

Boligvennlighetskåringen for norske kommuner

Rapport 7-2022

Rapport nr. 7-2022 fra Samfunnsøkonomisk analyse AS

ISBN-nummer: 978-82-8395-137-0

Oppdragsgiver: NBBL

Forsidefoto: Ashkan Forouzani/Unsplash

Tilgjengelighet: Offentlig

Dato for ferdistilling: 18. februar 2022

Forfattere: Andreas Benedictow, Bjørn Gran, Amund Kordt, Marte Marie Frisell

Kvalitetssikrere: Erling Røed Larsen, André Anundsen

Samfunnsøkonomisk analyse AS

Borggata 2B
N-0650 Oslo

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

Forord

Samfunnsøkonomisk analyse AS har på oppdrag fra Norske Boligbyggelags Landsforbund SA (NBBL) utviklet Boligvennlighetskåringen – en rangering av norske kommuner etter hvor gode de er til å fremme boligbygging.

Vi ønsker å takke KS, KMD, DiBK, Bærum kommune og SPIR for gode innspill, og spesielt Housing Lab og NBBL for mange spennende og nyttige diskusjoner under arbeidet med å utvikle Boligvennlighetskåringen. Vi håper den kan bli et nyttig hjelpemiddel både for kommuner, sentrale myndigheter, alle slags aktører i boligmarkedet og akademia.

Oppdraget ble gjennomført i perioden mai 2021 til februar 2022. Samfunnsøkonomisk analyse AS er ansvarlig for alt innhold i rapporten.

Oslo, 18. februar 2022

Andreas Benedictow
Prosjektleder
Samfunnsøkonomisk analyse AS

Sammendrag

Boligvennlighetskåringen er en rangering av norske kommuner etter hvor gode de er til å fremme boligbygging. Vi har kartlagt et stort antall datakilder som kunne tenkes å være relevante for å måle kommunenes boligvennlighet. Etter en grundig gjennomgang av datagrunnlaget, kom vi fram til 16 indikatorer, som vi har gruppert i to temaer. Temaene er Tilrettelegging og Boligbygging. Disse to temaene utgjør til sammen Boligvennlighetskåringen.

Målet med Boligvennlighetskåringen er at den kan bli et nyttig hjelpemiddel både for kommuner, sentrale myndigheter og alle aktører i boligmarkedet, både profesjonelle og privatpersoner. Den kan skape grunnlag for dialog, læring på tvers av kommuner, samarbeid og forbedring. Ikke minst kan indeksen være et hjelpemiddel for kommunene til å kartlegge hvor innsatsen bør settes inn for å kunne gi innbyggerne et best mulig boligtilbud.

Både stat, kommune og utbygger må spille på lag for å sikre boligtilgang

Kommunen er planmyndighet, og har ansvar for å legge til rette for en bærekraftig utvikling og god utforming av bygde omgivelser, gode bomiljø og oppvekstvilkår i planleggingen. Med gode bomiljø er det ment både mange nok boliger og god kvalitet i boligene og i nærmiljøet (Meld. St. 17 (2012-2013)).

Et godt boligtilbud gir god velferd. I tillegg er boligmarkedet uløselig knyttet sammen med arbeidsmarkedet: Et velfungerende arbeidsmarked krever et velfungerende boligmarked, slik at arbeidstakere kan bytte jobb i visshet om at de også kan bytte bolig. God boligplanlegging bidrar både til at samfunnet fungerer mer effektivt, noe som gir nytte for hele befolkningen, samtidig som god boligplanlegging bidrar til sosial utjevning.

Rollefordelingen i den norske boligpolitikken kan overordnet beskrives ved det såkalte trepartssamarbeidet mellom, stat, kommuner og private aktører (utviklere, utbyggere, andre eiendomsaktører og finans). Staten fastsetter boligpolitiske målsettinger, setter de juridiske rammevilkår, og bistår kommunene og private aktører for å oppfylle de boligpolitiske målene. Kommunene kan i stor grad sies å være avgjørende myndighet for tilrettelegging av boligbygging.

Kommunene har ansvaret for planlegging og tilrettelegging for bygging og utbedring av boliger, i tillegg til et særlig ansvar for at vanskeligstilte på boligmarkedet får dekket sine boligbehov. Det er særlig gjennom rollen som planmyndighet at kommunene spiller en viktig rolle gjennom å lage de overordnede planene og behandle forslag til reguleringsplaner, som igjen avgjør hvordan boligtilbudet utvikles og endres.

Til slutt er det egne virksomheter som eier, finansierer, bygger og forvalter boligmassen. Dette er i hovedsak private virksomheter og boligeiere som privatpersoner eller som andelshaver i et borettslag eller sameie. Samspillet mellom stat, kommune og de private aktørene er sentralt for at boligbyggingen skal kunne tilpasses endrede forhold i kommunen, som økt befolkningsvekst eller endrede preferanser for boforhold i befolkningen.

Boligvennlighetskåringen - en oversikt over kommunenes innsats på boligområdet

Det finnes mye kunnskap og gode data om boligmarkedet og boligutvikling i Norge, og i de enkelte kommunene. Imidlertid mangler det gode verktøy som måler hvor gode kommunene er på de ulike aspektene ved boligutvikling. Boligvennlighetskåringen gir et mål på innsats, og baserer seg i stor grad på data kommunene selv har rapportert inn i KOSTRA.

En mye brukt metode for å vurdere slike mangefasetterte forhold, er å identifisere indikatorer som oppsummerer informasjon i ett enkelt tall. Det er denne metoden vi har benyttet for å utvikle Boligvennlighetskåringen. Vi har samlet inn et stort indikatorsett for alle norske kommuner, som vi vurderte etter kriteriene målbarhet, objektivitet og relevans. Til slutt har vi endt opp med 16 indikatorer, som vi vektet sammen til en hovedindeks, Boligvennlighetskåringen, som måler hvor godt kommunene samlet sett tilrettelegger for boligbygging. Boligvennlighetskåringen består av to tematiske underindekser, Tilrettelegging og Boligbygging, for å tydeliggjøre hvilke innsatsområder en kommune gjør det godt og ikke fullt så godt.

Hver av de to temaene måler ulike aspekter ved boligutvikling.

- Tilrettelegging handler om hvordan kommunene tilrettelegger for at det kan bygges boliger.
- Boligbygging handler om at boligene faktisk blir bygget.

Andelen indikatorer en kommune ikke har rapportert inngår i hver temaindeks som en egen indikator. Dette innebærer en premiering av kommuner som rapporterer på mange indikatorer.

Kommuner kan ha svært ulike rammevilkår for å tilrettelegge for boligbygging. For å gjøre dem mest mulig sammenliknbare tar vi derfor flere metodiske grep. For det første ser vi i mange tilfeller på indikatorene som andeler, for eksempel boligreserve i forhold til befolkningsvekst i hver kommune. For det andre har vi gjennomført regresjoner på en rekke indikatorer, der vi tar hensyn til viktige forskjeller mellom kommunene når det kommer til forhold som sentralitet, befolkningsstørrelse, landareal mm.

For å sikre at rangeringene av temaindeksene og hovedindeksen ikke er veldig følsomme for tilfeldig variasjon i enkeltindikatorer, har vi benyttet en såkalt rangerings-test for å eliminere slike indikatorer. På denne måten kan vi unngå at mindre endringer fra et år til et annet i enkeltindikatorer skal gi uforholdsmessig store endringer i rangeringen av kommunene. Videre skal rangeringen etter hovedindeks være gjenkjennelig fra rangeringene i temaindeksene, som igjen skal være gjenkjennelige fra rangeringene på indikatornivå. Dessuten skal endringer i rangering etter hovedindeksen fra et år til det neste kunne kjennes igjen i endringer i temaindeks og enkeltindikatorer. Dette er viktig for å sikre konsistens og troverdighet, samt at resultatene er forståelige og enkle å kommunisere.

Indeksene i Boligvennlighetskåringen kan beregnes for alle norske kommuner. I denne rapporten inkluderer vi 119 kommuner - alle kommuner med mer enn 10 000 innbyggere samt enkelte mindre kommuner hvor boligbyggelag opererer - og legger særlig vekt på resultatene for de 20 mest folkerike kommunene.

Årets mest boligvennlige kommune er ...

I storkommune-kåringen, som omfatter de 20 mest folkerike kommunene i Norge, er Kristiansand den mest boligvennlige kommunen, foran Sandnes, og Bergen og Bodø på en delt tredje plass. Kristiansand er på topp tre på begge temaindeksene i storkommune-kåringen. Når vi ser på temakåringene, er Sandnes årets tilrettelegger og Tromsø årets boligbygger.

I Norges-kåringen, som inkluderer alle de 119 kommunene, finner vi Vestre Toten på toppen, etterfulgt av Rakkestad og Levanger. I Norges-kåringen stikker Modum av med tittelen årets tilrettelegger, mens Levanger er årets boligbygger.

Boligvennlighetskåringen er i denne rapporten beregnet for 2020, slik at kommunene kan sammenliknes i henhold til de ulike indikatorene, temaindeksene og hovedindeksen for dette året. Når undersøkelsen gjennomføres neste gang, vil vi få tall som viser utviklingen i boligvennlighet i kommunene over tid. Neste gang vil vi dermed også kunne kåre årets klatrere – de kommunene som har forbedret boligvennligheten mest fra året før.

Innhold

Forord	III
Sammendrag	IV
1 Boligvennlighetskåringen 2020	9
1.1 Storkommune-kåringen	10
1.1.1 Årets tilrettelegger	11
1.1.2 Årets boligbygger	11
1.2 Norges-kåringen	13
2 Bakgrunn for Boligvennlighetskåringen	16
2.1 Boligtilbudet skal dekke befolkningens behov for å ha et egnet hjem	16
2.2 Det bygges mye i Norge i dag, men det er store regionale forskjeller	17
2.3 Kommunene setter rammene for nye boligprosjekter	18
2.3.1 Kommunene som planmyndighet	18
2.3.2 Nærmere om private planinitiativ	20
2.3.3 Kommunene står ovenfor ulike rammevilkår	22
3 Indeksenes innhold og struktur	24
3.1.1 Hovedindeksens innhold	24
3.2 Temaindeksernes innhold	25
3.2.1 Tilrettelegging	25
3.2.2 Boligbygging	32
4 Fra indikator til indeks	34
4.1 Utvelgelse av indikatorer og kommuner	34
4.2 Bearbeiding av datagrunnlaget	35
4.2.1 Behandling av data for rettferdig sammenligning av kommuner	36
4.2.2 Behandling av data for å sikre god sammenstilling av indikatorer med ulik måleenhet til indeks	38
4.3 Fra indikatorer til temaindeks og fra temaindeks til hovedindeks	39
4.4 Utvelgelse av indikatorer ved hjelp av rangerings-test	39
Vedlegg A: Regresjonsmodeller	41
Vedlegg B: Indikatoroversikt og kildehenvisning	43
Vedlegg C: Resultater i Boligvennlighetskåringen for alle kommuner med flere enn 10 000 innbyggere*	44
Vedlegg D: Andre vurderte indikatorer og metoder	48
4.5 Utelatte indikatorer	48
4.6 Alternativ behandling av data for sammenstilling av indikatorer til indeks	48

1 Boligvennlighetskåringen 2020

Kommunen er en viktig aktør for å sikre at befolkningens behov for et trygt og egnet hjem blir dekket. Kommunen har planmyndighet, og er dermed premissgiver for de overordnede, langsiktige føringene for boligutvikling. Det er også kommunen som behandler plan- og byggesaker når private ønsker å bygge boliger.

Kommunen er den offentlige myndighet som er nærmest befolkningen lokalt og har de beste forutsetningene for å sikre at det bygges nok boliger. Samtidig er det betydelige forskjeller mellom kommuner når det gjelder i hvilken grad boligbyggingen er tilpasset befolkningsutviklingen, endrede bosettingsmønstre og boligpreferanser. Hittil har det ikke eksistert noen omforent oversikt over forskjellene mellom kommuner, og årsaker til hva forskjellene kan skyldes.

Boligvennlighetskåringen er en rangering av norske kommuner etter hvor gode de er til å fremme boligbygging. I rapporteringen av resultater for Boligvennlighetskåringen i denne rapporten har vi begrenset utvalget til kommuner med flere enn 10 000 innbyggere, og har fokus på kommunene med flest innbyggere.

Boligvennlighetskåringen (hovedindeksen) er bygd opp av 16 indikatorer. Indikatorene er også fordelt på to temaindekser, som måler ulike deler av prosessen knyttet til kommunenes boligvennlighet: Tilrettelegging og Boligbygging.

Tilrettelegging handler om hvordan kommunene tilrettelegger for boligutvikling som planmyndighet, plan- og byggesaksbehandling, krav og forpliktelser som pålegges utbyggere, og kommunenes egne in-

vesteringer i boliger og boligsentral infrastruktur. Temaet omfatter 11 indikatorer, for eksempel antall dager kommunen bruker i saksbehandlingstid ved private planforslag. I Boligvennlighetskåringen vil en kommune komme bedre ut jo mindre tid den bruker på saksbehandling.

Boligbygging måler resultatene av kommunenes tilretteleggingsarbeid, og er dermed senere i tidslinjen av boligutvikling. Temaet måler aktiviteten i boligutviklingen på kort sikt, og inkluderer indikatorer som antallet igangsettingstillatelser i forhold til befolkningsvekst, og antallet boliger som ferdigstilles i forhold til det totale antallet boliger. Temaet inkluderer til sammen 5 indikatorer.

Videre i dette kapitlet presenterer vi resultater for Boligvennlighetskåringen 2020. Vi fokuserer på de 20 mest folkerike kommunene, og presenterer resultater for disse først. Deretter viser vi resultater for alle kommuner med flere enn 10 000 innbyggere.¹

I kapittel 2 diskuterer vi bakgrunnen for Boligvennlighetskåringen, før vi går igjennom indeksens oppbygning og innhold i kapittel 3, med en detaljert beskrivelse av hver indikator (datagrunnlaget). Kapittel 4 beskriver metodikk og veien fra indikator til indeks.

¹ Noen andre kommuner som har boligbyggelag er også inkludert her, selv om de har mindre enn 10 000 innbyggere. En av kommunene i utvalget, Østre Toten, hadde kun rapportert verdi for én indikator, og ble derfor eks-

kludert fra utvalget. Til sammen har vi dermed med 119 kommuner i denne kåringen, se vedlegg C for en rangering av alle disse.

1.1 Storkommune-kåringen

Her vil vi først presentere en egen kåring for de 20 største kommunene, storkommune-kåringen, før vi i neste delkapittel går over til Norges-kåringen, som gjelder for alle kommuner med mer enn 10 000 innbyggere. I Norges-kåringen fordeler storkommunene seg fra Kristiansand på 23. plass til Oslo på 116. plass blant alle kommunene i utvalget.

Tabell 1.1 viser de 20 mest folkerike kommunene i Norge rangert etter score på hovedindeksen og de to temaindeksene. Kristiansand er den mest bolig-

vennlige storkommunen. Deretter følger Sandnes på andreplass, og Bergen og Bodø på delt tredje-plass.

Kristiansand er på topp tre i begge temaindeksene, og er på topp 40 på alle indeksene når vi ser på alle de 119 kommunene i utvalget.

Sandnes er den nest mest boligvennlige storkommunen. Kommunen når helt til topps på temaet Tilrettelegging, men trekkes ned av en 11. plass, på temaet Boligbygging.

Tabell 1.1 Resultater i Boligvennlighetskåringen 2020 for Norges 20 mest folkerike kommuner, for hovedindeksen og temaindeksene.

