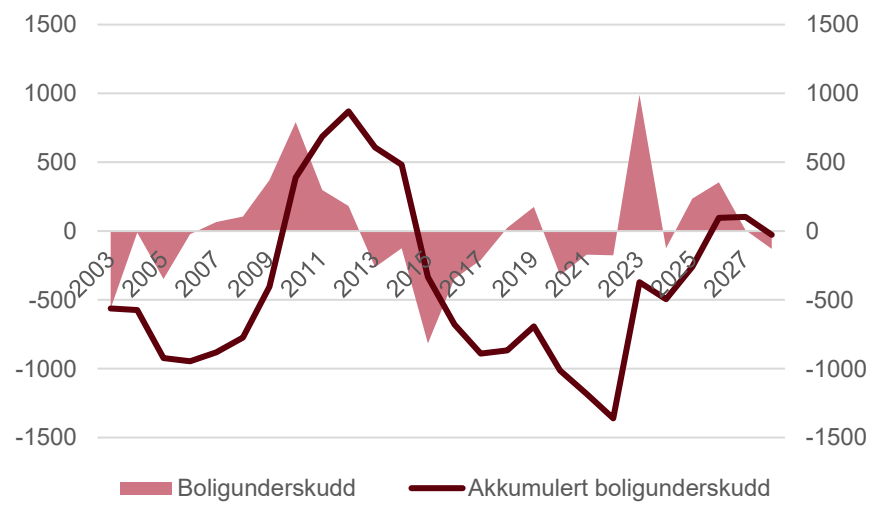
Kilde: SSB og SØA.

Figur 12.17 Fullførte boliger og befolkningsvekst. Stavanger



Kilde: SSB og SØA.

Figur 12.18 Årlig og akkumulert boligunderskudd. Stavanger



Kilde: SSB og SØA.

13 Scenariene

Regjeringen har annonsert at den har som ambisjon å klare å få til 130 000 igangsettingstillatelser innen 2030. Vi stiller spørsmålet hvordan boligprisene blir i 2030 hvis det målet nås, når utviklingen ellers følger samme trender. Vi ser også på hva som skal til for å få boligprisene til å ligge 10 prosent under normalbanen, altså banen hvor alt fortsetter som det har gjort siden 2006. Videre stiller vi spørsmålet om hva som skjer, hvis boligbygging blir halvert i forhold til det som var normalt i perioden 2006 til nå.

13.1 Kort og enkel framstilling av kapitlet

- Det er store forskjeller i antall boliger som finnes i norske byer. I 2025 har Oslo, Bergen og Trondheim henholdsvis 355 915, 147 465 og 114 279 boliger. Stavanger og Tromsø er betydelig mindre, og har 68 842 og 42 169 boliger
- Det er også store forskjeller i hvor mye som bygges, både i absolutte og relative tall. For Oslo utgjør byggingen 0,9 prosent av boligbeholdningen mens for Trondheim utgjør byggingen 1,3 prosent av beholdningen
- For at boligprisene i 2030 skal være 10 prosent lavere enn i normalbanen, må det bygges mer enn normalt. Listen over hvor mye mer, ser slik ut:
 - Oslo: Må bygge 73 % mer enn normalt (26 395 boliger)
 - Bergen: Må bygge 73 % mer enn normalt (10 959 boliger)
 - Stavanger: Må bygge 59 % mer enn normalt (5 845 boliger)
 - Trondheim: Må bygge 49 % mer enn normalt (11 107 boliger)
 - Tromsø: Må bygge 47 % mer enn normalt (4 237 boliger)
- I en lav bane sier vi at boligbyggingen blir halvert i forhold til gjennomsnittet i 2006 – 2024. Det vil slå ulikt ut på ulike byer:
 - Oslo og Bergen vil oppleve 7 prosent høyere pris
 - Trondheim og Tromsø vil oppleve 11 prosent høyere pris
 - Stavanger vil oppleve 9 prosent høyere pris
- For Norge vil en høy bane på boligbyggingen, den som altså gir en prisreduksjon på 10 prosent i forhold til normalen, kreve en årlig byggetakt på 45 000 boliger
- Den lave banen, som innebærer en halvering av byggetakten, betyr at prisene er 8 høyere enn i normalbanen

- Det politiske løftet om 130 000 igangsettingstillatelser er lavt; 7 000 boliger under normalbanen i 2030

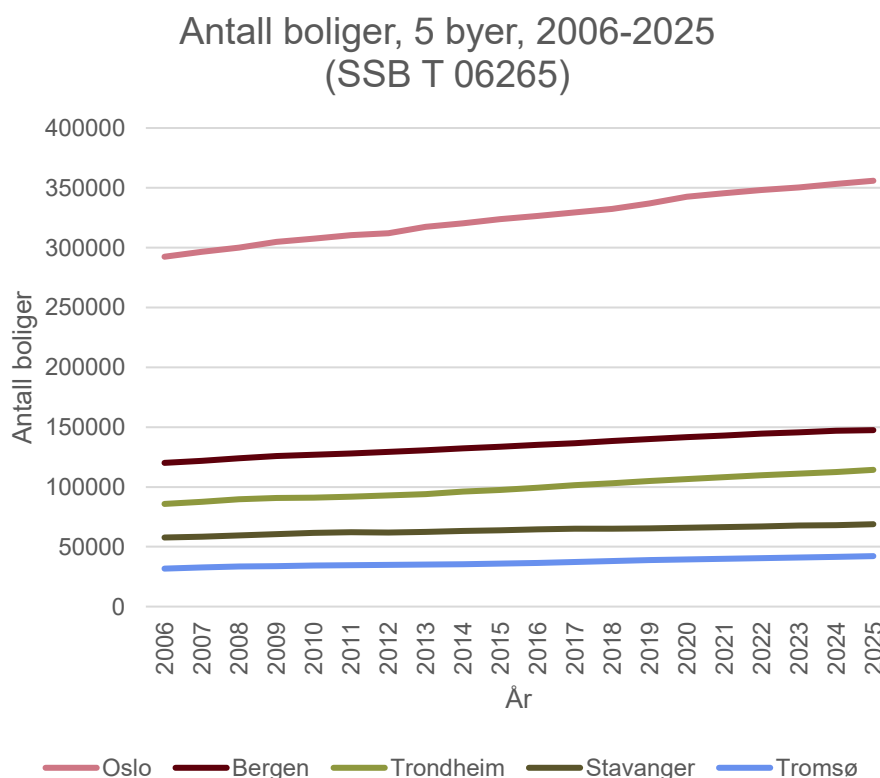
13.2 Scenarieanalyse

Ved å skissere ulike forløp for samfunnets evne til å lage boliger, kan vi få en oversikt over utfallsrommet. Vi har i det ovenstående sett at det foreligger store akkumulerte underskudd i boligproduksjonen anslått under rimelige forutsetninger. Siden dette underskuddet ikke er dekket ved at folk utenfor boliger, men i stedet bor trangere, dårligere og annerledes, er det store gevinster knyttet til forsert boligbygging.

I tillegg til gevinstene for velferd på individplan har vi sett at det er samlokaliseringsgevinster på samfunnsplan. Dette er store gevinster som oppstår når tetthet gjør folk mer produktive og innovative, og som høstes når arbeidsgivere og arbeidstakere inngår i ett større arbeidsmarked der man kan bytte jobb uten å bytte bosted.

I dette kapitlet skal vi ta utgangspunkt i det antall boliger byer klarer å framskaffe. Vi henter inn tall fra to databanker i SSB over antall registrerte boliger i byene og antall fullførte boliger i byene slik at vi får en oversikt over tilstanden nå og hvordan byene har tilpasset seg over tid. Deretter ser vi på ulike baner framover.

Figur 13.1 Antall boliger i 5 norske byer, 2006-2025

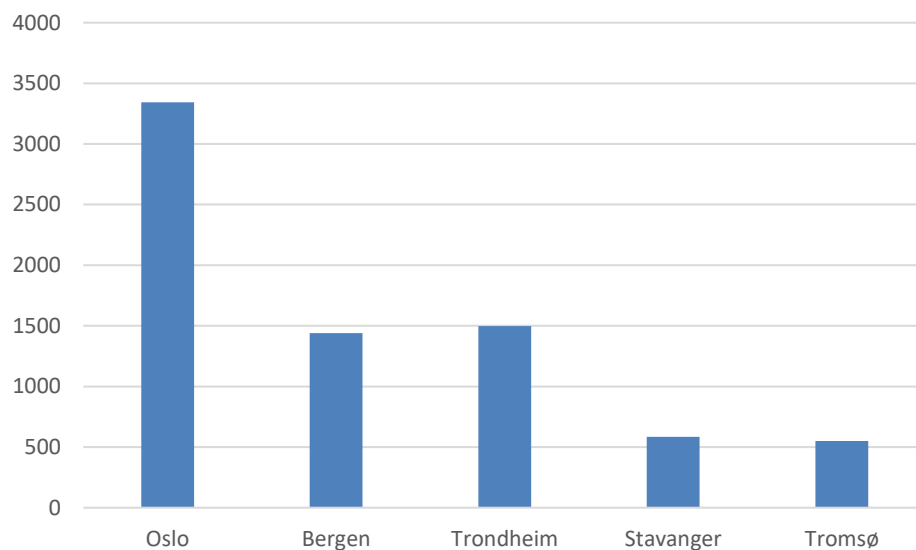


Kilde: SSB tabell o6265.

I figuren ser vi at det er en utvikling i de store norske byenes boligbeholdning, men at endringen ikke er stor. I Oslo har antall boliger økt fra 292 414 i 2006

til 355 915 i 2025. For Tromsøs del har utviklingen gått fra 31 733 i 2006 til 42 169 i 2025.