Hovedindeksen			Temaindeksene		
	Årets bolig-kommune		Årets til rette-legger		Årets bolig-bygger
1	Kristiansand	1	Sandnes	1	Tromsø
2	Sandnes	2	Sandefjord	2	Kristiansand
3	Bergen	3	Kristiansand	3	Ålesund
3	Bodø	4	Bergen	4	Fredrikstad
5	Sandefjord	5	Bodø	5	Trondheim
6	Trondheim	6	Bærum	6	Skien
7	Skien	7	Stavanger	7	Bodø
8	Stavanger	8	Skien	8	Bergen
9	Tromsø	9	Trondheim	9	Sarpsborg
10	Ålesund	10	Asker	10	Sandefjord
11	Fredrikstad	11	Nordre Follo	11	Sandnes
12	Asker	12	Lillestrøm	12	Stavanger
13	Bærum	13	Moss	13	Asker
14	Sarpsborg	14	Sarpsborg	14	Moss
15	Lillestrøm	15	Tønsberg	15	Lillestrøm
16	Moss	16	Oslo	16	Nordre Follo
17	Nordre Follo	17	Drammen	17	Tønsberg
18	Tønsberg	18	Ålesund	18	Drammen
19	Drammen	19	Tromsø	19	Bærum
20	Oslo	20	Fredrikstad	20	Oslo

Kilde: SØA

Bergen og Bodø kommer på delt tredjeplass blant storkommunene. Bergen gjør det svært godt på Tilrettelegging, med 4. plass blant storkommunene, men trekkes noe ned av en 8. plass på Boligbygging. Bodø gjør det bra på Tilrettelegging, med en femteplass, men trekkes noe ned av en syvendeplass på Boligbygging.

Oslo kommer på siste plass blant storkommunene samlet sett. Hovedstaden kommer på sekstende plass på Tilrettelegging og sisteplass på Boligbygging.

1.1.1 Årets tilrettelegger

Sandnes er årets tilrettelegger blant storkommunene. Sandnes gjør det jevnt over godt på indikatorene som inngår i dette temaet. Sandnes har fremmet alle private planforslag, og kommer derfor til topps på denne indikatoren. For de 15 kommunene vi har målt boligreserven for (se kapittel 3.2.1), er Sandnes kommunen som kommer 7. best ut. Kommunen har også relativt lav behandlingstid under kommunalt ansvar, og relativt lave gebyrer for private planforslag til reguleringsplanen.

Sandefjord gjør det også svært bra på temaet Tilrettelegging. Sandefjord har også fremmet alle private planforslag, og har en relativt høy boligreserve. Samtidig trekkes kommunen ned blant annet av at det i snitt tar relativt lang tid fra oppstartsmøte for private planforslag til endelig vedtak i kommunestyret (ved detaljregulering).

Kristiansand er tredje beste kommune på temaet Tilrettelegging. Sørlandskommunen trekkes ned i forhold til de to foran blant annet av at kommunen ikke fremmer alle private planforslag, har lavere andel innvilgede byggesøknader, og ikke har en oppdatert arealdel til kommuneplan (4 år eller nyere). Samtidig gjør Kristiansand kommune det bedre enn de to første på andre indikatorer i dette temaet, som at de har lavere gjennomsnittlig saksbehandlingstid

for byggesaker med 12 ukers frist, relativt høyere boligreserve, bruker den digitale plattformen Felles-tjenester BYGG i større grad og har mer kommunalt tilskudd per kilometer privat vei.

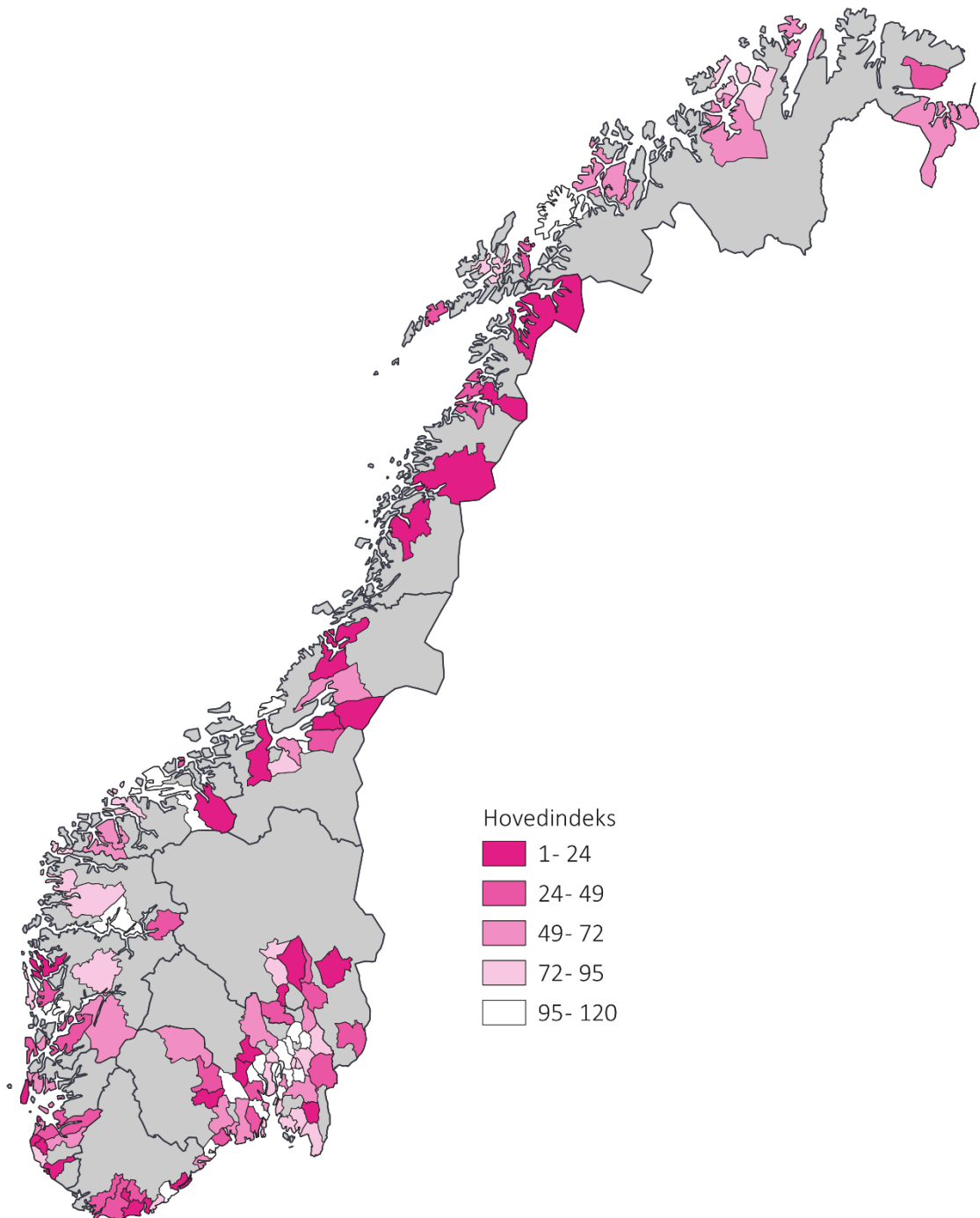
1.1.2 Årets boligbygger

Tromsø er årets boligbygger. Kommunen når helt til topps ettersom den har høye tall for igangsettelsestillatelser i forhold til befolkningsveksten, ferdigstillelser i forhold til den eksisterende boligmassen, og endring i antall boliger i forhold til befolkningsveksten på mellomlang sikt.

Nest øverst er Kristiansand, som er bedre enn Tromsø både ved et lavere boligprisnivå og at gjennomsnittlig alder ved førstegangskjøp er lavere. Men Kristiansand trekkes litt ned av dårligere score på de nevnte indikatorene som Tromsø scorer høyt på.

Ålesund er tredje best på Boligbygging blant storkommunene i 2020. Kommunen trekkes ned av et høyere boligprisnivå enn i Kristiansand, mindre igangsettelsestillatelser i forhold til befolkningsveksten sammenlignet med Tromsø, og færre ferdigstillelser i forhold til eksisterende boligmasse enn både Tromsø og Kristiansand. Kommunen er dog best av de tre på gjennomsnittsalder ved førstegangskjøp.

Figur 1.1 Kommunenes rangering på Boligvennlighetskåringen etter geografi.



Note: Kommunene angis med mørkere farge jo bedre plassering de har i boligvennlighetskåringen. Kommuner med færre enn 10 000 innbyggere er i kartet markert som grå.

Kilde: SØA

1.2 Norges-kåringen

Vi utvider nå lupen og ser på resultatene for samtlige kommuner i Norge med 10 000 innbyggere eller mer.² Til sammen utgjør det fulle utvalget 119 kommuner. Som årets boligkommune, øverst i boligvennlighetskåringen, finner vi Vestre Toten kommune. På andreplass har vi Rakkestad, etterfulgt av Levanger.

Vestre Toten når helt til topps ettersom kommunen gjør det svært godt på begge temaene, med 2. plass på Tilrettelegging og 4. plass på Boligbygging. Rakkestad har også sterke plasseringer på begge temaene, med hhv. 3. og 6. plass.

Tematoppene i Norges-kåringen er Modum som årets tilrettelegger, mens Levanger er årets boligbygger. Topp 10-resultater i Boligvennlighetskåringen (hovedindeksen) og temaindeksene Tilrettelegging og Boligbygging er presentert i Tabell 1.2.

Et hovedtrekk er at kommunene som har en høy plassering på hovedindeksen, også gjør det godt på begge temaindeksene, det vil si at de er gode både på å tilrettelegge for boligbygging og å sikre at boliger faktisk bygges (se nærmere beskrivelse av datagrunnlaget og temaindeksene i kapittel 3, og beskrivelse av hvordan vi har kommet fram til resultatene i kapittel 4).

Samtidig ser vi at også kommunene som er mest boligvennlige samlet sett, kan ha temaer og indikatorer som de fremdeles kan bli bedre på. For eksempel ser vi at Norges tredje mest boligvennlige kommune, Levanger, har 18. plass på Tilrettelegging, en dårligere plassering på dette temaet enn alle de andre topp 10-kommunene, med unntak av Verdal. Levanger trekkes imidlertid høyt opp på hovedindeksen av toppl plasseringen på temaet Boligbygging.

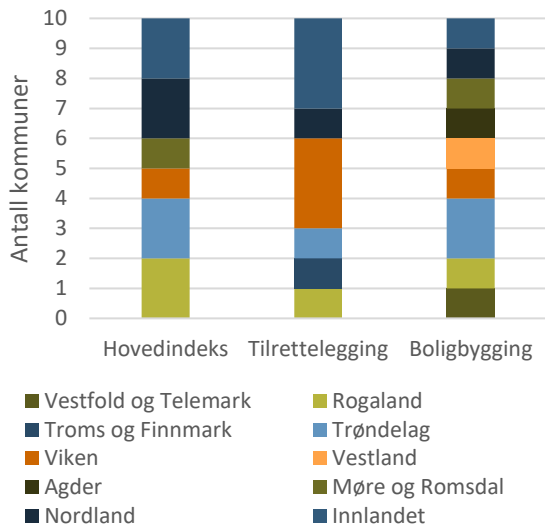
Tabell 1.2 Topp 10-resultater for Boligvennlighetskåringen 2020, for hovedindeksen og temaindeksene.

Hovedindeksen			Temaindeksene		
	Årets boligkommune		Tilrettelegging		Boligbygging
1	Vestre Toten	1	Modum	1	Levanger
2	Rakkestad	2	Vestre Toten	2	Fauske
3	Levanger	3	Rakkestad	3	Verdal
4	Fauske	4	Kongsvinger	4	Midt-Telemark
5	Ringsaker	5	Aurskog-Høland	5	Vestre-Toten
5	Narvik	6	Sør-Varanger	6	Rakkestad
7	Eigersund	7	Ringsaker	7	Karmøy
8	Sunndal	8	Sandnes	8	Alver
9	Randaberg	9	Narvik	9	Lyngdal
10	Verdal	10	Orkland	10	Sunndal

Kilde: SØA

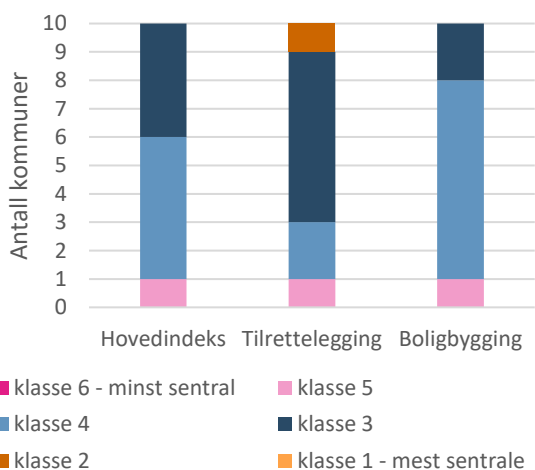
² I tillegg inkluderes noen mindre kommuner der NBBLs medlemmer har tilhørighet. Østre Toten har mer enn 10 000 innbyggere, men hadde kun rapportert verdi for én indikator, og ble derfor ekskludert fra utvalget.

Figur 1.2 Geografisk fordeling blant topp-10 kommunene i Boligvennlighetskåringen ved hovedindeksen og temaindeksene, etter fylke.



Note: Hver søyle viser fylkesfordeling av de ti beste kommunene for hver indeks, fra Norges-kåringen (blant 119 kommuner). Rekkefølgen er uavhengig av plassering blant topp 10. Kilde: SØA

Figur 1.3 Sentralitetsfordeling blant topp-10 kommunene i Boligvennlighetskåringen ved hovedindeksen og hver av temaindeksene, etter sentralitetskategori 1 til 5.



Note: Hver søyle viser fordeling etter sentralitet av de ti beste kommunene for hver indeks, fra Norges-kåringen (blant 119 kommuner). Rekkefølgen er uavhengig av plassering blant topp 10. Kilde: SØA

Kommunene som rangerer øverst på hovedindeksen, har god geografisk spredning. Figur 1.1 viser på Norgeskartet hvor kommunene på hovedindeksen er lokalisert, med en fargeskala som angir mørkere rosafarge for bedre plassering på hovedindeksen. Vi ser at kommunene med svært gode plasseringer, er å finne fra nord til sør, og øst til vest på Norgeskartet.

Figur 1.2 viser fylkesfordelingen blant kommunene i topp 10 på hovedindeksen og de to temaindeksene. Vi ser at kun seks av 11 fylker er representert på hovedindeksen. De som ikke er representert er Vestfold og Telemark, Troms og Finnmark, Vestland, Agder og Oslo. Oslo er det eneste fylket som ikke er representert på topp 10 på noen av indeksene. Fire fylker har to kommuner på topp 10-listen: Rogaland, Trøndelag, Nordland og Innlandet.

Det er temaet Boligbygging som har jevnest fylkesfordeling og dermed har flest fylker representert blant topp-kommunene – her er 9 av 11 fylker representert, kun Troms og Finnmark og Oslo er ikke representert.

For temaet Tilrettelegging er de samme fylkene representert som i hovedindeksen, men kommunene klumper seg i noe større grad i noen fylker: Viken og Innlandet har tre kommuner på topplisten, mens de øvrige som er med er kun representert med én kommune.

Figur 1.3 viser kommunene på topp 10 på hver av indeksene fordelt etter kommunesentralitet.³ Vi ser at kommunene på topp 10 fordeler seg i hovedsak i

³ Ifølge SSBs sentralitetsindeks, hvor 1 er mest sentral og 6 er minst sentral, se SSB (2020).

mellomsentrale kommuner, ikke i de minst sentrale, og ikke i de mest sentrale.

I hovedindeksen er fire kommuner i sentralitetsklasse 3, og fem kommuner er i sentralitetsklasse 4. Kun én er i sentralitetsklasse 5. Kommunen i sentralitetsklasse 5 er Sunndal. Samtidig er det også flest kommuner fra sentralitetsklasse 3 og 4 i utvalget. De utgjør hhv. 37 prosent og 30 prosent av utvalget.

Temaet Tilrettelegging har mer jevn fordeling over sentralitetsklasser blant kommunene på topp 10. Her er også sentralitetsklasse 2 representert ved Sandnes. Det er en tendens til at de mer sentrale kommunene i noe større grad er representert på topplisten på Tilrettelegging sammenlignet med hovedindeksen og temaet Boligbygging.

På temaet Boligbygging klumper kommunene seg i større grad i sentralitetsklasse 4. Her er de mindre sentrale kommunene i noe større grad representert på topplisten sammenlignet med hovedindeksen og temaet Tilrettelegging.

2 Bakgrunn for Boligvennlighetskåringen

Det å ha et tak over hodet, et trygt og godt hjem, er et av de aller viktigste behovene vi mennesker har. I Norge er det kommunene som har ansvar som planmyndighet til å fremme boligutvikling slik at flest mulig innbyggere har mulighet til selv å skaffe seg en bolig.

I dette kapitlet vil vi først gi en kort oversikt over overordnede forhold knyttet til boligbygging de senere årene, og hvilken rolle tilgangen av nye boliger spiller for de norske boligmarkedene. Vi vil deretter redegjøre for kommunenes rolle for å tilrettelegge for boligbygging.

2.1 Boligtilbudet skal dekke befolkningens behov for å ha et egnet hjem

Boligbygging, eller tilgangen på nye boliger, spiller en viktig rolle i samfunnsutviklingen på flere måter.

For å ha en mobil arbeidsstyrke er det sentralt å ha et velfungerende boligmarked som kan tilby boliger der jobbene er. Boligmarkedet spiller dermed en sentral rolle i norsk økonomi gjennom å sørge for at befolkningen kan flytte dit det finnes arbeid. Effektiv planlegging av boligutvikling og infrastruktur sørger også for å redusere reisetiden til og fra jobb, som koster samfunnet betydelige ressurser hvert år.

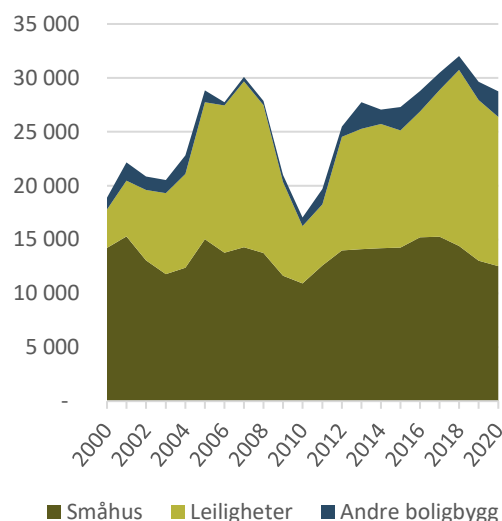
Boligen har i økende grad også blitt en viktig del av folks liv gjennom at store deler av fritiden tilbringes i hjemmet. Gode boliger med egnet beliggenhet har derfor ikke bare betydning for økonomiske forhold, men det påvirker også mulighetene for å leve gode liv.

Nær 80 prosent av befolkningen eier boligen de bor i til enhver tid, og mer enn 90 prosent vil sannsyn-

ligvis eie egen bolig i løpet av livet (SØA, 2020).⁴ Boligen er derfor også et viktig formuesobjekt for den norske befolkningen. Lav boligbygging, høy befolkningsvekst, sentralisering, høy inntektsvekst og lave renter har over lengre tid bidratt til en sterk prisvekst på boliger nær de store byene i Norge, særlig i Oslo.

Høye boligpriser relativt til inntekt kan ha uheldige konsekvenser ved at færre får adgang til boligmarkedet, og kan utfordre den finansielle stabiliteten i økonomien. Boligprisene er til enhver tid en del av vurderingen til Norges Bank ved fastsettelse av styringsrenten, og Boliglånsforskriften søker blant annet i større grad å knytte husholdningenes gjeldsvekst til veksten i inntekt.

Figur 2.1 Antall ferdigstilte boliger etter type.

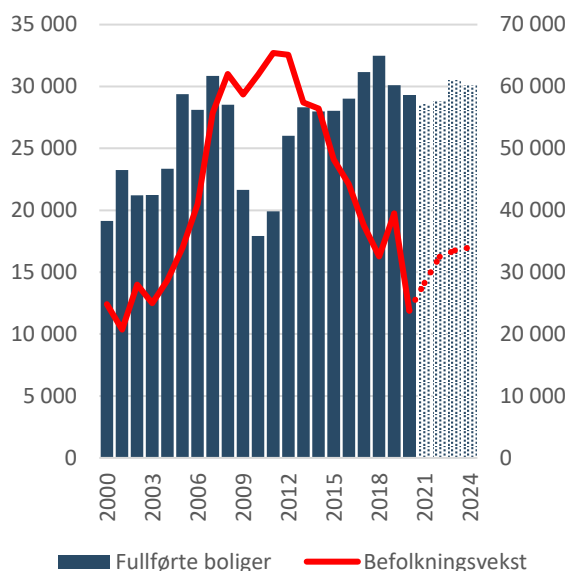


Note: Leiligheter består av kategoriene 141-143 (Stort frittliggende boligbygg 2 etasjer eller over) og 144-146 (Stort sammenhengende boligbygg 2 etasjer eller over). Småhus består av kategoriene 111-136 (Eneboliger, tomannsboliger, rekkehus, kjedehus, terrassehus, osv.). Andre boligbygg består av studentboliger,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

Kilde: SSB tabell 05940 og Samfunnsøkonomisk analyse

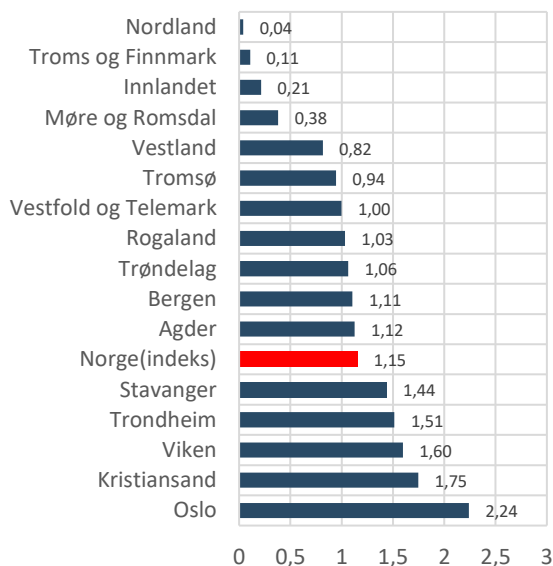
⁴ Se for eksempel SSB tabell 11084

Figur 2.2 Befolkningsvekst (høyre akse) og antall fullførte boliger (venstre akse).



Kilde: SSB og Samfunnsøkonomisk analyse

Figur 2.3 Befolkningsvekst delt på vekst i boligmassen. Samlet vekst i perioden 2016 til 2020.



Note: Verdi under 1 indikerer at befolkningsveksten er lavere enn boligbyggingen, som isolert sett vil gi redusert boligprisvekst. 1 betyr at befolkningsveksten er lik boligtilfanget (1:1). Verdi over 1 betyr at befolkningsveksten er høyere enn boligbyggingen, som isolert sett vil gi økt boligprisvekst.
Kilde: SSB

2.2 Det bygges mye i Norge i dag, men det er store regionale forskjeller

Det har vært høy boligbygging i Norge de siste årene. I toppårene 2017 og 2018 ble det ferdigstilt godt over 30 000 boliger hvert år. Tross en klar nedgang i de påfølgende årene, var boligbyggingen klart høyere enn gjennomsnittet de siste ti årene på om lag 28 000 også i 2019 og 2020. Det er også mye sammenliknet med befolkningsveksten, som har falt klart i den samme perioden, jf. Figur 2.2.

Boligbyggingen består av alt fra leiligheter (boligbygg i blokk), småhus (herunder eneboliger, rekkehus, tomannsboliger osv.) til andre boligtyper, som studentboliger og bofelleskap.

Antall innflyttingsklare enheter varierer betydelig fra år til år, se Figur 2.1. Spesielt bygging av leiligheter ser ut til å avhenge av konjunkturutviklingen i norsk økonomi. Siden 2000 har det blitt ferdigstilt i gjennomsnitt 10 500 leiligheter per år, men antallet har variert fra kun 3 600 nye leiligheter i 2000 til hele 16 300 nye leiligheter i toppåret 2018.

Småhus utgjør en stor andel av boligbyggingen, men her er variasjonen klart mindre. Siden år 2000 har det blitt bygget i gjennomsnitt snaut 13 600 småhus i året. Her var toppårene 2001 og 2018, da det var nærmere 15 300 innflyttingsklare småhus, mens det i 2010 kun var 10 900 nye småhus. Andelen småhus har dessuten falt klart over tid til fordel for leiligheter.

I den halvårslige rapporten Norsk Økonomi lager SØA prognoser for boligbyggingen de neste fire årene. En viktig kilde for disse prognosene er SØAs egen nyboligstatistikk ECON Nye boliger. Gjennom informasjonen om nyboligsalget gir ECON Nye Boliger en god indikasjon på boligbyggingen i årene som kommer. Sammen med igangsettingstall og prognosene på befolkningsvekst fra SSB, har SØA

god erfaring med å si noe om framtidens boligmarked basert på dagens forhold.

Figur 2.2 viser SØAs (2021) prognoser i rapporten Norsk Økonomi fra oktober 2021. Vi forventer en moderat opphenting i befolkningsveksten ettersom utenlandsk innvandring tar seg opp igjen etter et klart fall under pandemien. Samtidig ventes veksten mot midten av 2020-tallet å være på et lavere nivå enn før pandemien. Og nasjonalt fortsetter boligbyggingen på et relativt høyt nivå.

Det er imidlertid store regionale variasjoner i boligbyggingen. Figur 2.3 viser befolkningsvekst i forhold til tilførsel av boliger til boligmassen for alle landets fylker og i landet som helhet. Dette målet tar ikke høyde for intern flytting innad i fylkene, men gir en indikasjon på hvor mye det bygges sammenlignet med befolkningsveksten. Det gir dermed en pekepinn på hvor godt boligtilbudet tilpasses etterspørselen.

Figur 2.3 illustrerer tydelig at det er betydelige variasjoner i hvordan regionene imøtekommer befolkningsutviklingen gjennom tilrettelegging for nye boliger. Her påvirker en rekke forhold hva som gjør at en region bygger for mye eller for lite sammenlignet med befolkningsvekst. Et av de mer sentrale forholdene, er hvordan stat og kommune gjennom ulike reguleringer legger til rette for eller begrenser boligbygging.

2.3 Kommunene setter rammene for nye boligprosjekter

Som Figur 2.3 viser, er det betydelige forskjeller på hvor mye som bygges sammenlignet med befolkningsveksten ulike steder i landet. Noe av dette kan forklares av forhold som husholdningsstørrelse og forskjellig alderssammensetning i befolkningen, eller at det foregår stor intern flytting innad i fylket. En faktor som trolig er minst like viktig, er hvordan de

enkelte kommunene i hvert fylke planlegger og regulerer for endringer i befolkningens boligbehov.

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

Kommunene har ansvaret for planlegging og tilrettelegging for bygging og utbedring av boliger, i tillegg til et særlig ansvar for at vanskeligstilte får tilbud om bolig. Det er særlig gjennom rollen som planmyndighet at kommunene spiller en viktig rolle gjennom å behandle forslag til reguleringsplaner, som igjen avgjør hvordan den enkelte kommune tilpasser sitt boligtilbud.

Til slutt er det egne virksomheter som eier, finansierer, bygger og forvalter boligmassen. Dette er i hovedsak private virksomheter.

Samspillet mellom kommunene og de private aktørene er sentralt for at boligbyggingen skal kunne tilpasses endrede forhold i kommunen, som økt befolkningsvekst eller endrede preferanser for boforhold i befolkningen.

2.3.1 Kommunene som planmyndighet

Kommunene, som er autonome enheter og dermed har selvbestemmelse over sine arealer innen nasjonale og regionale rammeverk, har planmyndighet (jf. Plan- og bygningsloven § 3-2.). Det er kommunestyrene, altså de folkevalgte, som har ansvaret for planlegging, og som dermed har ansvar for at plan- og bygningsloven følges i kommunen. Det er statsforvalterens oppgave å påse at kommunene oppfyller plikten til planlegging etter loven.

Kommunenes planarbeid består av ulike deler og nivåer, som illustrert i Figur 2.4.

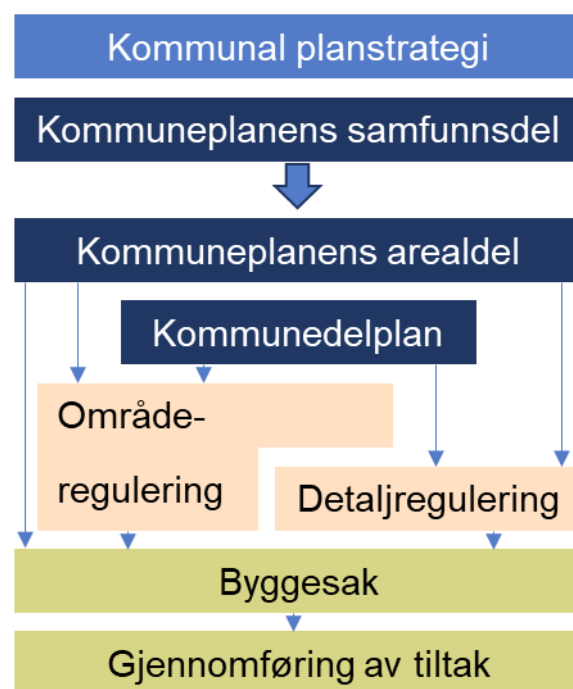
Hensikten med planleggingen er å legge til rette for utvikling og samordnet oppgaveløsning i kommunen gjennom forvaltning av arealene og naturressursene i kommunen, og ved å gi grunnlag for gjennomføring av kommunal, regional, statlig og privat virksomhet (jf. plan- og bygningsloven § 3-3. første ledd).

Kommunal planstrategi er den overordnede planen hvor kommunestyret definerer planoppgaver kommunen må prioritere for å tilrettelegge for den samfunnsutviklingen planstrategien peker ut. Planstrategien bør inkludere en drøfting av strategiske valg knyttet til samfunnsutvikling, og en vurdering av planbehovet i valgperioden (jf. plan- og bygningsloven § 10-1.). Kommunestyret må utarbeide og vedta en kommunal planstrategi senest ett år etter at det ble innsatt, og minst en gang i hver valgperiode. Kommunestyret må ta stilling til om de skal videreføre eksisterende planstrategi eller gjøre endringer. Kommunen skal innhente synspunkter fra statlige og regionale organer og nabokommuner, og bør legge opp til bred medvirkning og allmenn debatt som grunnlag for behandlingen.⁵

Med utgangspunkt i den kommunale planstrategien, skal kommunen ha en samlet **kommuneplan**, med formål om å skape langsiktighet og forutsigbarhet i politikk og arealbruk (jf. plan- og bygningsloven § 11-1). Kommuneplan skal omfatte samfunnsdel med handlingsdel for å sikre oppfølging, og en arealdel. Det kan også utarbeides kommunedelplaner for bestemte områder, temaer eller virksomhetsområder.

Det er to typer kommuneplaner:

Figur 2.4 Reguleringsplan i det kommunale plan-systemet



Kilde: Reguleringsplanveileder, KMD (2011).

- **Kommuneplanens samfunnsdel** tar stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon (jf. plan- og bygningsloven § 11-2.).
- Kommunen skal ha en **arealplan** for hele kommunen (kommuneplanens arealdel) som viser sammenhengen mellom framtidig samfunnsutvikling og arealbruk (jf. plan- og bygningsloven § 11-5.). Denne skal ha et overordnet preg, og angi hovedtrekkene i arealdisponeringen og rammer og betingelser for hvilke nye tiltak og ny arealbruk som kan settes i verk, samt hvilke viktige hensyn

⁵ Les mer om kommunal planstrategi [her](#).

som må ivaretas ved disponeringen av arealene. Det er denne planen som bestemmer hvilke områder som kan bygges ut, og til hvilke formål det kan bygges og hvor det ikke skal bygges. Denne skal også omfatte et plankart.

Reguleringsplan er et arealplankart med tilhørende bestemmelser og planbeskrivelse. Reguleringsplanen angir bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser (jf. plan- og bygningsloven § 12-1.). Reguleringsplan kan utarbeides som område-regulering eller detaljregulering. For gjennomføring av større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, kreves det reguleringsplan. Det kreves også reguleringsplan der kommuneplan eller kommunedelplan sier at det skal utarbeides, når kommunen i områderegulering har bestemt at det er krav om detaljregulering, eller når det er behov for reguleringsplan for å sikre forsvarlig arealbruk. En vedtatt reguleringsplan er en politisk beslutning der kommunestyret avveier ulike hensyn og interesser. Reguleringsplanen bør være i samsvar med de overordnede føringene i kommuneplanens arealdel.

Reguleringsplanene er kommunens viktigste gjennomføringsverktøy for byutvikling, boligutvikling og næringsutbygging (KMD, 2017, s. 143).

Det er to typer reguleringsplaner:

- **Områderegulering:** Områderegulering skal gi nødvendige områdeavklaringer der kommunen ser behov for dette. Det er kommunen som utarbeider områdereguleringer, men den kan også overlate til andre myndigheter og private å utarbeide forslag i samarbeid med kommunen. Denne er grunnlaget for utbyggingsavtaler for eksempel i forbindelse med fortetting og transformasjon.