Figur 13.2 Gjennomsnittlig endring i boligbeholdningen, 5 norske byer, 2006-2025

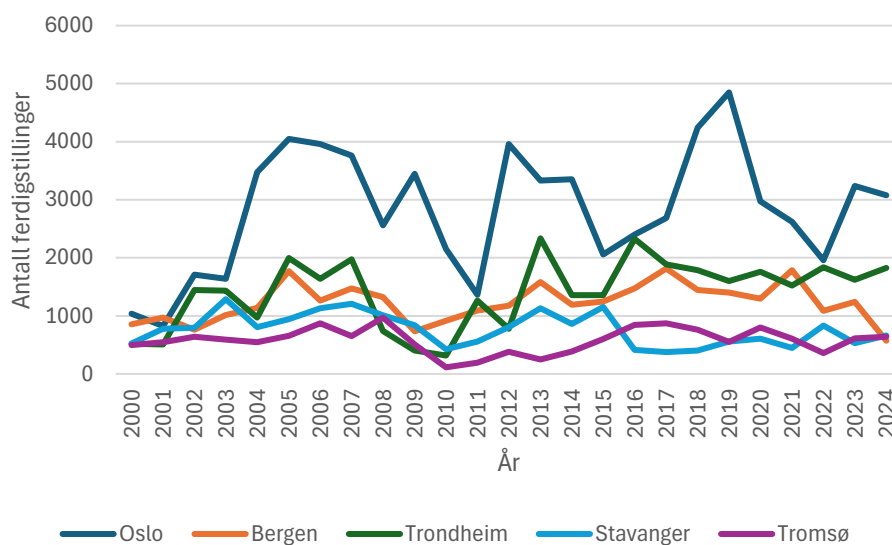


Kilde: SSB Tabell 06265.

Vi ser at i Oslo øker antall boliger med 3 342 i året mens Tromsø øker med 549 i året. Siden dette er endringer som skjer over to tiår, og der det har vært helt ulike makroøkonomiske situasjoner underveis, er det ikke urimelig å starte med en tanke at denne utviklingen representerer en typisk utvikling.

Vi har konferert med SSB for å forstå bakgrunnen for tallene og deres beregning. SSB gjør oppmerksom på at beholdningstallene inkluderer justeringer av tallet for antall boliger, etterjusteringer, bruksendringer og avgang. Det betyr at vi også henter inn tall for fullførte bygginger slik at vi kan kryssjekke de to tallkildene.

Figur 13.3 Fullførte boliger (ferdigstillinger), 5 byer, 2000 – 2024



Kilde: SSB T 05940.

Tallene i figur 13.2 og figur 13.3 er altså begge relevante, men baserer seg på ulikt opplegg. Mens figur 13.2 angir endringene i kommunens bolig-tall, viser figur 13.3 fullførte boliger (ferdigstillinger) i kommunen. Da ser vi at gjennomsnittlig endring i boligbeholdningen for Oslo i perioden 2006 – 2025 var på 3 342 og gjennomsnittlig fullførte boliger på 3 052. For Tromsø er tallene 549 og 577. For alle praktiske formål, og i hvert fall våre formål, viser denne kryssjekken at begge kildene gir omtrent de samme tallene. Grunnen til forskjellen ligger i at det kan være flere grunner til endringer i boligbeholdningen i en by enn den som ligger i fullførte nye boliger. Det kan som sagt være justeringer av gamle tall, bruksendringer og avgang.

Figuren viser store variasjoner i fullførte boliger. Mens tallet for Oslo i 2011 var på 1 362, lå det på 4 849 i 2019. For Bergen var tallet 732 i 2009 og 1 787 i 2021. Nettopp denne store variasjonen i fullførte boliger forteller oss at boligbygging er sårbar for en lang liste av faktorer. Flaskehalsen kan brått endre bildet.

13.3 Ulike utfall fram mot 2030

La oss se på tre ulike utfall. I en lav bane bygges det færre boliger enn det typisk gjør og i en høy bane bygges det flere boliger enn det typisk gjør. Vi bruker tall fra en modell estimert av Anundsen (2019) der han finner at boligprisenenes beholdningselastisitet er på -3,536. Tolkningen er at alt annet likt, og fra likevekt til likevekt, vil en økning i boligbeholdningen på 1 prosent, redusere boligprisene med 3,5 prosent.

For å gjøre det enkelt, og ikke tilta oss en ubegrunnet presisjon, kan vi si røft at når boligbeholdningen øker med 3 prosent, faller boligprisene med 10 prosent. Dette gjelder for Norge som helhet, og det vil være betydelige geografiske variasjoner, men som ikke er godt kartlagt. Derfor bruker vi Anundsens modell som et utgangspunkt for våre analyser rundt scenarier, også for enkeltbyer, og så forenkler vi ved å si at 3 prosent flere boliger gir 10 prosent lavere pris i alle byer.

Vi ser på to baner i tillegg til normalbanen. I høy bane stiller vi spørsmål om hva som må bygges for at boligprisene skal være 10 prosent lavere enn de hadde blitt i normalbanen. I lav bane stiller vi spørsmål om hva som blir effekten på prisene om det kun bygges halvparten av det normale.

13.4 I høy bane reduserer vi boligprisene med 10 prosent i forhold til normalbanen

I tabell 13-1 angir vi først hva boligbeholdningen er i fem norske byer, deretter hva som har vært gjennomsnittlig antall fullførte boliger i perioden 2006 – 2024.

Vi ser i kolonne fire hvor mye som hadde blitt bygd i en 5-årsperiode om byggingen lå på gjennomsnittet for perioden. Summen av det som typisk bygges på fem år og boligbeholdningen i 2025, gir oss boligbeholdningen i normalbanen i 2030. For at boligprisene skal være ti prosent lavere i 2030 enn i normalbanen, må boligbeholdningen være tre prosent høyere. I den nest

borteste kolonnen (fra høyre) angir vi da boligbeholdningen i den tenkte, høye banen. Forskjellen mellom høy bane og normalbanen gir oss kravet til antall fullførte boliger ved høy bane.

Kravene til bygging i høy bane ligger betydelig over normalbanen. For de fem byene vil ti prosent lavere pris kreve:

Oslo: Må bygge 73 % mer enn normalt (26 395 boliger)
 Bergen: Må bygge 73 % mer enn normalt (10 959 boliger)
 Trondheim: Må bygge 49 % mer enn normalt (11 107 boliger)
 Stavanger: Må bygge 59 % mer enn normalt (5 845 boliger)
 Tromsø: Må bygge 47 % mer enn normalt (4 237 boliger)

Tabell 13-1 Forholdet mellom normalbanen og høy bane fram mot 2030

By	Boligbeholdning 2025	Gj.sn. bygging per år	Gj. sn. bygging 5 år	Normalbanen 2030	Høy bane 2020	Krav til bygging ved høy bane
Oslo	355915	3052	15260	371175	382310	26395
Bergen	147465	1269	6345	153810	158424	10959
Trondheim	114279	1491	7455	121734	125386	11107
Stavanger	68842	734	3670	72512	74687	5845
Tromsø	42169	577	2885	45054	46406	4237

Note: Framskrivning ved bruk av SSB tabell 05940.

13.5 I lav bane framskaffes kun halvparten av det normale

Mens vi i høy bane stilte spørsmålet om hva som skulle til i boligbygging for å få til en reduksjon i prisene i forhold til normalbanen, skal vi nå snu på spørsmålsstillingen. Vi skal stille spørsmålet om hva som skjer med prisene om byggingen kun blir halvparten av det normale.

For Oslos vedkommende betyr det at i stedet for en normal økning på 15 260 boliger, blir det en endring på 7 630. For Tromsø blir det 1 443 i stedet for det normale på 2 885. Dette får ulike konsekvenser for ulike byer siden byene har ulik endringstakt i forhold til boligbeholdningen. Siden Trondheim normalt framskaffer en høy prosentsats i forhold til boligbeholdningen, vil en halvering også utgjøre en høy prosentsats av boligbeholdning, noe som slår sterkt ut i pris.

Av tabellen ser vi at en halvering av endringstakten fram mot 2030 gjør at

- Oslo og Bergen vil oppleve 7 prosent høyere pris enn ved normal endringstakt
- Trondheim og Tromsø vil oppleve 11 prosent høyere pris enn ved normal endringstakt
- Stavanger vil oppleve 9 prosent høyere pris enn ved normal endringstakt

Tabell 13-2 Endringstall fram mot 2030 i lav bane der endringstakten i boligbeholdningen halveres, 5 byer

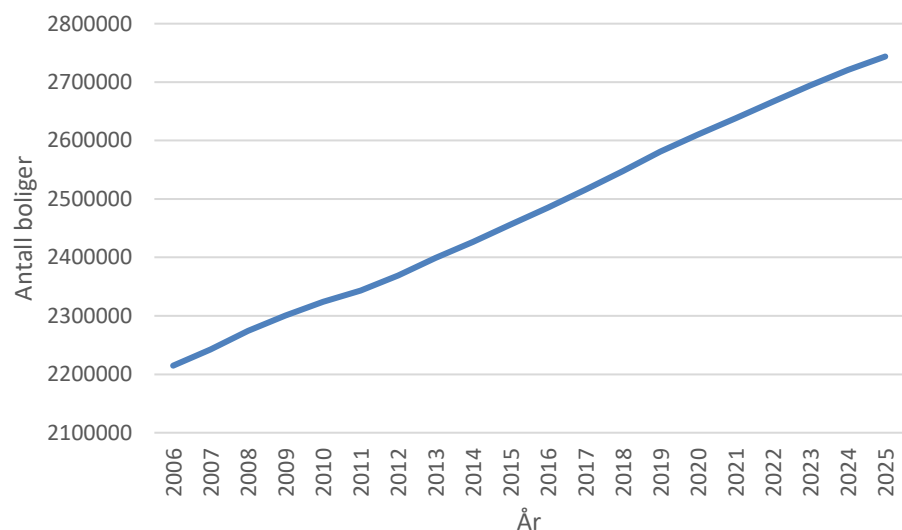
By	Bolig-beholdning 2025	Gj.sn. bygging per år	Gj. sn. Bygging 5 år	Normal - banen 2030	Bygging lav bane	Bolig-beholdning lav bane	% bolig-beholdning mot normal-bane	% høyere pris
Oslo	355915	3052	15260	371175	7630	363545	-2,1	7,2
Bergen	147465	1269	6345	153810	3173	150638	-2,1	7,2
Trondheim	114279	1491	7455	121734	3728	118007	-3,1	10,7
Stavanger	68842	734	3670	72512	1835	70677	-2,5	8,9
Tromsø	42169	577	2885	45054	1443	43612	-3,2	11,2

Disse øvelsene er beheftet med betydelig usikkerhet både fordi vi har brukt en historisk modell i framskrivning, fordi vi har brukt samme modell for flere byer og fordi vi har sett på tilfellet der andre faktorer ikke endres. Likevel gir det oss en røff pekepinn på effektene av å bygge mye og å bygge lite. Bygging – eller mangel på bygging – slår rett inn i pris.