- **Detaljregulering:** Denne skal brukes for å følge opp kommuneplanens arealdel og områderegulering. Detaljregulering kan skje som utfylling eller endring av vedtatt reguleringsplan. Detaljregulering gir mer detaljerte avklaringer for gjennomføring av utbyggingsprosjekter, tiltak og bruk og vern, og er også grunnlag for utbyggingsavtaler. Både kommunen, private, tiltakshavere, organisasjoner og andre myndigheter kan fremme forslag, som kommunen kan godta, endre eller forkaste.

2.3.2 Nærmere om private planinitiativ

Private utbyggere kan fremme et privat forslag til detaljregulering (det samme som å fremme et privat reguleringsforslag), herunder utfyllende regulering, for konkrete bygge- og anleggstiltak og arealendringer, og til å få kommunens behandling av og standpunkt til reguleringssspørsmålet som tas opp i det private forslaget.

Figur 2.5 viser tidslinjen fra det fremmes forslag til reguleringsplan til endelig vedtak (eller eventuell klagebehandling).

Private planinitiativ starter med at forslagsstiller utarbeider forslaget i form av et dokument som sendes til kommunen og bestiller oppstartsmøte med kommunen.

Forslagsstillere anbefales generelt å ha dialog med kommunen i forkant av oversendelse av forslaget for å forankre og sikre felles forståelse.

På oppstartsmøtet presenterer forslagsstiller planforslaget for kommunen, med hensikt å etablere felles forståelse og bidra til forutsigbarhet i prosessen videre. Kommunen er ansvarlig for innkalling og gjennomføring av oppstartsmøtet.

Kommunen vil vurdere planinitiativet med utgangspunkt i de overordnede strategiske rammene for planområdet slik de er angitt i kommuneplanens samfunns- og arealdel, kommunedelplan eller områderegulering. Avvik fra disse planene må begrunnes, og dette medfører økt ressursinnsats fra begge parter. Forslagsstiller risikerer i slike situasjoner å bruke ressurser på å utarbeide planforslag som blir nektet fremmet senere eller som møter innsigelse.

Referat fra oppstartsmøte skal utarbeides av kommunen og oversendes til forslagsstiller. Dersom det er uenighet mellom kommune og forslagsstiller, kan forslagsstiller kreve at uenighetspunktet blir forelagt et politisk utvalg eller kommunestyre til behandling.

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

«Når forslaget til reguleringsplan er mottatt av kommunen, skal kommunen snarest, og senest in-

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

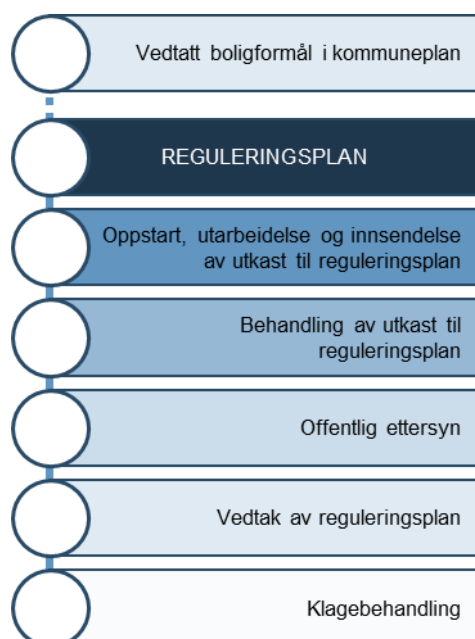
Når kommunen informerer forslagsstiller skriftlig om at kommunen samtykker til planoppstart (kommunen gir planen grønt lys), er neste steg at forslagsstiller må offentlig varsle og kunngjøre planoppstart med opplysninger om planinitiativet og referat fra oppstartsmøtet slik at andre kan fremme merknader. Blant annet skal forslagsstiller kunngjøre planoppstart i minst en avis som vanligvis leses i det berørte området og gjennom elektroniske medier. Forslagsstiller skal også sikre at de som er direkte berørt får denne informasjonen (varselbrev).

Når det er krav til konsekvensutredning og planprogram, skal det også utarbeides et forslag til planprogram som sendes på høring og offentlig ettersyn ved planoppstart.

Alle forslag til planer skal også ha en planbeskrivelse med beskrivelse av formål, hovedinnhold og virkninger, og sammenhengen med andre planer som gjelder for området. Denne skal også gjøres tilgjengelig i offentlig ettersyn. Videre vil alle planer for utbygging måtte ha en risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse).

Gode planprosesser reduserer behovet for innsigelser. Tidlig involvering av fylkesmannen, andre statlige myndigheter, fylkeskommunen og Sametinget er viktig for å avklare nasjonale og vesentlige regionale interesser. Det vil også bidra til å få fram infor-

Figur 2.5 Tidslinje for stegene ved planinitiativ.



Kilde: Asplan Viak (2014)

masjon om kritiske samfunnsfunksjoner, viktig infrastruktur og andre vesentlige forhold.

Konsekvensutredninger og risiko- og sårbarhetsanalyser er viktige verktøy for planprosess og valg av løsninger.

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

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

Nasjonale myndigheter har pekt på to utfordrende tendenser med arbeidet med arealplanene i kommunene i dag. For det første pekes det på at arealdelen i mange kommuner er for innspillbasert, slik at arealbruk i kommunen i større grad blir vurdert ut fra innspill fra private interessenter enn ut fra overordnede mål og strategier. For det andre pekes det på at det er utviklet en praksis der arealdelen og kommunedelplaner for areal blir uhensiktsmessig detaljerte, noe som gjør at planprosessene tar mer tid (KMD, 2017, s. 142). Samtidig understrekes det at private innspill er et viktig supplement, men at det er viktig at samfunnsdelen av arealplanen er god og tydelig slik at private innspill og planinitiativ kan være mest mulig i tråd med ønsket samfunnsutvikling (KMD, 2017).

Gode kommuneplaner, og aktive kommuner som samarbeider godt med utbyggere, vil bidra til å sikre effektiv saksgang og god kvalitet på private planforslag.

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

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

2.3.3 Kommunene står ovenfor ulike rammevilkår

Samtidig som kommunene har stor påvirkning på boligbyggingen, både direkte og indirekte, er det mange forhold som er utenfor kommunenes kontroll som har betydning for boligbyggingen.

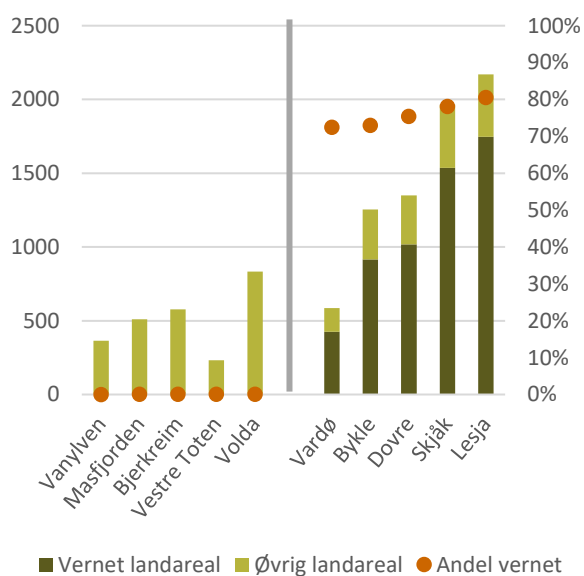
Et sentralt rammevilkår for kommunene som arealplanleggere, er de faktiske forhold i kommunen, inkludert topografi, beliggenhet, klima og miljø. I tillegg er det en del statlige og regionale rammevilkår som kommunen må ta for gitt, for eksempel vernede områder hvor det i utgangspunktet ikke er lov å bygge boliger. Dette omfatter både nasjonalparker, naturreservat, landskapsvernområde, marint vern og områder som er vernet av andre årsaker. Mens noen kommuner har ingen eller små områder som er vernet, har andre kommuner over halvparten av landarealet i vernede områder (se Figur 2.6).

I hele 18 kommuner omfatter vernet landareal mer enn halvparten av kommunens landareal. Fire av disse er i Innlandet fylke, og fire er i Troms og Finn-

mark. Lesja er den kommunen med mest vernet landareal sammenlignet med totalt landareal – her er 80 prosent av landarealet vernet. I Lesja finner vi blant annet Dovrefjell nasjonalpark og Reinheimen nasjonalpark. I motsatt ende er Vanylven kommune i Norge med minst andel vernet landareal, kun 1 prosent.

I gjennomsnitt har kommunene i Rogaland, Viken og Vestfold og Telemark lavest andel vernet landareal, mens Innlandet- og Nordland-kommunene har høyest andel vernet landareal.

Figur 2.6 Landareal og andel av samlet landareal som er vernet blant de fem kommunene med minst (venstre) og mest (høyre) vernet landareal. 2020



Kilde: SSB tabell 09280 og 08936

I snitt ser vi også at kommunene hvor en høyere andel av samlet landareal er vernet, er kommuner som er store målt i landareal. For eksempel har Lesja, kommunen med høyest andel vernet areal, likevel et areal som ikke er vernet (422 km²) som er omtrent på størrelse med hele Oslo kommunes landareal (426 km²).

3 Indeksenes innhold og struktur

I dette kapitlet beskriver vi innholdet og strukturen i Boligvennlighetskåringen. Kapitlet innledes med en beskrivelse av hva Boligvennlighetskåringen dekker, før vi gir en nærmere beskrivelse av de to temaindeksene og indikatorene som inngår i dem, som til sammen utgjør Boligvennlighetskåringen.

3.1.1 Hovedindeksens innhold

Boligvennlighetskåringen (hovedindeksen) er en rangering av norske kommuner etter deres evne og vilje til å fremme boligbygging.

Boligvennlighetskåringen er en indeks bygd opp av 16 indikatorer. Indikatorene er fordelt på to temaindeks: Tilrettelegging og Boligbygging.

Temaene måler kommunenes boligvennlighet i forskjellige deler av prosessen. Tilrettelegging handler om hvordan kommunene tilrettelegger for at det kan bygges boliger, mens boligbygging handler om at boligene faktisk blir bygget.

Tabell 3 oppsummerer Boligvennlighetskåringens innhold og struktur.

For hovedindeksen og de to temaindeksene har vi formulert et spørsmål som vi ønsker at indeksene skal belyse.

Med hovedindeksen ønsker vi å belyse:

Tabell 3.1 Prinsippskisse av Boligvennlighetskåringen

	Tema	Indikatorer (m. kilde)
Boligvennlighetskåringen Hvor gode er kommunene til å sikre befolkningen boliger gjennom god planlegging og boligbygging?	Tilrettelegging Hvor godt tilrettelegger kommunen for boligbygging gjennom saksbehandling, forpliktelser som pålegges utbygger og kommunens egne investeringer?	A1 Behandlingstid under kommunalt ansvar (SSB) A2 Andel fremmede private planforslag som kommunen ikke har villet fremme (SSB) A3 Andel innvilgede byggesøknader (SSB) A4 Gebyr for privat forslag til reguleringsplan (SSB) A5 Tilknytningsgebyr for vann og avløp (SSB) A6 Kommunalt tilskudd pr km privat vei (SSB) A7 Kommuner som har oppdatert kommuneplanens arealdel siste 4 år (SSB) A8 Samlet medgått tid fra oppstartsmøte for privat planforslag til endelig vedtak i kommunestyret (SSB) A9 Andel av alle byggesøknader som er sendt inn via den digitale plattformen Fellestjenester BYGG (DiBK) A10 Boligreserve målt mot historisk befolkningsvekst (SØA) A11 Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for byggesaker med 12 ukers frist (SSB)
	Boligbygging Hvor aktiv har boligbyggingen vært?	B1 Ferdigstillelser delt på boligmasse (SSB) B2 Gjennomsnittsalder ved førstegangskjøp (NEF) B3 Endring i (Boligmasse/Befolkning) (SSB) B4 Boligpris (SSB) B5 Igangsettingstillatelser delt på befolkningsvekst (SSB)

Note: I tillegg til indikatorene som er opplistet i tabellen, inneholder hver temaindeks en indikator som angir andelen indikatorer en kommune ikke har rapportert i KOSTRA. Dette innebærer en premiering av kommuner som rapporterer på mange indikatorer.
 Kilde: SØA

Hvor gode er kommunene til å sikre befolkningen boliger gjennom god planlegging og boligbygging?

Spørsmålene temaindeksene er bygget opp for å belyse, gjengis i kapittel 3.2.1 og 3.2.2.

Under hver temaindeks har vi også talt opp antall tilfeller hvor kommunen ikke har rapportert på indikatoren. Andelen manglende indikatorverdier inngår i hver temaindeks som en egen indikator. Dette innebærer en premiering av kommuner som rapporterer på mange indikatorer.

3.2 Temaindeksenes innhold

I dette delkapittelet beskrives innholdet i hver av temaindeksene, og de ulike indikatorene som temaindeksene består av. Vi diskuterer også begrensninger og svakheter ved indikatorene og temaindeksene.

3.2.1 Tilrettelegging

Temaindeksen Tilrettelegging måler:

Hvor godt tilrettelegger kommunen for boligbygging gjennom saksbehandling, forpliktelser som pålegges utbygger og kommunens egne investeringer?

Temaet omfattes av 11 indikatorer.

Kommunens viktigste verktøy for å tilrettelegge for nye boliger, er som plan- og byggesaksmyndighet (se kapittel 2.3). Kommunen kan tilrettelegge for at arealer blir avsatt til bygging og at egnede bygg reises. Gode arealplaner og transparent, konsistent og

effektiv plan- og byggesaksbehandling, skaper stabile og forutsigbare rammevilkår for boligbyggere.

Usikkerhet knyttet til plan- og byggeprosesser kan gjøre det uforutsigbart og dyrere å drive med boligutvikling for utbyggere, og dermed bidra til at det bygges færre boliger.

Kommunen er også den fremste tilbyderer av boligessensiell infrastruktur som vann og avløp, og veier og gangfelt, i tillegg til sentrale tjenester for befolkningen, som barnehager og skoler, sammen med andre forhold av stor betydning, som leke- og rekreasjonsarealer.

Indikatorene som inngår i temaindeksen

Behandlingstid under kommunalt ansvar (A1)

Dette er en indikator for effektivitet og forutsigbarhet i prosessen med private planforslag. Indikatoren angir gjennomsnittlig antall dager⁶ som kommunen bruker på saksbehandling fra mottatt planforslag til høring og offentlig ettersyn, og administrativ saksbehandlingstid.⁷ Se kapittel 2.3 for nærmere beskrivelse av private planforslag. Indikatoren kan også beskrives som samlet prosessid fratrukket tid andre enn kommunen er ansvarlig for i planbehandlingen. En lav verdi på denne indikatoren er positivt for boligvennligheten.

For utbyggere som fremmer private planforslag utgjør det en kostnad å utarbeide et forslag og fremme det for kommunen, og ikke minst en risiko ettersom det ikke er sikkert at planforslaget blir fremmet og vedtatt. De private utbyggerne har et insentiv til kun å fremme forslag som de anser har høy sannsynlighet for å bli realisert, slik at de bør være i tråd med

⁶ For alle sakene, uavhengig av om kommunene har få eller mange saker.

⁷ Når forslaget har vært på høring/offentlig ettersyn i minimum 6 uker, skal kommunen ta opp saken til behandling med de merknader som er kommet inn.

reguleringsplanen og de øvrige areal- og planmessige føringene. Utbyggerne har videre et insentiv til å bidra til at prosessen blir så effektiv som mulig for å holde kostnadene nede.

Oppstartsmøtet vil være det første formelle møtepunktet mellom kommune og privat forslagsstiller, og her vil forslagsstiller presentere skisse for forslaget. Møtet skal bidra til at det etableres en felles forståelse mellom forslagsstiller og kommunen, og har til hensikt å unngå uforutsette forhold, misforståelser og forsinkelser. Kommunen har ansvar for å kalle inn og gjennomføre oppstartsmøtet. Kommuner som er gode på å skape forutsigbarhet gjennom sitt planarbeid, på oppstartsmøtet og har effektiv saksbehandling, vil ha kortere saksbehandlingstid og dermed komme bedre ut på temaindeksen.

En svakhet ved denne indikatoren er at ikke alle kommuner har rapportert saksbehandlingstid i 2020, og det kan ellers forekomme registreringsfeil o.l. ettersom dette er en del av kommunenes egenrapportering. Dette gjelder imidlertid for alle indikatorer som baseres på KOSTRA-statistikken. I tillegg kan enkeltsaker som av ulike årsaker tar svært lang tid, for eksempel som følge av kompleksitet, kunne trekke opp snittet betydelig for en kommune som ellers ville kommet godt ut på denne indikatoren. Risikoen for dette er større i små kommuner og/eller kommuner med få private planforslag hvor enkeltforslag har større vekt i gjennomsnittet.

Det kan også være gode grunner til at behandlingstiden er lang, for eksempel når det er mer komplekse arealer, mange motstående hensyn o.a. Da vil lengre behandlingstid også kunne være et kvalitets tegn, som blant annet sikrer felles forståelse mellom utbygger, kommune og andre berørte aktører. Deresom slike saker fordeler seg ulikt i kommunene, vil kommuner med relativt flere slike saker komme dårligere ut, selv om det ikke nødvendigvis er tilfellet at det er en lite effektiv og uforutsigbar prosess. For å

ta høyde for slike forhold har vi behandlet denne indikatoren ved hjelp av regresjon, se kapittel 4 for mer informasjon.

Andel private planforslag som kommunen ikke har villet fremme (A2)

Dette er en indikator for hvor gode kommunene er til å skape forutsigbarhet i planprosesser gjennom å gi tydelige føringer og rammer for private utbyggere i areal- og planarbeidet. Indikatoren angis som antall private planinitiativ kommunen ikke har villet fremme delt på totalt antall private planinitiativ kommunen har mottatt. En lav verdi på denne indikatoren er positivt for boligvennligheten.

Dersom en kommune er god til å bruke kommuneplan og reguleringsplan for å lage tydelige og gode rammevilkår og forutsigbarhet for private boligutviklere, kan dette bidra til en lav andel på denne indikatoren (og dermed positivt for boligvennligheten).

Noen mulige svakheter ved denne indikatoren er blant annet at noen kommuner ikke har fått eller rapporterer at de ikke har fått private planforslag. For disse er indikatoren ikke relevant i det aktuelle året, og den tilordnes verdien 0. Videre vil kommuner som opplever at de private planforslagene som fremmes i stor grad er i strid med overordnet plan, til tross for et godt areal- og planarbeid for å skape forutsigbarhet, kunne komme relativt dårlig ut på denne indikatoren. Undersøkelser som er gjennomført med regresjon av denne variabelen indikerer imidlertid at forhold som knytter seg til utbyggers mangler fordeler seg relativt likt mellom kommunene.

Andel innvilgede byggesøknader (A3)

Indikatoren er et mål på hvor gode kommunene er til å skape forutsigbare rammevilkår for byggetiltak. Indikatoren angis som antall innvilgede byggesøknader delt på antall behandlede byggesøknader i

alt. Høyere verdi for denne indikatoren er positivt for boligvennligheten.

Til tross for at indikatoren også fanger opp en rekke byggesaker som er mindre tiltak, for eksempel garasjer, og ikke bare boligbygging- og utvikling, vil den kunne gi en god indikasjon på hvor mye kommunen tilrettelegger for nybygging og boligutvikling generelt. Kommuner med typisk mange eneboliger vil for eksempel kunne ha et større innslag av byggesaker som er små-tiltak. Statistikken gir dessverre ikke mulighet til å skille på type eller omfang av tiltak, type bolig, o.a.

Denne indikatoren kan også slå ut forskjellig for ulike kommuner på grunn av forskjeller i kommunenes rammevilkår. For å ta høyde for slike forhold har vi behandlet denne indikatoren ved hjelp av regresjon, se kapittel 4 for mer informasjon.

Gebyr for privat forslag til reguleringsplan (detaljreguleringsplan) (A4)

Indikatoren angir gjennomsnittlig gebyr i kroner for private planforslag til reguleringsplan. Kommunene har anledning til å fastsette gebyr for behandling av private planforslag etter plan- og bygningslovens § 33-1 første ledd, og gebyret kan omfatte faktiske kostnader for kommunen som har gått med til å behandle et planforslag når forslagsstilleren er en annen enn planmyndigheten selv, men skal ikke overstige kommunenes nødvendige kostnader, (selv-kostprinsippet). I praksis benyttes det ofte standardiserte satser basert på gjennomsnittsbetraktninger.⁸ En lav verdi på denne indikatoren er positivt for boligvennligheten.

Eksempelvis hadde Asker høyest gebyr i 2020, på 427 800 kroner i gjennomsnitt for private forslag til detaljregulering, mens Hasvik hadde lavest på 3 355 kroner i gjennomsnitt.⁹

Indikatoren måler hvor mye av kostnadene som er forbundet med saksbehandling som kommunen pålegger forslagsstiller. Til tross for at dette gebyret er faringsmessig ikke hindrer utbyggere i å bygge eller utvikle boliger, gir det en indikasjon på hvor effektive kommunene er i saksbehandlingen, og hvor mye kostnader de pålegger boligbyggere.

Kommuner hvor regulerings saker er mer komplekse, for eksempel i områder med mange ulike motstående interesser, vil dette gebyret være høyere fordi kommunens kostnader er høyere, selv om kommunen kan være både effektiv i behandlingen av saken og pålegge utbygger en lav andel av de faktiske kostnadene. For å ta høyde for slike forhold har vi behandlet denne indikatoren ved hjelp av regresjon, se kapittel 4.

Tilknytningsgebyr for vann og avløp (A5)

Indikatoren måler gebyr i kroner for å tilknyttes kommunens vann- og avløpsnett. Det betales ett gebyr for vann, og ett for avløp, og ofte er disse like store. Indikatoren måler summen av de to for hver enkelt kommune som har oppgitt dette i SSBs statistikk.¹⁰ Statistikken gjelder kun for bolig (for eksempel er ikke fritidsboliger inkludert). Dette er et engangsgebyr, som skal dekke kommunens kostnader ved å føre vann til og avløp fra en eiendom. Gebyret fastsettes gjerne som en enhetspris per BRA på boligen, størrelse på eiendommen som tilknyttes, eller antallet boenheter/bruksenheter. En lav verdi på

⁸ Les for eksempel mer reguleringsplanveilederen [her](#).

⁹ Ifølge SSB tabell 12671.

¹⁰ SSBs statistikk har tre variabler for tilknytningsgebyr for vann og tre for tilknytningsgebyr for avløp. For kommunene som bare har oppgitt en sats,

legges denne til grunn. For kommunene som har oppgitt høy og lav sats, tar vi gjennomsnittet av disse to.

denne indikatoren vurderes som positivt for boligvennligheten.

Selv om tilknytningsgebyret skal reflektere kommunens kostnader som følge av at en bolig kobler seg på kommunens vann- og avløpsnett, ser vi at gebyrene varierer betraktelig i størrelse for kommuner med relativt like boligforhold.

Størrelsen på gebyret for å tilknytte en eiendom/bolig til kommunens vann- og avløpsnett, sier noe om hvor store kostnader kommunen pålegger utbyggere og andre ved boligbygging og -utvikling. Også denne indikatoren er behandlet ved hjelp av regresjon, se kapittel 4 for mer informasjon.

Kommunalt tilskudd per km privat vei (A6)

Denne indikatoren måler kommunens samlede tilskudd til private veier per kilometer privat vei som det ytes tilskudd til. En gjennomgang av ulike kommuners tildelingskriterier, tyder på at tilskudd i hovedsak gis til drift og vedlikehold av private veier, gitt at veien fører til fast bosetting/helårsbolig. Det ser også ut til å være vanlig å ha et krav om minimums lengde, for eksempel at veien må være minimum 300 meter lang, at veien forvaltes av et veilag/forening, og at veien er åpen for allmenn ferdsel, i tillegg til at det skal være fremkommelighet for utrykningskjøretøy o.a. Høyere verdi for denne indikatoren er positivt for boligvennligheten.

Infrastruktur er viktig for eksisterende bosetting og for tilgang på nye tomter som kan bebygges. Dette gjelder ikke bare det offentlige veinettet, det private veinettet har også stor betydning. For eksempel var det i 2020 over 17 000 kilometer med privat vei i Viken, som innebærer at private veier er den veitypen det er mest av i fylket. Kommuneveiene utgjør den nest største delen av veinettet målt i antall kilometer, og utgjorde 6 408 kilometer i 2020.

De private veiene står dermed for en betydelig tilgjengeliggjøring av områder der det potensielt kan bygges boliger. Kommuner som gir tilskudd til private veier antas å bidra positivt til infrastruktur som er viktig for boligbygging.

Kommuner som har oppdatert kommuneplanens arealdel siste 4 år (A7)

Indikatoren måler hvor aktuell kommuneplanens arealdel er, og hvor god kommunen er på å følge opp denne minst en gang i hver kommunestyreperiode. Ettersom det politiske landskapet gjerne forandrer seg i det minste noe hvert fjerde år, vil en påfølgende revisjon av kommuneplanens arealdel sikre forutsigbarhet for utbyggere. At arealdelen er oppdatert jevnlig, slik at eventuelle endringer i befolkningens behov o.a. fanges opp, er fordelaktig. Å ha oppdatert kommuneplanens arealdel i løpet av de siste 4 årene er positivt for boligvennligheten.

Etter plan- og bygningsloven § 10-1 skal kommunestyret minst en gang i løpet av hver valgperiode, det vil si i forbindelse med utarbeiding av kommunal planstrategi, vurdere kommuneplanen samlet, herunder om det er nødvendig å foreta endringer i den. Dette innebærer at kommuneplanen skal opp til kommunestyret til vurdering minst én gang hvert fjerde år. Da er det også fordelaktig at kommuneplanens arealdel revideres i lys av den nye kommunale planstrategien slik at denne alltid er i tråd med siste overordnede føringer.

Samtidig er ikke kommunene lovpålagt å oppdatere/revidere kommuneplanens arealdel hvert fjerde år. Kommuner som har liten endring over tid, både i befolkningens behov, politisk landskap o.a., vil ha mindre behov for å revidere kommuneplanen og dens arealdel. På grunn av dette har vi behandlet denne indikatoren ved hjelp av regresjon. Ved hjelp av regresjonsanalysen vil kommuner sammenlignes på likt grunnlag med hensyn til forklaringsvariablene, slik at det blir tatt høyde for at mindre end-

ringer i sentrale forhold medfører sjeldnere behov for å lage ny arealdel til kommuneplanen.

Samlet medgått tid fra oppstartsmøte for privat planforslag til endelig vedtak i kommunestyret (A8)

Indikatoren måler hvor mye tid som går med på hele prosessen med private planforslag fra oppstartsmøtet, det første formelle møtepunktet etter at forslagsstiller har levert forslag til kommunen, til det blir gjort endelig vedtak i kommunestyret. I motsetning til indikator A1, inkluderer denne ikke bare behandlingstid som kommunen har ansvar for, men all medgått tid fra start til slutt. En lav verdi for denne indikatoren er positivt for boligvennligheten.

Det antas at kommuner som er gode til å sikre felles forståelse og forutsigbarhet gjennom kommuneplan og signaler som GIS, som benytter oppstartsmøtet godt og følger opp i dialog med forslagsstiller i snitt vil ha lavere samlet medgått tid i gjennomsnitt for private planforslag.

Kommuner med mer komplekse arealer og plansaker vil komme dårligere ut til tross for at dette ikke skyldes forhold kommunen har kontroll over. For å ta høyde for dette har vi behandlet denne indikatoren ved hjelp av regresjon, se kapittel 4 for mer informasjon.

Andel byggesøknader sendt over den digitale plattformen Fellestjenester BYGG (A9)

Flere kommuner er i gang med å digitalisere plan- og byggeprosessene sine. Digitale plan- og byggesaksprosesser bidrar til effektivitet og oversiktlige saksbehandlingsprosesser og bidrar med det positivt til boligvennligheten.

Ettersom flere kommuner nå er i en prosess hvor de utvikler disse tjenestene, vil det kunne være kommuner som har utviklet digitale tjenester uten at dette fanges tilstrekkelig godt opp av denne indika-

atoren. Ettersom dette er et relativt nytt område vil det være hensiktsmessig å inkludere flere indikatorer knyttet til digitalisering av byggesaksbehandlingen når slike blir tilgjengelig.

For noen kommuner kan det være et element av stordriftsfordeler knyttet til utviklingen av en digital plan- og byggesaksbehandling. Store kommuner som behandler mange søknader, vil trolig raskere ta i bruk digitale hjelpemidler i sin saksbehandling da kostnadsreduksjonen gjerne er større. For å ta dette i betraktning justerer vi denne indikatoren ved hjelp av regresjon, se kapittel 4 for mer informasjon.

Boligreserve målt mot historisk befolkningsvekst (A10)

Indikatoren måler antall boenheter som er regulert til boligformål, men ikke ennå bebygget/utviklet til dette formålet, i forhold til befolkningsveksten. Indikatoren sier dermed noe om hvorvidt kommunens boligreserve er tilstrekkelig for å dekke eventuell økning i behovet/etterspørselen etter boliger. En høy verdi for denne indikatoren vurderes som positivt for boligvennligheten.

Vi har definert en kommunes boligreserve som «antall boliger som kan bygges på bakgrunn av vedtatte detaljreguleringer og vedtatte områdereguleringer uten krav til detaljregulering.»

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

Variabelen ble utviklet av SØA i forbindelse med et prosjekt gjennomført i samarbeid med Rambøll for Kommunal- og moderniseringsdepartementet (Rambøll og SØA, 2021), og vi har benyttet samme definisjon i Boligvennlighetskåringen.¹¹

For å vurdere om boligreserven er stor eller liten i en kommune, er det relevant å sammenlikne med forventet befolkningsvekst i kommunen. Vi har utviklet en enkel indikator for dette som tar utgangspunkt i størrelsen på boligreserven. Ved å trekke fra forventet befolkningsvekst per år og forutsetning om at det i gjennomsnitt bor 2 personer per bolig, kan vi måle hvor mange år med befolkningsvekst en gitt boligreserve «tåler» før den er uttømt. Dette er selvsagt en forenklet framstilling ettersom boligreserven stadig blir tilført «nye» boliger gjennom nye reguleringsplaner, men gir likevel et anslag på størrelsen til boligreserven på et gitt tidspunkt.

Indikatoren tar utgangspunkt i følgende forutsetninger:

- Størrelsen på boligreserven per januar 2021. Vi har her samlet inn tall for de 20 største kommunene i Norge målt ved antall innbyggere. For kommunene Oslo, Bergen, Stavanger, Sandnes, Trondheim, Bodø og Tromsø har vi tatt utgangspunkt i kartleggingen¹² som ble gjennomført i (Rambøll og SØA, 2021). For de resterende kommunene har vi gjennomført en egen kartlegging. Vi har tall for Kristiansand, Drammen, Nordre Follo, Bærum, Tønsberg, Sandefjord,

Ålesund og Lillestrøm¹³. For kommunene Moss, Sarpsborg, Fredrikstad, Asker og Skien har vi ikke mottatt tall for boligreserver.

- Befolkningsvekst. Framtidig befolkningsvekst er usikker. Vi har tatt utgangspunkt i historien og lagt til grunn en videreføring av gjennomsnittlig historisk befolkningsvekst i femårsperioden 2016-2020.
- Antall boliger per person. Vi har lagt til grunn 2 personer per bolig.

Indikatoren er en forenklet framstilling, men gir likevel et interessant innblikk i størrelsen på boligreserven sammenlignet med befolkningsutviklingen i kommunen. På den ene siden vil den regulerte boligreserven stadig «fylles på» med nye boliger gjennom nye reguleringsplaner, og boligreserven er dermed ikke en statisk størrelse. Det er derfor også interessant å følge utviklingen i antall regulerte boliger for å vurdere kommunenes tilrettelegging for boligproduksjon.

På den andre siden kan en stor boligreserve også inneholde gamle planer som ikke lenger er realiserbare under gitt regulering, og det kan være nødvendig at områder må omreguleres. En stor boligreserve i en kommune kan derfor, i hvert fall teoretisk, også være en indikasjon på at mange av planene ikke er realistiske å gjennomføre under dagens regulering.¹⁴

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for byggesaker med 12 ukers frist (A11)

¹¹ Rapporten er tilgjengelig [her](#).