13.6 De tre forløpene for Norge

Vi kan også se på disse tre utviklingsforløpene for Norge som helhet. Vi starter med å kartlegge hvor mange boliger som finnes i Norge for hvert år siden 2006.

Figur 13.4 Antall boliger i Norge, 2006-2025

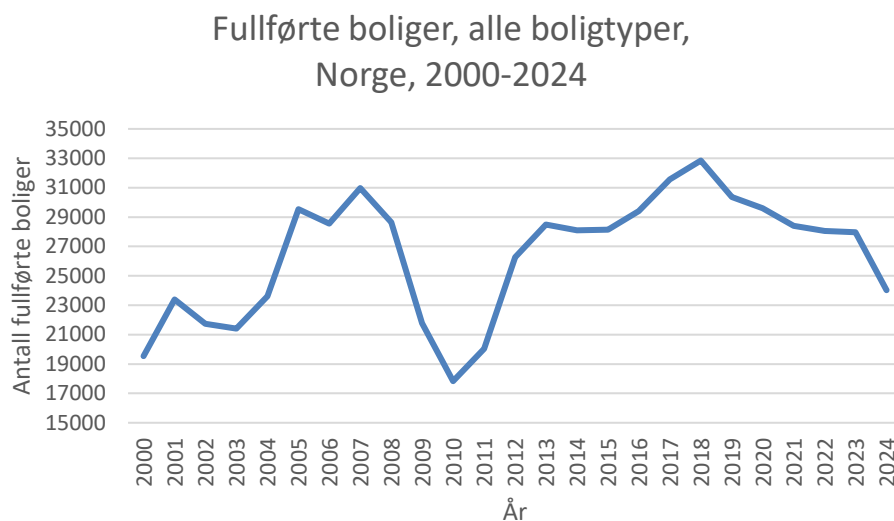


Kilde: SSB Tabell o6265, alle boligtyper, hele landet.

Vi ser av figuren av antall boliger i Norge vokser i perioden 2006 til 2025. I 2006 var det 2 214 770 boliger i Norge mens det i 2025 var 2 743 743. Dette representerer en endring på 528 973 over 19 år, altså 27 841 per år. Husk på at dette tallet kan avvike fra produksjon av nye boliger ettersom boliger kan

forsvinne, konverteres og transformeres. Endringstallet utgjør 1 prosent av beholdningen.

Figur 13.5 Antall ferdigstilte boliger, alle boligtyper, Norge, 2000 – 2024



Kilde: SSB tabell 05940, alle boligtyper, hele landet.

Mens endringstallet av beholdningen i gjennomsnitt var på 27 841, var gjennomsnittet av antall ferdigstilte fra 2006 til 2024 på 27 424. Vi kan altså si at i all hovedsak endres boligbeholdningen i Norge ved ferdigstilling av nye boliger.²⁴ Som vi gjorde over, forenkler vi framskrivningen ved å se bort i fra avgang og bruksendringer. Vi sier at endringene i Norges boligbeholdning er den samme som fullførte boliger i Norge.

²⁴ Vi utfører en slik kryssjekk fordi antall boliger er viktig. I beskrivelsen av tabell 06265 over boligbeholdningen skriver SSB: «Nye tall for boligpopulasjon 2012, 2013, 2014, 2015 og 2016. Modell for avgrensning av boligpopulasjonen er noe endret, slik at det blir et brudd i statistikken før og etter 2012. Boligpopulasjonen avgrenses vha Matrikkelen og Folkeregisteret. Kjennermerkene som brukes er bygningstype, bygningsstatus, bruksenhetstype og hvorvidt det er registrert bosatte i bruksenhet eller bygning. Fritidsboliger og bruksenheter registrert som annet enn bolig inkluderes i statistikken dersom det ifølge folkeregisteret er registrert bosatte på boligens adresse. Folkeregisteret brukes også til å overstyre informasjon, eksempelvis ved manglende ferdigattest, dersom det er registrert bosatte i bygningen. I tillegg imputeres boliger i boligbygninger med registrert bosatte men uten registrerte bruksenheter.» I beskrivelsen av tabell 05940 over ferdigstilte boliger skriver SSB: «Bygg blir regnet som fullført når det enten er gitt midlertidig brukstillatelse eller ferdigattest. Fra og med januar 2023 inkluderer byggearealstatistikken ferdigstilte bygg som er fritatt byggesaksbehandling, men som likevel er meldepliktige og registreres i Matrikkelen. Nye boliger som kommer til som følge av ombygging av eksisterende bygningsmasse (for eksempel nye boliger som kommer til ved at næringsareal blir gjort om til boligareal). Når en gammel bygning rives ned til grunnmuren og bygges opp igjen, regnes det som nybygg. Når reisverket ikke rives ned, regnes det som ombygging. Avgang av bygninger som følge av rivning, brann.» Les mer: <https://www.ssb.no/bygg-bolig-og-eiendom/bygg-og-anlegg/statistikk/byggeareal#om-statistikken>

Normalbanen

Hvis Norge typisk klarer å fullføre 27 424 boliger per år, vil landet på fem år framskaffe 137 120 boliger. Da vil Norges boligbeholdning i normalbanen være på 2 880 863 boliger i 2030.

Høy bane krever 45 000 boliger per år

For at prisene skal være 10 prosent lavere enn i normalbanen, må det foreligge en økning i boligbeholdningen på tre prosent, altså må boligbeholdningen være på 2 967 289. Det er en økning fra i dag på 223 546, og de skal bygges over fem år. Norge må altså bygge 44 709 boliger per år i stedet for det typiske 27 424. Det politiske løftet om igangsettingstillatelser på 130 000 innebærer til sammenlikning 26 000 på fem år.

Lav bane betyr 8,4 prosent høyere priser utover vanlig prisendring

Om byggetakten halveres, vil boligbeholdningen i 2030 ikke være på normalbanens 2 880 863, men på 2 812 303. Det er 2,4 prosent lavere enn normalbanen. Det betyr at prisene vil være 8,3 prosent høyere enn i normalbanen.

Det politisk løftet sammenliknet med normalbanen

Det politiske løftet om 130 000 igangsettingstillatelser vil innebære at boligbeholdningen er 2 873 743 i 2030 – om alle igangsettingstillatelsene blir til boliger. Hvis Norge hadde fortsatt takten i 2006-2025 ville beholdningen ha vært 2 880 863. Det politiske løftet ligger altså 7 120 boliger lavere enn den normale takten, noe som indikerer litt høyere priser enn ved normalbanen.

14 Gevinstene

I dette kapitlet ser vi på hvor nye boliger skal plasseres. Utgangspunktet er at Norges 2,7 millioner boliger ikke ligger på de stedene hvor de gir best og mest velferd for befolkningen i kunnskapsøkonomien. Vi beregner gevinster ved tre ulike plasseringsmetoder for 130 000 nye boliger.

14.1 Kort og enkel framstilling av kapitlet

- Vi har kartlagt de 15 største bostedskommunene til arbeidstakere i fem byer. Siden de bor i en annen kommune enn de arbeider i, er dette pendlere
- For Bergen er det 7176 pendlere fra Askøy og 7127 fra Øygarden. For Tromsø er det 394 fra Balsfjord og 250 fra Senja. For Oslo er det 28 964 fra Bærum, 18 844 fra Lillestrøm og 14 629 fra Asker
- Vi har beregnet betalingsvillighet for nye boliger for husholdninger i fem byer
- Vi har tatt utgangspunkt i Regjeringens løfte om 130 000 igangsettingstillatelser og antatt at alle disse blir bygget innen 2030
- Vi ser på scenarier der de 130 000 boligene fordeles på de fem byene etter en fordelingsnøkkel som samsvarer med størrelsen på byene i dag
- Deretter har vi sett på tre måter å fordele boligene rundt de fem byene på: én der det er vektlegging av å plassere boligene sentralt, én der det er moderat vekt på sentralitet og én der alle boligene plasseres jevnt utover
- Vi finner at det er 41 milliarder høyere betalingsvillighet (i 2025-kroner) for den første varianten (vektlegging av sentralitet) enn den siste (jevn fordeling)
- Det er 18 milliarder høyere betalingsvillighet for den andre varianten (moderat vektlegging av sentralitet) enn den siste (jevn fordeling)
- I sum betyr dette at ønsket fra den norske befolkning er at nye boliger skal plasseres sentralt og med en svak vektlegging av sentrale boliger vil landet kunne høste gevinster tilsvarende 41 milliarder kroner

14.2 Boligplassering i kunnskapsøkonomien

Det rapporteres om boligkriser i Norge. Da peker folk på sykepleierindeksen og fagarbeiderindeksen som viser at folk med vanlige inntekter ikke kan kjøpe

boliger i Oslo uten å få hjelp av familie eller egenkapital. Samtidig hører vi innlegg fra noen kommentatorer som sier vi langt fra har boligkrise noe sted i Norge fordi alle har tak over hodet og mange bruker en liten andel av sin disponible inntekt på å betjene gjeld. Noen legger også til at det ikke er en menneskerett å bo på Grünerløkka.