¹² Vi har her tatt utgangspunkt i tallene oppgitt fra kommunen, og innvendinger mot størrelsen på reguleringsreserven fra utbyggere (Oslo og Tromsø) er ikke justert for.

¹³ På grunn av kommunesammenslåing har vi kun tall for gamle Skedsmo kommune og tallene er fra inngangen til 2020.

¹⁴ I prosjektet «En studie om kommunenes boligreserver og reguleringsplaners egnethet for utbygging» fikk vi (gjennom intervjuer) tilbakemelding fra utbyggere om at deler av boligreserven i Oslo og Tromsø ikke var reell. Dette skyldes i hovedsak at en del av planene var under omregulering eller at de var utdaterte. Forskjellene påvirket imidlertid i liten grad rangeringen mellom kommunene.

Indikatoren måler gjennomsnittlig saksbehandlingstid for byggesaker med 12 ukers frist, jf. byggesaksforskriften¹⁵ i den enkelte kommune. Høyere saksbehandlingstiden er negativt for boligvennligheten.

Ifølge plan- og bygningslovens § 21-7 *Tidsfrister med særskilte virkninger* andre ledd, har kommunen en frist på 3 uker for å behandle «mindre/enklere» byggesaker. Er det derimot mer omfattende/komplekse saker, eller det søkes om rammetillatelse, det er behov for å innhente uttalelser/samtygge fra andre aktører, det foreligger nabomerknader eller protester, eller det kreves dispensasjon fra plan eller planbestemmelser, er kommunens behandlingsfrist 12 uker, jf. plan- og bygningsloven § 21-7 første og fjerde ledd og byggesaksforskriften § 7-4 bokstav a.

Vi går ut fra at behandlingsfristen på 12 uker i større grad er aktuell for større byggeprosjekter med profesjonelle utbyggere, mens fristen på 3 uker oftere omfatter mindre tiltak i eksisterende boliger hvor tiltakshaver er en privatperson. Dermed anser vi også indikator for overskridelse av 12-ukersfristen som mer relevant for Boligvennlighetskåringen.

Kommunene får sanksjon i form av bortfall av gebyr dersom 12-ukersfristene gitt i plan- og bygningsloven § 21-7 og byggesaksforskriften § 7-4 blir overskredet. Da skal kommunen tilbakebetale tiltakshaver 25 prosent av det totale gebyret for hver påbegynt uke tidsfristen overskrides, jf. byggesaksforskriften § 7-6.

For utbyggere er tid en viktig faktor i kostnadsbildet. Dersom fristene ikke overholdes, skaper det også usikkerhet for utbyggerne. Kommuner som overholder 12-ukersfristen bidrar til å holde kostnader

nede, og anses isolert sett som mer boligvennlige. Også her kan imidlertid kommunen prestere dårlig som følge av rammevilkår den har liten innflytelse over. Vi har derfor behandlet denne variabelen med regresjon, se kapittel 4 for mer informasjon.

Mangler og svakheter ved temaindeksen

En utfordring med indikatorene, som er et typisk problem med indikatorer generelt, er at de måler kvantifiserbare forhold, mens kvalitative forhold ikke fanges opp like godt.

Samtidig kan det i en del tilfeller være en overlapp mellom kvantifiserbare og kvalitative forhold, slik at en økning i den ene kan være sterkt korrelert med en økning i den andre. For eksempel er det sannsynlig at kommuner som reviderer kommuneplanens arealdel regelmessig, også har en arealplan som er mer relevant og aktuell, og dermed av høyere kvalitet.

Det er flere forhold vi gjerne skulle hatt informasjon om, og inkludert i temaindeksen. Blant annet skulle vi fortrinnsvis også hatt mulighet til å skille ut private planinitiativ for boligutvikling som ikke er i strid med plan- og regelverk for øvrig, men som likevel blir stoppet av kommunen.

Planmyndighet er komplisert. For eksempel trekker statlige myndigheter fram at det er en utfordring at arealdelen i mange kommuner i for stor grad er innspillbasert, som vil si at arealbruk i kommunen i større grad blir vurdert ut fra innspill fra private interesser enn ut fra overordnede mål og strategier, som er viktig for å sikre befolkningens interesser nå og over tid.¹⁶ Samtidig vil kommuner som fremmer mange private initiativ komme bedre ut i indikator

¹⁵ Se lovtæksten [her](#).

¹⁶ Les mer i Meld. St. 18, Berekraftige byar og sterke distrikt [her](#).

A2 (Andel fremmede private planforslag som kommunen ikke har villet fremme). Isolert sett er ikke denne indikatoren helt dekkende. Samtidig kan kombinasjonen av mange ulike indikatorer bidra til å gi et ganske godt bilde.

3.2.2 Boligbygging

Denne temaindeksen måler:

Hvor aktiv har boligbyggingen vært i kommunen?

Mens temaindeksen *Tilrettelegging* måler hvor god kommunen er til å tilrettelegge for boligbygging, vil temaindeksen *Boligbygging* i større grad fange opp resultatet, altså hvor god kommunen har vært historisk til å tilrettelegge for boligbygging. Temaet inneholder 5 indikatorer, som dekker forhold som i hovedsak skjer etter at plan- og byggesaksbehandlingen er gjennomført.

Dersom kommunen for eksempel har et stort etterslep i byggingen i forhold til etterspørselen, vil også dette påvirke hvordan kommunen bør handle i dag. Altså vil flere av indikatorene i denne indeksen kunne holdes opp mot indikatorene som brukes til å måle det kommunen gjør i dag.

Indikatorene som inngår i temaindeksen

Ferdigstillelser delt på boligmasse (B1)

Denne indikatoren måler antall ferdigstilte boliger (nye boliger) i kommunen for et gitt år i forhold til antall boliger i kommunen (boligmassen), og er med det et mål på aktiviteten på tilbudssiden i boligmarkedet. Indikatoren måler vekst i antallet boliger samtidig som den tar hensyn til størrelsen på boligmas-

sen i kommunen. For eksempel er 10 ferdigstilte boliger mye for en kommune som har 100 boliger, men lite for en kommune som har 100 000 boliger. En høy verdi for denne indikatoren er positivt for boligvennligheten.

Ettersom ferdigstillelse av boliger kommer flere år etter for eksempel oppstartsmøtet, måler indikatoren resultatet av arbeid som er gjort både fra kommunens og utbyggers side for flere år siden.¹⁷

Gjennomsnittsalder ved førstegangskjøp (B2)

Indikatoren måler alderen ved kjøpstidspunkt for førstegangskjøpere¹⁸. Indikatoren er en temperaturmåler for boligmarkedet og et mål for balansen mellom tilbud og etterspørsel. En lav verdi for denne indikatoren er positivt for boligvennligheten.

Videre vil alder på førstegangskjøpere si noe om hvorvidt boligtypene i kommunen er i overensstemmelse med behovet blant førstegangskjøperne. For eksempel kan en kommune ha et godt tilbud av boliger egnet for barnefamilier med kort vei til skole og barnehager, men et lavt tilbud av mindre leiligheter i tilknytning til kollektivknutepunkter, slik at presset i segmentet for førstegangskjøperne likevel er høyt.

Samtidig vil en høyere alder ved førstegangskjøp kunne være resultat av ulike preferanser for å eie eller å leie, eller ulikheter i finansieringsmulighetene.

En mulig svakhet ved denne indikatoren er at kommuner med mange studenter vil kunne ha høyere

¹⁷ Akkurat hvor mange år det går fra prosessen med reguleringsplan settes i gang til boligene er innflytningsklare varierer betydelig fra prosjekt til prosjekt. I en rapport fra Asplan Viak, [Fra planlegging til ferdigstillelse av bo-](#)

[ligprosjekter](#), viser en gjennomgang av 8 prosjekter i noen storbyer at tiden fra oppstartsmøte til brukstillatelse varierer fra 3,5 år til 13 år.

¹⁸ Ihht. til det som er definert som førstegangskjøpere i Norges Eiendoms- og meglerforbunds førstegangskjøperstatistikk.

gjennomsnittsalder for førstegangskjøpere selv om det er et godt tilbud av boliger i deres segment.

Endring i (boliger/befolkning) (B3)

Indikatoren angis som differansen mellom antall boliger per innbygger det siste året og antallet boliger per innbygger året før (andel i år minus andel i fjor). For et gitt antall innbyggere, vil kommunen som har størst økning i antall boliger fra ett år til det neste, komme best ut. Høyere verdi for denne indikatoren er altså positivt for boligvennligheten.

Indikatoren tar høyde for boligbygging i forhold til behovet målt ved befolkningsstørrelse. I motsetning til *Igangsettelsestillatelser delt på befolkningsvekst* (indikator B5), vil denne indikatoren inkluderes selv om befolkningsveksten er negativ, ettersom befolkningsnivået (antall innbyggere), ikke kan bli negativt.

Boligpris (B4)

Prisen på et gode, slik som bolig, gir gjerne en god indikasjon på knappheten på dette godet. Vi har derfor også inkludert boligpris som en del av denne temaindeksen. SSBs statistikk skiller på boligpriser for hhv. selveierboliger og borettslagsboliger. I denne indikatoren benytter vi priser for selveierboliger, og vekter sammen gjennomsnittspriser for hhv. eneboliger, småhus og blokkleiligheter med antall omsetninger av hver, slik at vi får en samlet gjennomsnittspris for kommunen, på tvers av alle boligtypene. Høy pris kan indikere at det ikke er bygget tilstrekkelig for å imøtekomme endrede etterspørselsforhold. Boligprisene er imidlertid påvirket av en rekke ulike forhold som ikke direkte knyttet seg til kommunens boligvennlighet. Som følge av dette har vi gjennomført regresjon på boligpris for å ta høyde for forskjeller på etterspørselssiden mellom kommuner. Denne indikatoren gir da en informasjon om hvor mye høyere boligprisen er i en kommune, sammenlignet med kommuner som har lignende karakteristikk. Høyere boligpris enn sammenlignbare

kommuner slår dårlig ut for boligvennligheten. For mer informasjon om hvordan vi har behandlet boligpris ved hjelp av regresjon, se kapittel 4.

Igangsettelsestillatelser delt på befolkningsvekst (B5)

Indikatoren måler antall boliger som har fått igangsettelsestillatelse i kommunen for et gitt år i forhold til befolkningsendringen det siste året. Indikatoren måler dermed i hvilken grad tilbudet av boliger responderer på endringer i behovet for boliger. En høy verdi for denne indikatoren korresponderer med høy grad av boligvennlighet.

For kommuner med netto negativ endring i befolkningen vil ikke denne indikatoren gi relevant informasjon om hvordan kommunen tilpasser boligbyggingen til befolkningsendringene. For kommuner med negativ befolkningsvekst bruker vi derfor ikke denne indikatoren.

Mangler og svakheter ved temaindeksen

Hvor god kommunene har vært til å sikre boligbygging er avhengig av en rekke forhold som er kvalitative av natur, slik som hvor godt vedtatte reguleringsplaner og byggetillatelser er tilpasset utbyggernes og befolkningens behov. Slike forhold omfattes ikke av indeksen da det vanskelig lar seg kvantifisere.

4 Fra indikator til indeks

I dette kapittelet gir vi en kort redegjørelse for metodene som er brukt i utvelgelsen av indikatorene, hvordan disse er behandlet før de ble tatt inn i indeksene og hvordan de ulike indeksene er beregnet.

4.1 Utvelgelse av indikatorer og kommuner

Som beskrevet i kapittel 3, er Boligvennlighetskåringen bygget opp av indikatorer, som er gruppert i to temaindeks. Sammen med hovedindeksen utgjør disse totalt tre indekser for 119 kommuner i Norge. For hver indeks, er det utarbeidet ett spørsmål som indeksen skal besvare.

Utvelgelsen av indikatorene er basert på prosjektteamets fagkunnskap om prosessene knyttet til boligbygging, og hvilken rolle kommunene spiller i disse prosessene. Vi har også hatt stor nytte av sparring med KS, KMD, DiBK, Bærum kommune, SPIR, Housing Lab og NBBL. Ved utvelgelsen er det lagt vekt på at indikatorene skal være målbare, objektive og relevante:

- Målbarehet handler om at det er mulig å kvantifisere resultatene.
- Objektivitet handler om at det eksisterer data med liten mulighet for manipulasjon (pålitelighet).
- Relevans handler om at indikatorene måler det som er relevant for del- og hovedmål

I innledende faser i dette arbeidet er det gjennomført et bredt søk etter potensielle indikatorer fra en rekke ulike kilder. Indikatorene fra innledende søk ble inkludert i en bruttoliste som etter flere runder resulterte i indikatorene som til sammen utgjør informasjonsgrunnlaget til Boligvennlighetskåringen.

For at en indikator skal anses som *relevant*, er følgende kriterier benyttet:

- Indikatoren måler forhold som kommunene har eller har hatt direkte eller indirekte mulighet til å påvirke,
- Indikatoren måler forhold som besvarer spørsmålet under de ulike temaindeksene
- Indikatoren måler forhold som skiller de ulike kommunene fra hverandre,

Ved relevansvurderingen har vi lagt vekt på at indikatorene *i størst mulig grad* oppfyller de vilkårene som er omtalt over. Feilkilder er i enkelte tilfeller akseptert dersom indikatorer vurderes å gi svært nyttig informasjon til indeksene. Et eksempel på en indikator som inneholder en slik feilkilde er alder ved førstegangskjøp. Alder ved førstegangskjøp påvirkes av en rekke etterspørselsdrivere i boligmarkedet. Samtidig har vi vurdert det slik at kommunens kontroll over tilgang av boliger er tilstrekkelig til at denne indikatoren oppfyller relevanskriteriene.

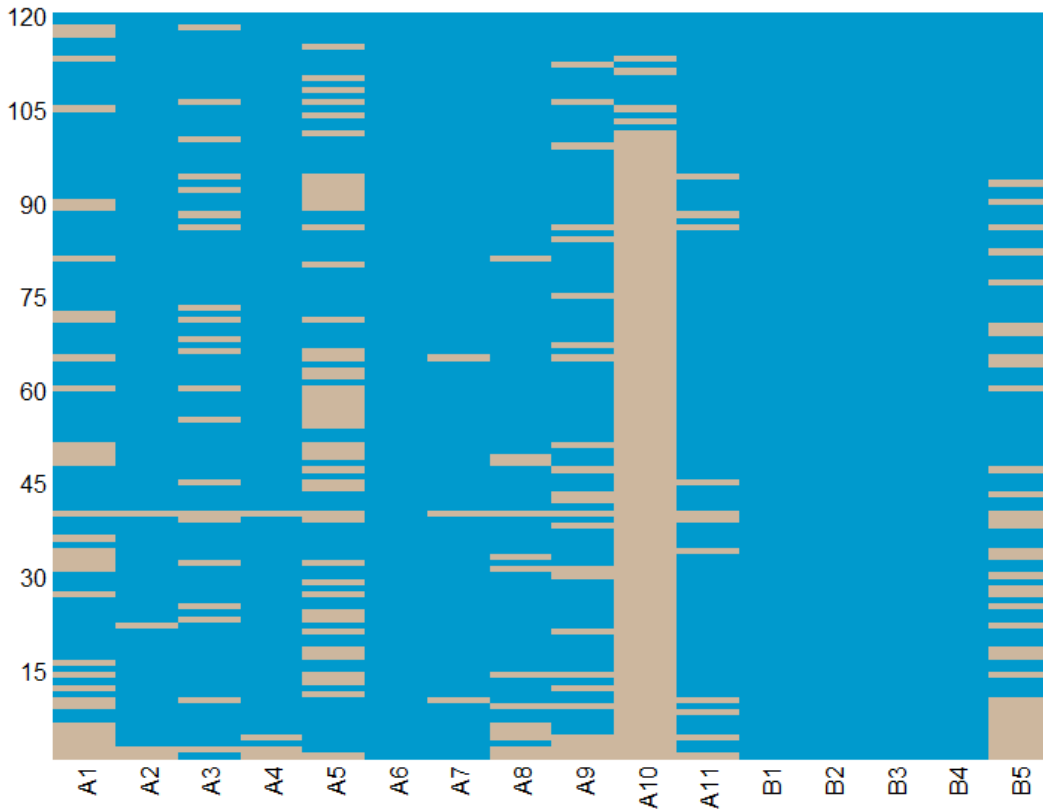
Til slutt har vi ved utvelgelsen av indikatorene vurdert deres målbarehet. Vilkår for målbarehet er at indikatoren er:

- Kvantifiserbar,
- Mulig å innhente uten omfattende ressursbruk,
- Oppdateres årlig
- Av tilstrekkelig god kvalitet. Det inkluderer minst mulig mangler, målefeil og støy i dataene.

Indikatorene er hentet fra flere ulike kilder: SSB, Enova, NEF, NBBL og SØA. En nærmere kildeangivelse finnes i vedlegg B.

Når listen av indikatorer var ferdigstilt, ble datagrunnlaget innhentet og det ble gjennomført en vurdering av støy, mangler og eventuelle målefeil.

Figur 4.1: Kart over manglende (beige) og registrerte indikatorverdier (lyseblå) fordelt på indikator og kommune (venstre akse), rangert etter størrelsen på kommunen



Note: Beige indikerer manglende indikatorverdier mens lyseblå indikerer registrerte verdier. Vertikale beige «linjer» illustrerer indikatorer som mangler verdier, mens horisontale beige «linjer» illustrerer kommuner som mangler verdier for flere indikatorer. Totalt er det 15 prosent som ikke er registrert.

Kilde: SØA

Ettersom det mangler verdier for enkelte indikatorer for flere av kommunene, ønsker vi å unngå at de kommunene som blir vurdert på bakgrunn av relativt få indikatorer skal komme bedre ut enn kommuner som har rapportert på flere indikatorer. For hver temaindeks er det derfor lagt til en indikator som inneholder andelen indikatorer kommunen mangler i temaindeksen, og som trekker temaindeksen til kommunen ned dersom den har rapportert relativt få indikatorer. I Figur 4.1 har vi illustrert de manglende verdiene fordelt på kommuner langs de horisontale linjene og fordelt på indikator langs de vertikale linjene. Som figuren illustrerer er det enkelte indikatorer som mangler hos mange av kommunene, og det er også flere kommuner som mangler verdier for

flere av variablene. Totalt sett blir imidlertid alle kommuner vurdert på et rikt sett av indikatorer.

4.2 Bearbeiding av datagrunnlaget

Før indikatorene ble tatt inn i de ulike indeksene, ble mange av dem bearbeidet på ulike måter. Begrunnelsen for dette var i all hovedsak å sikre:

- At kommunenes forskjellige utgangspunkt for å påvirke de ulike indikatorene ble tatt høyde for
- At indikatorer med ulike måleenhet (alder, boligpris, saksbehandlingstid osv.) kunne sammenstilles til en indeks

Vi vil her kort redegjøre for hvordan vi behandlet data for å ta høyde for disse forholdene.

4.2.1 Behandling av data for rettferdig sammenligning av kommuner

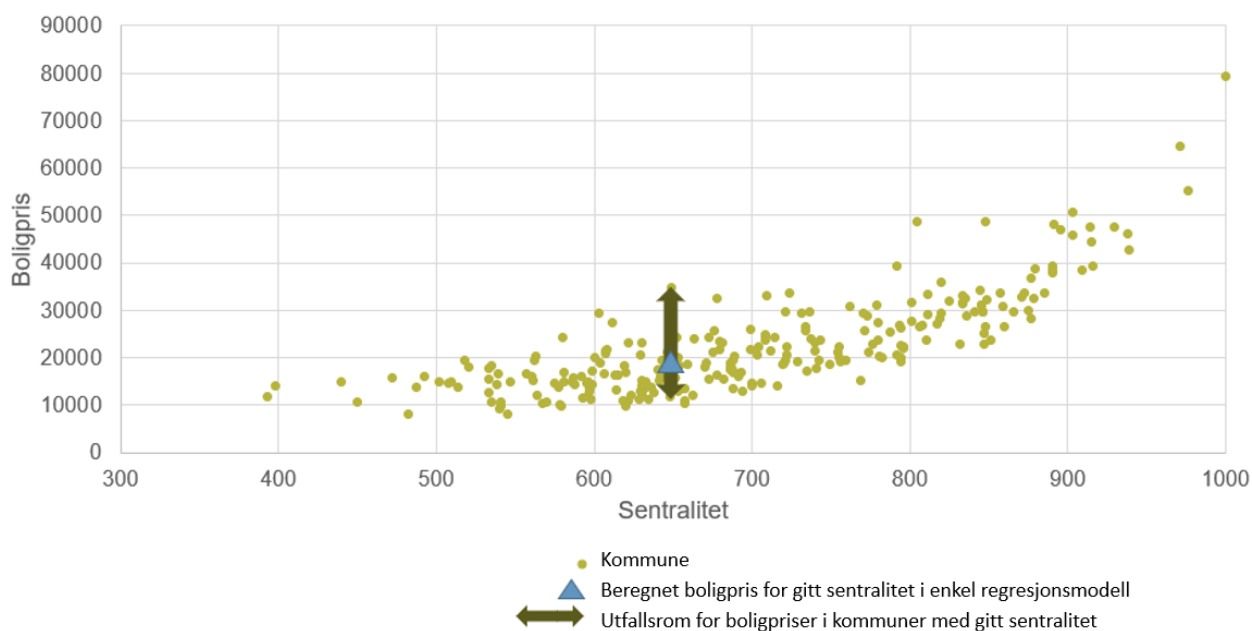
En viktig del av bearbeidingen av data var for å sørge for at kommuner med ulike kjennetegn, som størrelse og sentralitet, måles på en måte som gir et noenlunde rettferdig sammenligningsgrunnlag.

En relativt enkel måte å ta høyde for ulike utgangspunkt, er å endre fra nivåvariabel til forholdstall (for eksempel fra *antall* private planforslag kommunen ikke har villet fremme til *andel* av alle private planforslag kommunen ikke har villet fremme).

Å endre en variabel til et forholdstall kan være nok til å kunne sammenligne ulike kommuner. Men i noen tilfeller er det en rekke ulike forhold som forklarer hvorfor kommunene har ulike utgangspunkt. For eksempel kan to kommuner ha svært ulike ut-

gangspunkt for raskt å behandle byggesaker, fordi den ene må ta høyde for mer kompleks bebyggelse eller infrastruktur i saksbehandlingen. For indikatorer med en slik sårbarhet har vi benyttet såkalte justerte indikatorer, som «renser» for spesielle forhold ved kommunen vha. regresjonsanalyse. Figur 4.2 illustrerer hvordan en indikator er behandlet ved hjelp av regresjon. Figuren viser sammenhengen mellom sentralitet og boligpris i 2020 for de 119 kommunene som er med i utvalget omtalt i kapittel 1. I figuren kan man tydelig se at boligprisen øker jo mer sentral kommunen er. Man kan imidlertid også se at innenfor samme sentralitet er det en betydelig spredning i boligpriser. Ved hjelp av en enkel regresjonsmodell kan vi anslå den gjennomsnittlige boligprisen for et gitt nivå av sentralitet, illustrert ved den blå trekanten. Deretter kan vi beregne den relative avstanden fra den beregnede verdien og den faktiske verdien, og på denne måten blir kommunen sammenlignet med andre kommuner med tilsvarende kjennetegn.

Figur 4.2: Boligpris og sentralitetsindeks i kommunene i utvalget av 119 kommuner. 2020.



Kilde: SSB og SØA

Figur 4.2 er en enkel fremstilling av indikatorjustering ved hjelp av regresjon med én forklaringsvariabel. Indikatoren for boligpris (B4) er i indeksen behandlet ved hjelp av flere forklaringsvariabler. Regresjonen for boligpris tar ikke bare hensyn til den enkelte kommunes sentralitet, men også befolkningens størrelse, vernet landareal, kompleksitet (km vei) og medianinntekt, se Vedlegg A for detaljer.

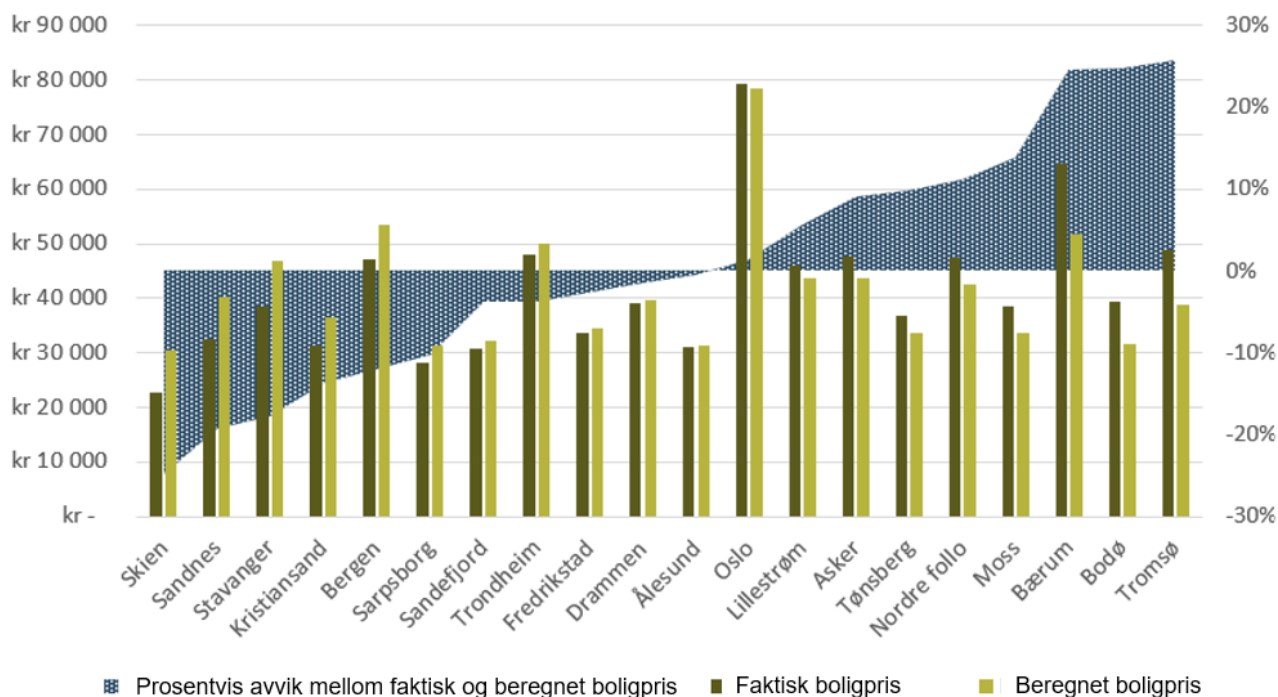
Figur 4.3 viser faktisk og beregnet boligpris for de 20 største kommunene i Norge. Den viser at når vi tar hensyn til de nevnte faktorene, framstår faktisk boligpris som relativt lav i kommuner som Skien, Sandnes, Stavanger og Kristiansand. I disse kommunene tilsier med andre ord modellen at prisen kunne vært høyere. Motsatt framstår faktisk pris

som «for» høy i kommuner som Bærum, Bodø og Tromsø. Legg også merke til at Oslo, der den faktiske boligprisen er klart høyest i landet, er prisen kun litt høyere enn det modellen tilsier. Det betyr altså at de nevnte faktorene forklarer boligprisen i Oslo ganske godt.

Dette betyr ikke nødvendigvis at boligprisen i Oslo er «riktig». En vurdering av hva som er «riktig» pris kan typisk også avhenge av forhold som hvor stor andel av befolkningen som har råd til å kjøpe en passende bolig, hvor oppnåelig inngangsbilletten er for unge førstegangskjøpere mm.

For å belyse hva boligbygging betyr for boligpriser, kan vi ta utgangspunkt i Anundsen (2019). Han beregner at om den norske boligbeholdningen øker

Figur 4.3 Faktisk og beregnet boligpris per kvm. (venstre akse) og prosentvist avvik mellom faktisk og beregnet boligpris (høyre akse) for de 20 største kommunene i Norge målt etter folketall. 2020.



Kilde: SSB og SØA

med 1 prosent, så faller boligprisene i Norge på lang sikt med rundt 3,5 prosent, alt annet gitt. Denne effekten vil trolig variere betydelig mellom ulike kommuner. Som et illustrativt eksempel kan en legge til grunn det nasjonale estimatet som en nedre grense for Oslo, samt at 10 000 boliger utgjør omtrent 3 prosent av boligmassen i Oslo. Da vil 10 000 nye boliger i Oslo isolert sett redusere boligprisen der med 10 prosent.

Vi kan også illustrere behandlingen av indikatorene ved hjelp av en likning. La oss her ta utgangspunkt i indikatoren for saksbehandlingstid.

I første trinn av regresjonsanalysen gjennomfører vi en regresjon der gjennomsnittlig saksbehandlingstid i kommune k måles ved S_k , som avhenger av forklaringsvariablene befolkningsmengde B_{1k} , sentralitetsindeks B_{2k} etc. i kommune k :

$$S_k = a + b * B_{1k} + c * B_{1k}^2 + d * B_{2k} + e * B_{2k}^2 + \dots + x * X_k + \varepsilon_k$$

der X representerer ytterligere faktorer som er relevante å ta med i justeringen.

I neste steg benyttet vi disse estimerte regresjonsmodellene for å predikere hva saksbehandlingstiden hadde vært i kommune k hvis kommune k hadde fulgt mønstret i landet ellers. Den forventede verdien av S_k kaller vi $F(S_k)$.

I siste trinn kan vi så sammenlikne den faktiske saksbehandlingstiden S_k med den forventede verdien $F(S_k)$. Ved å beregne forholdstallet $\frac{S_k - F(S_k)}{F(S_k)}$ kan vi se om kommunen på denne indikatoren ligger over eller under det som en kunne forvente. Hvis $\frac{S_k - F(S_k)}{F(S_k)}$ f.eks. er 0,3, kan vi si at kommunen scorer 30 prosent høyere enn det som hadde vært forventet for en kommune med tilsvarende befolkningsmengde, sentralitet osv.

Regresjonsmodeller ble estimert for indikatorene A1, A3-A5, A7-A9, A11 og B4. Hver av modellene ble estimert på alle kommuner i 2020 som ikke hadde manglende data på de ulike indikatorene.

I regresjonsanalysen benyttet vi følgende forklaringsvariabler for de ulike indikatorene:

- Sentralitetsindeks
- Befolkning
- Km² areal i kommunen
- Antall km vei i kommunen
- Km² vernet landareal i kommunen
- Km² fjellareal i kommunen

Alle forklaringsvariablene ble hentet fra SSB. I Vedlegg A er de ulike regresjonsmodellene fremstilt. Ved utvelgelsen av variable har vi benyttet etablerte metoder for modell-seleksjon, se for eksempel Campos m.fl. (2005). I utformingen av modellene ble også interaksjonsledd benyttet. I tillegg benyttet vi andregrads polynomer for enkelte variable, for å ta hensyn til ikke-linearitet der dette var nødvendig

4.2.2 Behandling av data for å sikre god sammenstilling av indikatorer med ulik måleenhet til indeks

Vi har vi benyttet rangering for å harmonere måleenheten til de ulike indikatorene. Metoden gjør at man kan sammenstille indikatorer med ulik måleenhet.

Vi har vurdert ulike metoder, blant annet har vi vurdert å benytte standardisering av indikatorene som er beskrevet i Vedlegg D. Denne metoden er imidlertid forlatt som følge av 1) at den ga uønskede resultater i rangerings-testen som omtales i kapittel 4.4, og 2) den valgte metoden tydeliggjør i større grad sammenhengen mellom rangering på indikator og temanivå, samt mellom tema- og hovedindeks.

Fremgangsmåten vi har benyttet kan illustreres ved hjelp av indikatoren for behandlingstid under kommunalt ansvar. Den kommunen som i indeksåret har lavest saksbehandlingstid får rangering nummer 1, kommunen som har nest best saksbehandlingstid får rangering nummer 2, og så videre, frem til kommunen som har høyest saksbehandlingstid og kommer på sisteplass.

I flere av indikatorene har flere kommuner samme indikatorverdi. Disse tilfellene er behandlet ved at vi gir dem samme rangering på denne indikatoren. Dersom for eksempel flere kommuner med lik saksbehandlingstid får rangering nummer 33 vil kommunen som kommer på neste plassering få rangering nummer 34, uavhengig av hvor mange kommuner som fikk plassering nummer 33. Dette gjør vi for å forhindre at små forskjeller i indikatorverdi gir store utslag i rangering.