Mens menneskerettigheter er et spørsmål for andre, fokuserer vi i denne rapporten på velferd. Hvilken plassering av boliger gir mest og best velferd for befolkningen? Hvis det imidlertid krever store forsakelser å få fram den optimale plasseringen, kan vi stille spørsmålet om hvilken nest-best plassering vi kan få til uten store ressursinnsatser.

Vi foreslår å starte med et tankeeksperiment. Anta at 130 000 boliger (Regjerings boligløfte) skulle plasseres i Norge og at oppgaven var å maksimere velferd til landet. Ville vi da:

- A. Fordele boligene tilfeldig
- B. Fordele boligene bevisst

Vi skal med noen tall belyse utslagene. Selv om vi har ikke noen direktemål på velferd, er det mulig å spore atferd ved valg. Folk stemmer med sine føtter og lommebøker når de opptrer på boligmarkedet. Vi vet at folk kjøper seg fritid ved å plassere seg gunstig i forhold til arbeid og fritidsaktiviteter. Et mål på dette er *sentralitetsprisfunksjonen* som viser forholdet mellom reisetid og boligpris. Sentralitetsprisfunksjonen er en kurve som viser sammenhengen mellom reisetid og boligpris. Den vil avsløre om reisetid er viktig for folk eller om det er likegyldig. Historisk var denne kurven relativt flat fordi det som spilte noen rolle, var nærhet til dyrkbar jord. Siden dyrkbar jord er fordelt jevnt utover store områder, eller i hvert fall ikke plassert i visse sentra, ville betalingsvilligheten ikke vise noen sentreringstendens.

Ettersom samfunn har beveget seg inn i kunnskapsøkonomien, har det oppstått store gevinster ved å samlokalisere seg med andre mennesker. Helt sentralt i disse gevinstene er samhandlingen som oppstår ved samarbeid. Psykologer snakker om «the adjacent possible», altså «det nærliggende mulige», og viser til det som et element i å forstå idéutvikling. Den menneskelige hjernen klarer å forbedre litt, å se en bitteliten endring som har forbedringspotensial, og dette gjør at mens en stor idé kan kreve en sekvens fra A til H, vil typisk én person bare klare ett av disse trinnene. Hvis imidlertid mennesker opptrer i grupper, vil én person kunne klare trinnet A til B, en annen trinnet fra B til C og til slutt, hvis antallet hoder er stort nok og samhandlingen god nok, vil en person til slutt klare trinnet G til H. Da vil gruppen ha mestret alle trinnene fra A til H.

Økonomer bruker denne innsikten når de skal forstå hvorfor sentralitetsprisfunksjonen oppstår. Den er et uttrykk for at det finnes en betalingsvillighet for å plassere seg nær andre mennesker, og denne betalingsvilligheten ser ut til å bli sterkere i kunnskapsøkonomien.

14.3 Pendling

Når en arbeidstaker vurderer en ny arbeidsgiver, må arbeidstakeren samtidig vurdere om det blir behov for å flytte. I den beslutningen vil reiseavstanden til arbeidsgiver spille en stor rolle, fordi den tiden som brukes på arbeidsreise ikke vil kunne brukes til familie og fritid.

Vi har kartlagt de 15 største bostedskommunene til arbeidstakere i 5 byer: Oslo, Bergen, Trondheim, Tromsø og Stavanger. Vi ser at for Bergen er det 7176 pendlere fra Askøy og 7127 fra Øygarden. For Tromsø er det 394 fra Balsfjord og 250 fra Senja. For Oslo er det 28 964 fra Bærum, 18 844 fra Lillestrøm og 14 629 fra Asker. Vi vet ikke hvor ofte disse pendler, for det tallene viser, er hjemstedskommunen til arbeidstakerne. Det er for eksempel mulig at en stor andel av de 14 629 som har arbeidssted i Oslo, men hjemsted i Asker, arbeider digitalt.

Samtidig er det rimelig å anta at en betydelig andel pendler. Det er viktig ta med seg fordi sentralitetsprisindeksene rundt de fem store norske byene angir nettopp verdien som publikum legger i tid – og det å spare tid. Da vil tabellen nedenfor være et nyttig bakteppe til gevinsten vi så på over.

Tabell 14-1 Bostedskommuner til arbeidstakere i 5 store norske byer

Oslo	Bergen		Trondheim		Tromsø		Stavanger		
Oslo	333837	Bergen	136694	Trondheim	102150	Tromsø	41206	Stavanger	53630
Bærum	28964	Askøy	7176	Melhus	4426	Balsfjord	394	Sandnes	12316
Lillestrøm	18844	Øygarden	7127	Malvik	4414	Oslo	307	Sola	5384
Asker	14629	Bjørnafjorden	4788	Stjørdal	2559	Bodø	258	Randaberg	2619
Nordre Follo	14593	Alver	4106	Skaun	2098	Harstad	250	Klepp	1691
Lørenskog	11866	Oslo	1567	Oslo	1618	Senja	250	Time	1570
Drammen	6735	Osterøy	1427	Orkland	1310	Karlsøy	201	Strand	1222
Nittedal	6567	Stavanger	937	Indre Fosen	627	Alta	183	Gjesdal	1058
Ullensaker	5500	Voss	641	Levanger	582	Narvik	173	Oslo	902
Nesodden	4261	Trondheim	558	Bergen	446	Trondheim	151	Bergen	869
Rælingen	3973	Vaksdal	545	Midtre Gauldal	444	Lyngen	150	Hå	732
Moss	3851	Sandnes	430	Steinkjer	436	Målselv	147	Haugesund	477
Bergen	3712	Samnanger	418	Bærum	373	Nordreisa	127	Karmøy	464
Ås	3609	Stord	397	Ålesund	337	Bergen	121	Eigersund	458
Indre Østfold	3507	Karmøy	392	Verdal	309	Sør-Varanger	100	Kristiansand	366
Sum 2-15	130611	0	30509	0	19979	0	2812	0	30128
Prosentandel 2-15	28		18		16		6		36

Kilde: SSB.

14.4 Ulike plasseringer av 130 000 boliger

Vi skal se på samlet betalingsvillighet for publikum for to ulike typer plasseringer:

- Halvparten av boligene med 10 minutters avstand og halvparten med 35 minutters avstand

- b. 35 prosent med 10 minutters avstand, 60 prosent med 35 minutters avstand og 5 prosent med 60 minutters avstand
- c. Jevn fordeling av alle tre avstandene

Tabell 14-2 Fordeling av befolkning, boligandeler og kvadratmeterpriser

By	Befolkning	Andel 5 byer	Antall boliger av 130 000	Kvmpris 10 min.	Kvmpris 35 min.	Kvmpris 60 min.
Oslo	723196	0,49	64328	81770	60931	51966
Bergen	293301	0,20	26089	49198	40956	37410
Trondheim	215873	0,15	19202	55428	44957	40452
Stavanger	149928	0,10	13336	52052	46351	43898
Tromsø	79204	0,05	7045	30490	24141	21410

Note: Selv om andelene slik de er angitt, summerer seg til 0,99, er det reelle tallet 1,00. Avrunding er forklaringen. Vi skriver 0,49 for Oslo, mens tallet er 0,4948.

La oss si at vi bestemte at de 130 000 boligene skulle innplasseres i disse fem byene og at boligene hadde en gjennomsnittlig størrelse på 70 kvadratmeter. I praksis vil selvsagt de 130 000 boligene bli fordelt over flere byer enn 5. Men siden vi kun har beregnet sentralitetsprisfunksjonen for de 5 byene, kan vi si at de representerer ulike aspekter ved norske byer. Vi fordeler boligene etter byenes størrelse slik at Oslo får 49 prosent av boligene, Bergen 20 prosent, Trondheim 15 prosent, Stavanger 10 prosent og Tromsø 5 prosent. Så beregner vi total betalingsvillighet for plasseringsalternativene.

Vi bruker sentralitetsprisfunksjonen, som er estimert over i kapitlet for sentralitetsprisfunksjonen. Vi lar de estimerte tallene gjelde for årene 2025-2030 og vi gjør ikke noe forsøk på å justere tallene for framtidig inflasjon eller nedjustere etter diskontering ettersom øvelsen i hovedsak er ment å gi en pekepinn.

Vi ser at det er høy betalingsvillighet for begge alternativene. Betalingsvilligheten anslå av det som inngår i de estimerte sentralitetsprisfunksjonene, som igjen er basert på markedssalg. I Tromsø er det 13 milliarder i betalingsvillighet for at de boligene som skal plasseres der, blir plassert i Alternativ A og Alternativ B. I Trondheim er tallene 67 milliarder og 65 milliarder. I Oslo blir tallene virkelig store; 321 og 305 milliarder kroner. Av dette innser vi at 130 000 boliger har en betydelig samfunnsverdi. Samtidig ser vi at det er betydelig høyere betalingsvillighet for Alternativ A. I sum er det 41 milliarder høyere betalingsvillighet for å avvike fra den jevne fordelingen der en tredjedel av boligene plasseres i sentrum, en tredjedel midtveis og en tredjedel et stykke utenfor. I mellomalternativet der man satser på å få bygd 35 prosent sentrumsnært, 60 prosent i byens utkant og 5 prosent et stykke unna, er betalingsvilligheten i sum 508 milliarder kroner. Det er 22 milliarder lavere enn A, som satser på sentrum, men 18 milliarder mer enn C, som satser på jevn fordeling.

Poenget er klart. Publikum ønsker seg boliger som plasseres slik at reisetiden inn til sentrum er mindre. Vi har her sett på boliger som er 70 kvadratmeter. Betalingsvilligheten er dobbelt så stor for boliger på 140 kvadratmeter, så de tallene vi har presentert, er lave anslag.

Det betyr at vi kan si at med en mild vektlegging av sentralitet, vil samfunnet kunne høste gevinster på minst 41 milliarder kroner.

Tabell 14-3 Betalingsvillighet for ulik grad av sentrumsnær plassering (mrd. kr)

By	Alt. A	Alt. B	Alt. C	Diff. A-C	Diff. B-C
Oslo	321	305	292	29	13
Bergen	82	80	78	5	2
Trondheim	67	65	63	4	2
Stavanger	46	45	44	2	1
Tromsø	13	13	13	1	0
SUM	530	508	490	41	18

Note: Alle tall i mrd. kroner. Avrundinger gjør at tallene må tolkes forsiktig, for eksempel er forskjellen mellom 530 og 490 lik 40, ikke 41 som det står i tabellen. Men det skyldes at 530 er avrundet fra 530,48 og 490 fra 489,73.

15 Flaskehalser og tiltak

I dette kapitlet lanserer vi forslag til tiltak. Vi har fokus på det som er politisk gjennomførbar og økonomisk realistisk, men vi nevner også kraftfulle tiltak som har lavere sannsynlighet for å få gjennomslag. Vi angir grad av viktighet og gir et forsiktig anslag på tiden det tar før tiltaket kan ha effekt.

15.1 Tiltaksliste

Kort og enkel framstilling av kapitlet

- Vi identifiserer 30 flaskehalser, og disse er de viktigste:
- Rekkefølgekrav, standardkrav, sammensetningskrav, størrelseskrav, saksbehandlingstid, tomtekostnad og færre gode tomter, politikere for sent involvert, PBE-fokus på teknisk og eksteriør, ikke boligvolum og pris, liten politisk vilje for bygging, urbaniseringsmotstand (NIMBY), lav terskel for innsigelse, manglende tillit og uforutsigbarhet
- Vi løfter fram en rekke mulige tiltak; minst ett tiltak per flaskehals
- På kostnadssiden foreslår vi en nasjonal begrensning av hva en kommune kan kreve av rekkefølgekrav, nasjonale tiltak for å sørge for at kommuner ikke har for strenge høydebegrensninger, nasjonale grep for å sikre raskere saksbehandling, erstatte krav til universell utforming med en avgift, krav til boligreserver i hver kommune
- På teknisk side foreslår vi en grundig gjennomgang av TEK-en og å lage en ny TEK der alle krav holdes opp mot et perspektiv der nytte-kostnadsbrøken belyses
- Kommunene spiller en uhyre viktig rolle i boligproduksjonen
- Vi foreslår nasjonale insentiver og føringer som skal få kommunene til å bygge mer og raskere
- Vi foreslår offentlig kjøp av tomter slik at det opparbeides en tomtebank, som private utbyggere kan kjøpe fra
- Vi foreslår en mer aktiv rolle av nasjonale myndigheter
- Vi foreslår en langt mer offensiv rolle for det offentlige under argumentet om at landets boligbeholdning har islett av fellesgodekarakter. Da kan det offentlige kjøpe tomter, kjøpe boliger og bygge boliger
- Vi foreslår at det skal bli enklere å bygge studentboliger og seniorboliger ved at kravlisten for slik er kortere

- Vi foreslår å utvide Husbankens kapital og mandat til også å omfatte lån til utbyggere og seniorlån uten krav til amortisering eller rentebetaling
- Vi foreslår også at det foretas en svært kritisk og grundig gjennomgang av innsigelsesinstituttets rolle, bruk, omfang og makt

15.2 Flaskehalser og mål

I denne rapporten har vi sett på en rekke forhold, og nå skal vi oppsummere hva vår liste over flaskehalser er. Listen over de viktigste flaskehalser denne rapporten har funnet, er angitt nedenfor.

Tabell 15-1 Liste over flaskehalser

Nr	Utfordringsgruppe	Flaskehals
1	Store kostnader	Store rekkefølgekostnader
2		Dyre standardkrav
3		Føringer på sammensetning
4		Minimumsstørrelse
5		Høydebegrensning
6		Saksbehandlingstid
7		Tomtekostnad
8		Utnyttelsesgrad
9		Urealistisk boligreserve
10		Liten og feil boligreserve
11		Salgsandel før byggestart
12	Tekniske forskrifter	Byggedetaljer
13	Kommunens rolle	Politikere for sent involvert
14		PBE-fokus på teknisk og eksteriør, ikke boligvolum og pris
15		Liten politisk vilje for bygging
16		Urbaniseringsmotstand
17	Tomter	Vanskelige tomter igjen
18	Statens rolle	Ikke nasjonalt perspektiv
19		Ulikheter mellom kommuner
20		Landet mangler boliger
21	Alderssegmenter	Mangler studentboliger
22		Mangler seniorboliger
23	Departement	Universell utforming gir feil balansering av behov
24		Statistikk gir ikke målbare

Nr	Utfordringsgruppe	Flaskehals
		tall på tvers av kommuner
25		For detaljerte regler
26	Innsigelser og utredninger	Ukoordinerte etater
27		For mange utredningskrav
28		For lett å ha innsigelse
29	Systemet	Manglende tillit
30		Uforutsigbarhet

Målene er knyttet til flaskehalsene, men vi kan skrive det mer kompakt.

Hovedmål: Bygge boliger der folk vil bo og de boligene folk vil ha

Delmål:

- Regulere flere tomter
- Tillate høyere tetthet
- Tillate høyere bygg
- Fjerne fordyrende krav
- Fjerne rekkefølgekrav
- Kutte saksbehandlingstid
- Fjerne minimumsstørrelsekrav
- Subsidere visse krav
- Utvide mandatet til Husbanken
- Kjøpe tomter og slå dem sammen
- Kjøpe boliger
- Bygge boliger

En oversikt over hvilke verktøy som ligger i verktøykassen ser slik ut:

- Plan- og bygningsloven
- Forskrift PBE
- Nye forskrifter
- Husbanken
- Lovverk
- Statsbudsjettet
- Subsidier
- Skattesystemet
- Nye statsselskaper som bygger og kjøper
- Myk makt: Departement kan snakke med kommuneledelse

Likevel kan vi ikke si at vi på bakgrunn av disse listene, har kommet fram til konkrete tiltak. Én ting er å foreslå et tiltak som «å kutte saksbehandlingstiden»; en annen ting er å få det til. Det å kutte saksbehandlingstiden er så vagt, rundt og uspesifisert at det ikke kan kalles et tiltak, det er bedre å kalle det et mål eller en målsetting. For at noe skal kalles tiltak må det være mer konkret og mer direkte implementerbart. Et eksempel ville være å foreslå at «hver kommune får en belønning på 1 000 kroner per innbygger over statsbudsjettet hvis kommunen klarte å redusere saksbehandlingstiden med ti prosent i forhold til året før». Imidlertid vil det å være så konkret kunne føre til at lesere og brukere blir for opptatt av detaljer. I denne rapporten forsøker vi å balansere de to kryssende målene om å være generell og å være konkret.

15.3 Tiltak på kostnadssiden

Basert på de foregående kapitlene, leverer vi forslag til tiltak og drøfter dem. Vi oppsummerer dem i en tabell til sist.

15.3.1 Tiltak som kan virke raskt

Flaskehals 1: Store rekkefølgekostnader.

Tiltak: Forskrift/lov/norm fra departement som begrenser størrelsen på bidrag til infrastrukturfinansiering

Alvorlighetsgrad: Høy.

Begrunnelse: For å forhindre at det oppstår en spillsituasjon mellom kommuner og utbyggere der infrastrukturfinansiering blir et forhandlingselement, som skaper usikkerhet på mulighetsrommet for begge parter, vil det være stor hjelp om det kom nasjonale retningslinjer og føringer som tydeliggjorde hva kommune og utbygger skal forholde seg til.

Virkning: Stor.

Tidshorisont: Kan iverksettes raskt. Virkning fra 1-2 år.

Flaskehals 2: Dyre standardkrav.

Tiltak: Revisjon av TEK og andre forskrifter ved å øke vektlegging av økonomi

Alvorlighetsgrad: Høy.

Begrunnelse: Balansering av kryssende hensyn i boligbygginger, der både utvendige kvaliteter og innvendig standard skal holdes opp mot boligpriser og antall boliger, krever konstant overvåkning av at forholdet mellom nytte og kostnader er hensiktsmessig. Når boligprisene er høye og antall boliger er få, er det en indikasjon på at vektleggingen har blitt skjev.

Virkning: Stor.

Tidshorisont: Kan iverksettes om 1-2 år. Virkning umiddelbart etter iverksetting.

Flaskehals 3: Føringer på sammensetning.

Tiltak 3: Forskrift/lov/norm fra departement som begrenser kommuners anledning til føringer på sammensetning av bygg

Alvorlighetsgrad: Medium.

Begrunnelse: I den kvalitative undersøkelsen mottok vi innspill på at utbyggere opplever det som vanskelig å forholde seg til uklare regler for høyder, mange runder og stor usikkerhet. Det ville forhindre at en spillsituasjon oppstod mellom utbygger og kommuner om nasjonale føringer

førte til klarere rammer hvor hva kommuner kan gjøre og hva utbygger kan forvente å få lov til.

Virkning: Medium.

Tidshorisont: Kan iverksettes om 1-2 år. Virkning umiddelbart etter iverksetting.

Flaskehals 4: Minimumsstørrelse.

Tiltak: Forskrift/lov/norm fra departement som begrenser kommuners anledning til føringer på sammensetning av bygg

Alvorlighetsgrad: Liten.

Begrunnelse: Dette er hovedsakelig et element som er aktuelt i Oslo, så selv om alvorlighetsgraden er høy for Oslo, er den lav for landet. Det er stor etterspørsel etter små leiligheter i Oslo, og selv om normen på 35 kvadratmeters størrelse har en god hensikt, virker den prisdrivende og utestengende for unge og lavlønnede. Når man ser til Hausmanns-byggene i Paris, innser vi at det kan lages gode miljøer som inkluderer flere små leiligheter.

Virkning: Liten for landet; større for Oslo.

Tidshorisont: Kan iverksettes om 1-2 år. Virkning umiddelbart etter iverksetting.

Flaskehals 5: Høydebegrensning.

Tiltak: Forskrift/lov/norm fra departement som gir nasjonale retningslinjer for kommuners føringer på bygg

Alvorlighetsgrad: Liten.

Begrunnelse: Kostnadene for utbygger blir mindre per kvadratmeter om det er lov å legge på flere etasjer siden en stor del av kostnadene er knyttet til grunnmur og etasjeuavhengige forhold. Det betyr at det foreligger kryssende hensyn med belastningen for nærområdet med høye bygg og ønsket om lavere pris og flere boliger. Siden prisene er høye og det er få boliger, er det ikke urimelig å ha som hypotese at vektleggingen har blitt skjev.

Virkning: Liten for landet; større for storbyer.

Tidshorisont: Kan iverksettes om 1-2 år. Virkning umiddelbart etter iverksetting.

Flaskehals 6: Saksbehandlingstid.

Tiltak: Forskrift/lov/norm fra departement som beskriver regnemetode, angir krav og skisserer belønning/sanksjon. Gjelder både byggesak og regulering

Alvorlighetsgrad: Høy.

Begrunnelse: Saksbehandlingstiden for planinitiativ øker med over ett år hvert tredje år i Oslo, og den øker også ellers i landet. Dette virker forsinkende og fordyrende. Hvis nasjonale myndigheter øker insentivsystemet for kommunene, kan det bidra til å kutte tiden.

Virkning: Stor.

Tidshorisont: Kan iverksettes om 1-2 år. Virkning umiddelbart etter iverksetting.

Flaskehals 7: Tomtekostnad.

Tiltak: Forskrift/lov/norm fra departement som pålegger kommuner å regulere 1 % av boligbeholdning hvert år

Alvorlighetsgrad: Høy.

Begrunnelse: Tomtekostnadene er betydelige, og ett element i dette er boligreserven. Ved å fastsette et krav til kommunenes tempo på regulering, vil dette kunne bidra til å redusere kostnader.

Virkning: Stor.

Tidshorisont: Kan iverksettes om 2-3 år. Virkning umiddelbart etter iverksetting.

Flaskehals 8: Utnyttelsesgrad.

Tiltak: Forskrift/lov/norm fra departement som gir anbefalinger for kommuners offensivitet i kommuneplaner

Alvorlighetsgrad: Medium.

Begrunnelse: Kommunene lager kommuneplaner der de disponerer arealene. For å sørge for at kommunene har tilstrekkelig fokus og framdrift, vil nasjonale pålegg hjelpe.

Virkning: Medium.

Tidshorisont: Kan iverksettes om 1-2 år. Virkning etter noen tid fordi dette innarbeides hos utbyggeres priser.

Flaskehals 9: Boligreserveberegning.

Tiltak: Forskrift/norm fra departement som beskriver hvordan boligreserven skal beregnes

Alvorlighetsgrad: Medium.

Begrunnelse: Kunnskap er en nødvendig forutsetning for framdrift i kommunalt reguleringsarbeid og i utbyggers planlegging. Da vil det være gunstig om det finnes en føring på hvordan boligreserven skal beregnes. Særlig er det gunstig om det legges klare regler for hvordan boliger skal innberegnes om det er usikkerhet omkring infrastrukturfinansering.

Virkning: Medium.

Tidshorisont: Utarbeiding kan ta 1 år. Deretter umiddelbar iverksetting.

Flaskehals 12: Byggedetaljer.

Tiltak: Endring av TEK og forskrifter til å anføre færre mikrodetaljer

Alvorlighetsgrad: Medium.

Begrunnelse: I den kvalitative undersøkelsen kommer det fram at det oppstår en rekke omkamper i prosesser der omstridte punkter dreier seg om det som må kunne kalles uvesentlige detaljer. Dette er ofte skjønnsmessige vurderinger som er begrunnet i forskrifter. Når saksbehandler slutter, er det ny risiko for nye omkamper. Ved å redusere antallet detaljer vil handlingsrommet til utbygger bli større, noe som vil kunne øke hastighet og redusere kostnad.

Virkning: Stor.

Tidshorisont: Kan iverksettes om 1-2 år. Virkning umiddelbart etter iverksetting.

Flaskehals 15: Liten politisk vilje for bygging

Tiltak: Nasjonal insentivordning via Statsbudsjettet som belønner kommuner med måloppnåelse for ferdigstilling av 2 % av boligbeholdning

Alvorlighetsgrad: Høy.

Begrunnelse: Den kvalitative undersøkelsen antyder at det kan være mangel på politisk vilje til å bygge. Dette vil være i tråd med Fischels Homevoter-hypotese. Ved å insentivere kommunen økonomisk, kan man opprette balanse mellom nasjonale mål og kommunal handling.

Virkning: Høy.

Tidshorisont: Kan iverksettes om 1-2 år. Deretter umiddelbar virkning.

Flaskehals 16: Urbaniserings-motstand

Tiltak: Nasjonal kunnskapskampanje om samlokaliseringsgevinster og velferdsgevinster ved boligbygging

Alvorlighetsgrad: Lav.

Begrunnelse: I forskningslitteraturen har det i den senere tid kommet arbeider som fokuserer på YIMBY («yes-in-my-back-yard») som motvekt til NIMBY. Hvis folk innser Norges behov for flere boliger, vil det kunne bli større forståelse for den nasjonale dugnaden vi trenger, og noe som kan føre til større aksept for visse private ulemper.

Virkning: Lav.

Tidshorisont: Kan iverksettes umiddelbart.

Flaskehals 17: Vanskelige tomter igjen

Tiltak: Departement nedsetter utvalg som skal utrede muligheten for å utnytte vanskelige tomter

Alvorlighetsgrad: Medium.

Begrunnelse: I den kvalitative undersøkelsen kom det fram at det er en utfordring å framskaffe sentrale tomter som egner seg til større bygg uten store forarbeider. Ved å undersøke muligheter, vil det offentlige kunne hjelpe det private.

Virkning: Medium.

Tidshorisont: Kan iverksettes umiddelbart.

Flaskehals 18: Ikke nasjonalt perspektiv

Tiltak: Forskrift/lov/norm som sier PBE skal supplere arkitekter og ingeniører med samfunnsøkonomisk kompetanse

Alvorlighetsgrad: Medium.

Begrunnelse: Det foreligger kryssende hensyn i boligbyggingen. På den ene siden ønsker samfunnet gode utemiljøer og høy teknisk standard. På den andre siden ønsker samfunnet mange og billige boliger. Siden det nå bygges få og dyre boliger, kan samfunnet ha vektlagt de første hensynene mer enn de siste. Samfunns- og bedriftsøkonomisk kompetanse kan bidra til balanserte prioriteringer.

Virkning: Medium.

Tidshorisont: Kan iverksettes umiddelbart.

Flaskehals 20: Landet mangler boliger

Tiltak: Nasjonal insentivordning via Statsbudsjettet som belønner kommuner med måloppnåelse for ferdigstilling av 2 % av boligbeholdning

Alvorlighetsgrad: Høy.

Begrunnelse: I Norge er arbeidsdelingen i boligbyggingen i all hovedsak slik at det offentlige lager rammer for boligbyggingen og det private lager boligene. Hvis de private blir stilt overfor de riktige insentivene, vil deres insentiver sammenfalle med landets. Imidlertid er budskapet i Fischels hypotese at kommunene ikke nødvendigvis ønsker det samme som landet i og med at insidere kan ønske å forhindre byggingen som kommer utsidere til gode. En insentivordning der kommunene belønnes for å bygge vil kunne gjøre at kommunenes ønsker sammenfaller med landets.

Virkning: Stor.

Tidshorisont: Kan iverksettes om 1-2 år. Deretter umiddelbar virkning.

Flaskehals 21 Mangler studentboliger

Tiltak: Forskrift/lov/norm som tillater at flere boliger bygges som studentboliger med spesielløsninger som små areal

Alvorlighetsgrad: Medium.

Begrunnelse: Hvis flere boliger kan bygges som studentboliger, og disse kan være små og enkle, vil det kunne avlaste de andre markedssegmentene siden det i dag er slik at studenter og unge også er på etterspørselssiden i de andre markedssegmentene. Ved å tillate at noe av boligbeholdningen er små, enkle boliger, vil totaliteten innebære flere og billigere boliger.

Virkning: Stor.

Tidshorisont: Kan iverksettes om 1 år. Deretter 2 år før boligene er ferdigstilt.

Flaskehals 22 Mangler seniorboliger

Tiltak: Opprette lånefasilitet i Husbanken for seniorlån, lån uten krav til rentebetaling og amortisering

Alvorlighetsgrad: Medium.

Begrunnelse: Seniorlån er lån der låntaker ikke betaler avdrag eller renter, og der rentene legges til hovedstolen. Det betyr at lånet øker og at låntakers egenkapital faller, men rentene kan subsidieres av det offentlige slik at lånebeløpet ikke vokser raskere enn ønskelig. Et slikt tiltak kan være gunstig for samfunnet ettersom det i dag foreligger en forskjell mellom de kostnader en pensjonist står overfor og de kostnader samfunnet kan ha i pleiebehovet til pensjonisten. Selv om Jensen kan ha stor egenkapital, kan hun ha liten inntekt, og private banker kan derfor avslå en lånesøknad. Hvis Husbanken

hadde hatt en seniorlånfasilitet, ville Jensen hadde kunnet bli satt i stand til å kjøpe en hensiktsmessig, sentral leilighet mot å akseptere at (noe av) rentene legges til hovedstol (mot at egenkapitalen reduseres). Da ville kommunen spare reisetid når de ønsker å yte tjenester til Jensen samtidig som et hus ville være klar for en småbarnsfamilie. Incentivene til utbyggere øke fordi etterspørselen etter seniorboliger ville øke.

Virkning: Medium.

Tidshorisont: Kan iverksettes etter kort tid.

Flaskehals 23 Universell utforming gir feil balansering av behov

Tiltak: Forskrift/lov der avvik fra universell utforming tillates mot avgift på 1 % av salgsverdi

Alvorlighetsgrad: Medium.

Begrunnelse: Hvis premisset er riktig om at kun et fåtall av boliger brukes av beboere som har behov for universell utforming, risikerer samfunnet å ta på seg en uforholdsmessig stor kostnad mot en liten nytte som kommer få til gode. Det er imidlertid et rettferdighetsprinsipp som må anvendes og et fordelingsperspektiv som må hensyntas. Disse sier at vi hjelper vanskeligstilte. Hvis en avgift innbetales til et fond, kan fondet brukes til å etterjustere boligen når/hvis det oppstår behov.

Virkning: Medium.

Tidshorisont: Kan iverksettes etter 1-2 år. Boligtypene vil ankomme markedet 2 år etter iverksettelse.

Flaskehals 24: Statistikk gir ikke målbare tall på tvers av kommuner

Tiltak: Forskrift/lov/norm beskriver regnemetode og angir krav

Alvorlighetsgrad: Lav.

Begrunnelse: Kunnskap er en forutsetning for diagnoser og tiltak. I den kvalitative undersøkelsen ble det avdekket et behov for sammenliknbarhet av data og statistikk på tvers av kommuner.

Virkning: Lav.

Tidshorisont: Kan iverksettes om 1-2 år. Ingen direkte virkning i markedet.

Flaskehals 25: For detaljerte regler

Tiltak: Departementet nedsetter utvalg som ser på revisjonsmuligheter

Flaskehals som skal avhjelpes: Lav.

Alvorlighetsgrad: Lav.

Begrunnelse: Det kom fram i den kvalitative undersøkelsen at kravene til utbyggere, ikke bare på teknisk standard og rekkefølgekrav, men også til byggeplass m.m. var stor. En revisjon av alle krav ville redusere kostnader.

Virkning: Lav.

Tidshorisont: Utvalgsarbeid tar 1 år. Implementering 1 år.

Flaskehals 27: For mange utredningskrav

Tiltak: Forskrift/lov/norm som beskriver nødvendige og tilstrekkelige utredninger

Alvorlighetsgrad: Medium.

Begrunnelse: I den kvalitative undersøkelsen kom det fram at utbygger står overfor et stort antall utredningskrav. En kritisk gjennomgang og sanering vil kunne redusere kostnader og øke byggehastighet.

Virkning: Usikker.

Tidshorisont: Usikker. Gjennomgang vil ta 1-2 år. Deretter vil forenkling merkes etter 1-2 år.

15.3.2 Tiltak med lengre tidshorisont

Flaskehals 7: Tomtekostnad.

Tiltak: Offentlig anskaffelse av tomter ved kommunale/nasjonale selskaper som koordinerer tomter inn i større enheter

Alvorlighetsgrad: Høy.

Begrunnelse: Koordinering av tomter som i dag har eneboliger, til bygging av leiligheter, krever sammenslåing av tomter. Et offentlig selskap som kjøper tomter (med eksisterende hus) når de blir tilgjengelige på markedet, vil kunne bidra til å øke takten i framskaffelsen av byggeklare, sentrale, større tomter. Oppsettet kan tenkes gjøres på flere måter. En variant innebærer et nasjonalt selskap som driftes av midler fra et fond, og der fondet blir tilført gevinster av tomtsalg. En annen variant er å opprette en lånefasilitet i Husbanken som gir billige lån til formålet for kommunene.

I Wien har offentligheten kjøpt tomter for å fungere som en landbank, med en politikk som i vårt tiltak. Instansen er «Bodenfonds», se side 26 i Schindelegger og Seher (2025). Fra denne kan andre kjøpe tomter.

Virkning: Høy.

Tidshorisont: Usikker. Kan iverksettes om 3-4 år. Virkning etter noen tid fordi koordinering av tomter vil ta ytterligere tid.

Flaskehals 10: Boligreserven.

Tiltak: Nasjonal insentivordning via Statsbudsjettet til kommuner som øker antallet områder og boliger i boligreserven

Alvorlighetsgrad: Høy.

Begrunnelse: Norges boligbeholdning skal endres i type og plassering. Dette går hurtigere om boligreserven er stor og variert slik at utbyggere kan tilpasse utbyggingen. Rapporter tyder at utbyggere mener det er lite å velge blant i boligreserven, slik at de i lav grad kan tilby variasjon i salget av nybygde boliger.

Se flaskehals 7: I Wien har offentligheten kjøpt tomter for å fungere som en landbank, «Bodenfonds», se side 26 i Schindelegger og Seher (2025).

Virkning: Medium.

Tidshorisont: Kan iverksettes om 1-2 år. Deretter 1-2 år før markedet responderer.

Flaskehals 11: Salgsandel før byggestart.

Tiltak: Opprettelse av byggelånsfasilitet i Husbanken

Alvorlighetsgrad: Lav.

Begrunnelse: Det er vanlig at byggestart skjer når salgsgraden av leiligheter i et prosjekt overstiger 50 (eller 60) prosent. Byggingen ville ha kommet i gang tidligere om det fantes flere gunstige finansieringsordninger å velge blant, så en offentlig satsning via lån i Husbanken ville kunne føre til tidligere byggestart. Det er også sannsynlig at dette kan øke salgstakten i og med at prospektive kjøpere vil observere tidligere innflyttingsmuligheter.

Virkning: Lav.

Tidshorisont: Opprettelse av byggelånsfasilitet i Husbanken Lav. Kan iverksettes om 1-2 år. Deretter 1-2 år før markedet responderer.

Flaskehals 13: Politikere for sent involvert.

Tiltak: For kommuner med parlamentarisk styringsform vil departement gi forskrift/norm for prosess der politikere involveres

Alvorlighetsgrad: Høy.

Begrunnelse: I den kvalitative undersøkelsen kom det fram at det i kommuner med parlamentarisk styreform er stor avstand mellom politikere og etater. Politikere blir sent involvert, og det får negative effekter på gjennomføringstid. Dessuten innebærer det en risiko for avslag sent i prosessen. Ved å stimulere

til tidligere politikerinvolvering, vil det bli politisk eierskap til sluttproduktet noe som kan resultere i både raskere gjennomføring og beslutningsprosess.

Virkning: Stor.

Tidshorisont: Kan iverksettes om 1-2 år. Deretter 1-2 år før virkninger ses i markedet.

Flaskehals 14: PBE-fokus på teknisk og eksteriør

Tiltak: Forskrift/lov/norm som sier PBE skal supplere arkitekter og ingeniører med bedrifts- og samfunnsøkonomisk kompetanse

Alvorlighetsgrad: Høy.

Begrunnelse: I balanseringen av de kryssende hensynene mellom teknisk standard og ytre kvaliteter på den ene side og pris og kvantum av boliger på den andre side, tyder lite bygging og høye priser på en skjev vektlegging. Ved å involvere økonomisk kompetanse i etatene kan vektleggingen ble mer balansert.

Virkning: Høy.

Tidshorisont: Kan iverksettes om 1-2 år. Deretter 1-2 år før virkninger ses i markedet.

Flaskehals 19 Ulikheter mellom kommuner.

Tiltak: Forskrift/lov/norm som samkjører prosesser slik at de blir like på tvers av kommuner

Alvorlighetsgrad: Lav.

Begrunnelse: I den kvalitative undersøkelsen kom det fram at utbyggere har utfordringer med at til dels store ulikheter på tvers av kommunene. Hvis behandlingsprosesser og utfall blir likere ved at nasjonale myndigheter hjelper til, vil det kunne øke hastigheten på byggingen.

Virkning: Lav.

Tidshorisont: Kan iverksettes om 1-2 år. Deretter 1-2 år før markedet responderer.

Flaskehals 20: Landet mangler boliger

Tiltak: Opprette offentlig selskap som blir byggherre. Selskapet kan opprettes via fondsoppsetting eller finansieres over Statsbudsjettet etter mønster av Husbanken

Alvorlighetsgrad: Høy.

Begrunnelse: I Norge er arbeidsdelingen i boligbyggingen i all hovedsak slik at det offentlige lager rammer for boligbyggingen og det private lager boligene. Hvis de private blir stilt overfor de riktige insentivene, vil deres insentiver sammenfalle med landets. Men det er også mulig å supplere privat boligbygging med offentlig boligbygging. Det offentlige kan ta et lengre perspektiv og kan legge inn fellesskapsbetraktninger inn i bygging slik at horisonten blir lengre og profittkravet annerledes. Offentlig bygging kunne bidra til flere boliger, og denne byggingen kunne være innrettet slik at den tar sikte på salg til private ved ferdigstilling.

Det er en større diskusjon om landet er tjent med privat eller offentlig drift av selskaper som skal tjene landet. Men det er verdt å merke seg at en by som Wien har hatt suksess med offentlig eierskap av boliger. 21 prosent av byens boliger er eid offentlig.²⁵

Virkning: Stor.

Tidshorisont: Kan iverksettes om 1-2 år. Deretter 2-3 år før boligene er ferdigstilt.

Flaskehals 26 Ukoordinerte etater

Tiltak: Departement utarbeider normendring som beskriver koordineringsmåter som kommuner kan benytte

Alvorlighetsgrad: Høy.

Begrunnelse: I den kvalitative undersøkelsen kom det fram at det offentlige framstår med mange kontaktflater overfor utbyggere. Det ville øke hastighet i prosessen om det offentlige koordinerte seg.

Virkning: Usikker.

Tidshorisont: Usikker.

Flaskehals 28: For lett å ha innsigelse

Tiltak: Departementet nedsetter et utvalg som skal studere innsigelsesinstituttet:

Alvorlighetsgrad: Medium.

Begrunnelse: I den kvalitative undersøkelsen framkom det at det skapte usikkerhet og framdriftsforsinkelser at det kunne komme innsigelser fra mange hold. En mulig sanering av innsigelsesinstituttet vil kunne ha effekt. Kunnskap må først på plass.

Virkning: Usikker.

²⁵ https://resources.gpla.co/vienna/overview?utm_source=chatgpt.com

Tidshorisont: Usikker.

Flaskehals 28: Innsigelsesinstituttet

Tiltak: Fischels egenkapitalforsikringsordning

Alvorlighetsgrad: Høy.

Begrunnelse: Fischels hypotese bygger på at boligeiere er imot endringer hvis de tror det kan endre boligverdiene, altså deres egenkapital. Det kan bety at landets beste blokkeres på grunn av individuell kortsiktighet og egeninteresse. Dersom boligeiernes egenkapital sikres, vil deres motiv for å være imot bygging, fjernes.

Virkning: Høy.

Tidshorisont: Usikker. Utredning vil ta 1-2 år. Oppsett av ordning 1-2 år.

Flaskehals 28: Innsigelsesinstituttet

Tiltak: Nasjonal kompensasjonsordning som skal incentivere lokale boligeiere til YIMBY

Alvorlighetsgrad: Høy.

Begrunnelse: En betydelig motkraft til boligbygging er boligeieres motstand, NIMBY. Hvis denne kunne reduseres med økonomiske incentiver, vil dette kunne øke takten i boligbyggingen.

Virkning: Høy.

Tidshorisont: Usikker.

Flaskehals 29: Manglende tillitt

Tiltak: Departementet oppretter et organ som skal fungere som lyttepost for partene. Representanter for utbyggere, politikere, PBE, andre etater og departement

Alvorlighetsgrad: Høy.

Begrunnelse: I den kvalitative undersøkelsen kom det fram at det hersker liten tillitt mellom partene i boligbyggingen. Det oppstår spillsituasjoner der partene lager strategier som innebærer ulike åpningstrekk, som er konstruert for å oppnå visse utfall. Hvis det var tillit mellom partene ville «good-faith» forhandlinger lede til høyere byggetakt og raskere prosesser.

Virkning: Usikker.

Tidshorisont: Kan ikke anslås.

Tiltak: Forskrift/lov-revisjonsarbeid med vektlegging av forutsigbarhet og likebehandling på tvers av kommuner.

Alvorlighetsgrad: Høy.

Begrunnelse: I den kvalitative undersøkelsen kom det fram at utbyggere oppfatter prosessene som uforutsigbare. Før de går i gang, vet de lite om tiden det vil ta og kostnadene involvert. Forutsigbarhet på tid og kostnader vil øke byggetakt og redusere sluttpriser, og vil redusere risikoen for at det oppstår spillsituasjoner mellom partene.

Virkning: Stor.

Tidshorisont: Revisjonsarbeid tar 2-3 år. Virkning i markedet etter 1 år.

Tabell 15-2 Tiltak mot flaskehals. Alvorsgrad (H (høy), M (medium) og L (lav)) og tid til effekt

Flaskehals	Grad av alvor	Tiltak	Effekt og tidshorisont
1 Store rekkefølgekostnader	H	Forskrift/lov/norm	Stor. 1-2 år
2 Dyre standardkrav	H	A. Revisjon av TEK og andre forskrifter	Stor. 1-2 år.
	H	B. Subsidiering av kravets kostnad	Stor. 1 år.
3 Føringer på sammensetning	M	Forskrift/lov/norm fra departement	Medium. 1-2 år.
4 Minimumsstørrelse	L	Ditto	Liten. 1-2 år.
5 Høydebegrensning	L	Forskrift/lov/norm fra departement	Ditto
6 Saksbehandlingstid	H	Forskrift/lov/norm	Stor. 1-2 år.
7 Tomtekostnad	H	A. Forskrift/lov/norm	Stor. 2-3 år.
	H	B. Offentlig anskaffelse av tomter	Usikker. 3-4 år.
8 Utnyttelsesgrad	M	Forskrift/lov/norm	Medium. 1-2 år.
9 Boligreserveberegning	M	Forskrift/norm	Lav. 1 år.
10 Boligreserve	H	A. Nasjonal insentivordning	Medium. 2-4 år

Flaskehals	Grad av alvor	Tiltak	Effekt og tidshorisont
11 Salgsandel før byggestart	L	Opprettelse av byggelånfasilitet i Husbanken	Lav. 2-4 år.
12 Byggedetaljer	M	Endring av TEK og forskrifter	Stor. 1-2 år.
13 Politikere for sent involvert	H	Forskrift/norm	Stor. 2-4 år.
14 PBE-fokus	H	Forskrift/lov/norm	Stor. 2-4 år.
15 Liten politisk vilje	H	Nasjonal insentivordning	Stor. 1-2 år.
16 Urbaniserings-motstand	L	Nasjonal kunnskapskampanje om	Lav. Umiddelbart
17 Vanskelige tomter igjen	M	Departement nedsetter utvalg	Lav. Umiddelbart
18 Ikke nasjonalt perspektiv	M	Forskrift/lov/norm	Lav. Umiddelbart
19 Ulikheter mellom kommuner	L	Forskrift/lov/norm	Lav. 2-4 år.
20 Landet mangler boliger	H	A. Nasjonal insentivordning	Stor. 1-2 år.
	H	B. Opprette offentlig selskap	Stor. 3-5 år.
21 Mangler studentboliger	M	Forskrift/lov/norm	Stor. 1-2 år.
22 Mangler seniorboliger	M	Opprette lånefasilitet i Husbanken	Medium. Kort tid.
23 Universell utforming	M	Forskrift/lov	Medium. 1-2 år.
24 Statistikk	L	Forskrift/lov/norm	Lav. 1-2 år.
25 For detaljerte regler	L	Departementet nedsetter utvalg	Lav. 2 år.
26 Ukoordinerte etater	H	Departement utarbeider normendring	Usikker
27 For mange utredningskrav	M	Forskrift/lov/norm	Usikker.
28 For lett å ha innsigelse	M	A. Departementet nedsetter et utvalg	Kan ikke anslås
	H	B. Fischels egenkapitalforsikringsordning.	Usikker. 2-4 år.

Flaskehals	Grad av alvor	Tiltak	Effekt og tidshorisont
	H	C. Nasjonal kompensasjonsordning	Usikker
29 Manglende tillitt	H	Departementet oppretter et organ	Kan ikke anslås
30 Uforutsigbarhet	H	Forskrift/lov-revisjonsarbeid	Høy. Revisjonsarbeid tar 2-3 år.

16 Referanser

- Ahlfeldt, G., & Maennig, W. (2015). Homevoters vs. leasevoters: A spatial analysis of airport effects. *Journal of Urban Economics*, ss. 85-99.
- Ahlfeldt, G., & Pietrostefani, E. (2019, 111). The economic effects of density: A synthesis. *Journal of Urban Economics*, ss. 93-107.
- Ahlfeldt, G., Redding, S., Sturm, D., & Wolf, N. (2015, 6). The economics of density: Evidence from the Berlin Wall. *Econometrica*, ss. 2127-2189.
- Anundsen, A. K. (2019). Detecting Imbalances in House Prices: What Goes up Must Come down? *Scandinavian Journal of Economics*, 121: 4, 1587–1619.
- Asplan Viak. (2024). *Undersøkelse av årsaker til høy tidsbruk i plansaker og forslag om mer effektive planprosesser*. Oslo: Asplan Viak på oppdrag av Kommunal- og distriktsdepartementet.
- Barth, N., & Fjære-Lindkjenn, J. (2024). *The price effect of size restrictions on residential building*. Oslo: Housing Lab OsloMet Working Paper 2024-2.
- Barth, N., Benedictow, A., & Røed Larsen, E. (2023-3). *Linking housing Tobin's Q to land prices*. Oslo: Housing Lab Oslo Met.
- Benedictow, A., Iversen, M., & Frisell, M. (2024). *Boligvennlighetsmålingen for norske kommuner 2023. Rapport 29-2024*.
- Davis, M., & Palumbo, M. (2008, 63). The price of residential land in large US cities. *Journal of Urban Economics*, ss. 352-384.
- Duranton, G., & Puga, D. (2020, 34:3). The economics of density. *Journal of Economic Perspectives*, ss. 3-26.
- Fischel, W. (2004, 41:2). An economic history of zoning and a cure for its exclusionary effects. *Urban Studies*, ss. 317-240.
- Fischel, W. A. (2001). *The Homevoter Hypothesis: How Home Values Influence Local Government Taxation, School Finance, and Land Use Policies*. Harvard University Press.
- Glaeser, E., & Gyourko, J. (2018, 32:1). The economic implications of housing supply. *Journal of Economic Perspectives*, ss. 3-30.
- Gyourko, J., & Krimmel, J. (2021, 126). The impact of local residential land use restrictions on land values across and within single family housing markets. *Journal of Urban Economics*, s. 103374.

- Gyourko, J., Hartley, J., & Krimmel, J. (2021, 124). The local residential land use regulatory environment across U.S. housing markets: Evidence from a new Wharton Index. *Journal of Urban Economics*, s. 103337.
- Hsieh, C.-T., & Moretti, E. (2019, 11:2). Housing Constraints and Spatial Misallocation. *American Economic Journal: Macroeconomics*, ss. 1-39.
- Schindelegger, A., & Seher, W. (2025). Land Policy in Austria: Affordable Housing Against the Background of Limited Land Resources. I T. Hartmann, A. Hengstermann, M. Jehling, A. Schindelegger, & F. Wenner, *Land Policies in Europe: Land-Use Planning, Property Rights, and Spatial Development*. Springer.
- SØA (2021). *En studie om kommunenes boligreserver og reguleringsplaners egnethet for utbygging*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