4.3 Fra indikatorer til temaindeks og fra temaindeks til hovedindeks

Etter at de ulike indikatorene er rangert, er de sammenstilt i temaindeks. Hver indikator er vektet likt når de er sammenstilt i de ulike temaindeksene. Verdien som benyttes til å rangere kommunene på temaindeks, er altså gjennomsnittlig rangering på indikatorene under temaindeksen. Kommunen med lavest gjennomsnittlig plassering på indikatorene kommer på førsteplass i temaindeksen.

Fra temaindeks til hovedindeks tar vi gjennomsnittet av rangeringen til hver av kommunene i temaindeksene, og kommunen med lavest gjennomsnittlig rangering i temaindeksene får høyest plassering i hovedindeksen.

Når vi tar gjennomsnittet av alle rangeringene for å finne rangering på tema- og hovedindeks, innebærer dette at vi vekter hver indikator og temaindeksene likt i henholdsvis temaindeks og hovedindeks.

Dette innebærer også at en indikator i et tema med få indikatorer får relativt høy vekt i hovedindeksen.

4.4 Utvelgelse av indikatorer ved hjelp av rangerings-test

I denne rapporten har vi videreutviklet en etablert metode for å teste forskjellen mellom ulike populasjoner (Mann & Whitney, 1947) for å avdekke om rangeringene som de ulike kommunene er tildelt er signifikant forskjellig fra en tilfeldig trukket rangering. En rangering som gir samme resultat som en tilfeldig trukket rangering er ikke ønskelig, da det kan være en indikasjon på at den samlede betydningen av de ulike indikatorene resulterer i en tilfeldig rangering. Vi har derfor benyttet denne testen til å velge bort enkelte indikatorer slik at rangeringen er tilstrekkelig langt unna det som kunne blitt produsert av en tilfeldig rangering av kommunene.

Første steg i testen ble gjort ved å gjennomføre simuleringer hvor faktiske indikatorverdier ble tilfeldig tildelt de ulike kommunene i utvalget. Kommunene ble deretter rangert i tråd med metodene som er omtalt over både på tema- og hovedindeksnivå ved hjelp av gjennomsnittlig rangering. Deretter ble variansen i gjennomsnittlig rangering beregnet på tema og hovedindeks. Denne simuleringen ble gjennomført 1000 ganger for hver av temaindeksene og for hovedindeksen. Etter første steg hadde vi da en hel distribusjon av tilfeldige produserte verdier i variansen til den gjennomsnittlige rangeringen til alle kommunene.

Andre steg i prosessen var å beregne variansen i gjennomsnittlig rangering på de faktiske dataene. Vi kan da sammenligne den observerte variansen i gjennomsnittlig rangering med den den tilfeldig produserte distribusjonen av varians i gjennomsnittlig rangering. På denne måten kunne vi avdekke om den empirisk observerte variansen var lik eller høyere enn den tilfeldig produserte variansen, gjerne

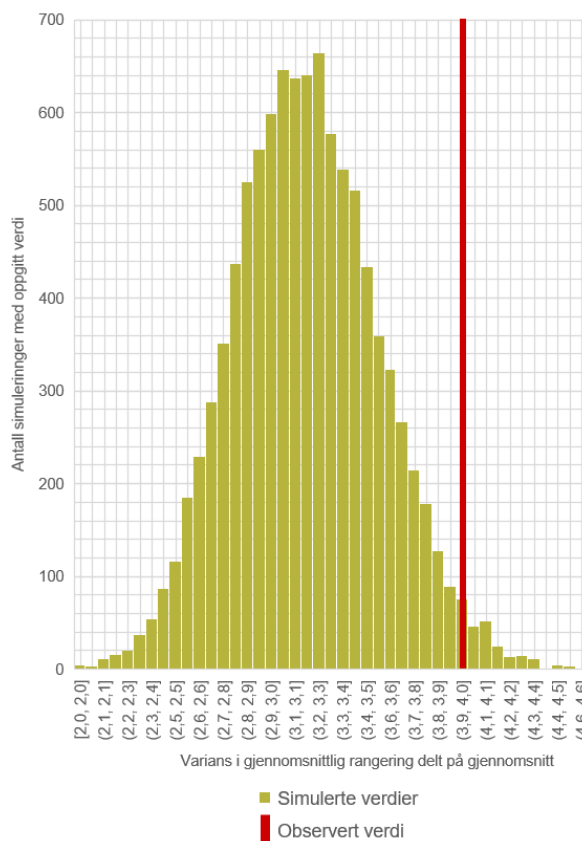
målt som andel tilfeller i simuleringene som gir lavere varians i gjennomsnittlig rangering. Dersom indikatorsettet bidrar til høyere varians i gjennomsnittlig rangering enn en tilstrekkelig stor nok andel av de tilfeldig produserte tilfellene, er det en indikasjon på at rangeringen vi har produsert skiller seg signifikant fra en tilfeldig produsert rangering.

Figur 4.4 illustrerer testen som er gjennomført på hovedindeksen. For illustrasjons skyld har vi der gjennomført 10.000 simuleringer. Andelen tilfeller av simuleringene som gir lavere varians enn observert varians i gjennomsnittlig rangering er 87 prosent.

Ved å ta ut én og én indikator og beregne ulike grader av forskjell mellom den faktiske variansen i gjennomsnittlig rangering og de tilfeldig produserte verdiene, kunne vi utelukke indikatorer som gjorde at resultatene lignet det som kunne bli produsert tilfeldig.

Sluttresultatet av denne seleksjonsprosessen er framstilt i kapittel 3. Tabell 4.1 viser testresultatene for endelig indikatorsett fordelt på temaindeks og hovedindeks. Dersom persentilen til observert verdi for den enkelte indeks er lik 0,5, vil den empirisk observerte variansen være lik den tilfeldig produserte variansen. Det tilsvarer at observert verdi (rød strek) er midt i fordelingen i Figur 4.4. I så fall ville rangeringen være følsom for små endringer i enkeltindikatorer, og dermed kunne oppleves som noe tilfeldig. Som det framgår av Tabell 4.1, er den empirisk observerte variansen klart større enn 0,5 for alle temaindeksene og hovedindeksen. Det sørger for persistens i rangeringene, som innebærer for eksempel at en endring i rangeringen av en kommune fra ett år til det neste vil være gjenkjennelig og konsistent med endringer i de underliggende indikatorene.

Figur 4.4 Simulerte verdier av varians i gjennomsnittlig rangering på hovedindeksen og observert verdi



Kilde: SØA

Tabell 4.1 Persentil til den observerte variansen i gjennomsnittlig rangeringsverdi i randomisert produksjon av de samme verdiene

Indeks	Persentil til observert verdi i randomisert utvalg
Hovedindeks	0.98
A	0.72
B	0.85

Kilde: SØA

Vedlegg A: Regresjonsmodeller

Tabell A.1 Estimert sammenheng mellom indikatorer i temaindeks A og kjennetegn ved kommuner i 2020

<i>Forklarings-variabler</i>	<i>A1</i>	<i>A3</i>	<i>A4</i>	<i>A5</i>	<i>A7</i>	<i>A8</i>	<i>A9</i>	<i>A11</i>
<i>Sentralitet</i>	0.35***	3.22e-3***	117.48***	39.63***	4.9e-4***	1.42***	1.0e-3 ***	0.05***
	(0.04)	(4.5e-9)	(7.69)	(3.49)	(7.5e-5)	(0.22)	(1.0e-4)	(2.1e-3)
<i>Befolkning</i>	1.0e-3***	1.94e-6***	1.58***			1.0e-3***	1.0e-6**	
	(3.1e-4)	(3.2e-7)	(0.15)			(5.3e-4)	(4.2e-7)	
<i>Sentralitet²</i>	-2.5e-4 ***		-2.4e-6***			-1.0e-3**		-9.1e-7***
	(-2.5e-4)	(6.2e-8)				(3.0e-4)	(1.2e-7)	
<i>Befolkning²</i>	-3.5e-7	-2.0e-12***		-2.7e-6***			-5.2e-13	
	(4.5e-10)	(4.2e-13)	(2.5e-6)				(5.2e-13)	
<i>Km² Areal</i>		1.0e-5	-25.47***	0.68				
		(8.2e-6)	(5.48)	(1.14)				
<i>Ant. Km. vei</i>			-8.8e-5***	-4.66	1.0e-4			-1.0e-4***
		(1.7e-5)		(3.53)	(7.5e-5)		(2.6e-5)	
<i>Km² vernet landareal</i>		-4.6e-9	0.01**					2.3e-6
		(7.1e-9)	(5.5e-3)					(1.8e-6)
<i>R²</i>	0.81	0.99	0.76	0.61	0.40	0.76	0.85	0.72
<i>F-statistikk</i>	198.65	9032.49	213.03	139.62	118.08	246.93	147.14	382.93
<i>Ant. obs.</i>	190	293	329	263	347	233	133	293

Noter: Standardavvik i parentes og F-test for signifikans av den samlede ligningen er angitt under tabellen.

* p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01

Tabell A.2 Estimert sammenheng mellom indikator i temaindeks B og kjennetegn ved kommuner i 2020

Forklaringsvariabler	B4
<i>Sentralitet</i>	45.41*** (3.59)
<i>Befolkning</i>	0.11*** (0.02)
<i>Sentralitet²</i>	
<i>Befolkning²</i>	-5.7e-8** (2.7e-8)
<i>Km² Areal</i>	
<i>Ant. Km. vei</i>	-1.03 (1.11)
<i>Km² vernet landareal</i>	-1.0e-3* (5.6e-4)
<i>Km² Fjellareal</i>	7.87*** (1.77)
<i>Medianinntekt</i>	0.03*** (0.00)
<i>Konstant</i>	-35172.48*** (3406.06)
R2	0.80
F-statistikk	142.58
Ant. obs.	258

Noter: Standardavvik i parentes og F-test for signifikans av den samlede ligningen er angitt under tabellen.
* p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01

Vedlegg B: Indikatoroversikt og kildehenvisning

Tabell B.1 Temaindeks med tilhørende indikatorer og datakilder

Temaindeks	Kode	Indikator	Kilde
Tilretteleg- ging	A1	Behandlingstid under kommunalt ansvar	SSB (KOSTRA)
	A2	Andel fremmede private planforslag som kommunen ikke har villet fremme	SSB (KOSTRA)
	A3	Andel innvilgede byggesøknader	SSB (KOSTRA)
	A4	Gebyr for privat planforslag til reguleringsplan	SSB
	A5	Tilknytningsgebyr for vann og avløp	SSB
	A6	Kommunalt tilskudd pr km privat vei	SSB
	A7	Kommuner som har oppdatert kommuneplanens arealdel siste 4 år	SSB
	A8	Samlet medgått tid fra oppstartsmøte for privat planforslag til endelig vedtak i kommunestyret (detaljregulering)	SSB (KOSTRA)
	A9	Andel av alle byggesøknader som er sendt inn via den digitale plattformen Fellestjenester BYGG	DiBK
	A10	Boligreserve målt mot historisk befolkningsvekst	SØA
	A11	Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for byggesaker med 12 ukers frist	SSB (KOSTRA)
Boligbygging	B1	Ferdigstillelser delt på boligmasse	SSB
	B2	Gjennomsnittsalder ved førstegangskjøp	Førstegangskjøperstatistikken NEF
	B3	Endring i (Boligmasse/Befolkning)	SSB
	B4	Boligpris (nivå)	SSB
	B5	Igangsettingstillatelser delt på befolkningsvekst	SSB

Tabell B.2 Kjennetegn ved kommunene med tilhørende datakilder

Temaindeks	Kode	Indikator	Kilde
Variabler til re- gresjon	REG01	Sentralitetsindeks	SSB
	REG02	Befolkning	SSB
	REG03	Areal	SSB
	REG04	Antall km vei i kommunen	SSB
	REG05	Km ² fjellareal, blokkmark og grus	SSB
	REG06	Samlet vernet landareal	SSB
	REG07	Medianinntekt til husholdningene	SSB

Note: I tillegg til indikatorene som er opplistet i tabellen, inneholder hver temaindeks en indikator som angir antall tilfeller hvor kommunen ikke har rapportert på indikatorer i temaindeksen.

Vedlegg C: Resultater i Boligvennlighetskåringen for alle kommuner med flere enn 10 000 innbyggere*

Tabell C.1 Rangering av kommuner på hoved- og temaindeks (1-40. plass på hovedindeks)

Kommune	Hovedindeks	Tilrettelegging	Boligbygging
Vestre-Toten	1	2	5
Rakkestad	2	3	6
Levanger	3	18	1
Fauske	4	21	2
Ringsaker	5	7	17
Narvik	5	9	15
Eigersund	7	12	19
Sunn dal	8	23	10
Randaberg	9	17	20
Modum	10	41	43
Alver	10	36	8
Verdal	10	1	3
Elverum	13	14	31
Vefsn	13	33	12
Namsos	15	15	27
Arendal	16	24	37
Orkland	17	11	49
Øvre eiker	17	18	48
Time	17	10	41
Karmøy	20	53	7
Klepp	21	37	26
Rana	22	46	18
Kristiansand	23	38	32
Kongsvinger	24	67	67
Lindesnes	24	4	32
Kvinnherad	24	49	22
Midt-Telemark	24	39	4
Hamar	28	16	60
Holmestrand	28	13	57
Vadsø	30	20	55
Lyngdal	31	70	9
Vestvågøy	32	45	35
Strand	33	8	21
Sandnes	34	60	74
Årdal	35	67	16
Aurskog-Høland	36	55	80
Kristiansund	36	5	30
Vennesla	38	72	14
Bamble	39	35	53
Stange	40	28	65

Kilde: SØA

Tabell C.2 Rangering av kommuner på hoved- og temaindeks (41-80. plass på hovedindeks)

Kommune	Hovedindeks	Tilrettelegging	Boligbygging
Bømlo	40	69	24
Harstad	42	55	42
Bergen	43	40	58
Bodø	43	29	54
Sandefjord	45	44	70
Gran	46	27	78
Stjørdal	46	22	73
Notodden	46	48	52
Trondheim	49	64	39
Gjesdal	50	25	80
Steinkjer	50	62	47
Skien	52	58	44
Ringerike	53	57	75
Ås	53	32	50
Risør	55	6	83
Sør-Varanger	56	30	109
Horten	57	31	88
Eidsvoll	58	26	96
Ørsta	59	80	46
Haugesund	60	114	13
Stavanger	61	103	75
Tysvær	61	53	25
Porsgrunn	63	101	28
Indre Østfold	64	43	87
Nordkapp	64	119	83
Alta	64	73	11
Tinn	67	108	23
Ullensvang	68	87	45
Volda	69	47	60
Stord	70	95	40
Sola	71	107	65
Larvik	71	85	51
Tromsø	71	71	29
Melhus	74	82	56
Voss	75	105	91
Gjøvik	76	42	100
Ålesund	76	50	36
Fredrikstad	78	110	38
Øygarden	78	116	32
Asker	80	74	77

Kilde: SØA

Tabell C.3 Rangering av kommuner på hoved- og temaindeks (81-119. plass på hovedindeks)

<i>Kommune</i>	<i>Hovedindeks</i>	<i>Tilrettelegging</i>	<i>Boligbygging</i>
<i>Rælingen</i>	81	34	119
<i>Sunnfjord</i>	82	75	79
<i>Kinn</i>	83	92	63
<i>Hammerfest</i>	84	66	90
<i>Lillehammer</i>	85	52	110
<i>Bærum</i>	86	51	112
<i>Sarpsborg</i>	87	96	68
<i>Færder</i>	88	61	104
<i>Sortland</i>	89	59	107
<i>Lørenskog</i>	90	86	106
<i>Lillestrøm</i>	90	65	85
<i>Hå</i>	92	91	72
<i>Moss</i>	93	102	82
<i>Halden</i>	93	93	60
<i>Nes</i>	95	115	85
<i>Lillesand</i>	95	112	64
<i>Bjørnafjorden</i>	95	79	58
<i>Nordre Follo</i>	98	118	98
<i>Ørland</i>	99	84	115
<i>Grimstad</i>	99	63	94
<i>Molde</i>	99	109	69
<i>Lier</i>	102	82	98
<i>Senja</i>	103	113	102
<i>Kongsberg</i>	104	80	89
<i>Askøy</i>	104	94	70
<i>Nannestad</i>	106	89	96
<i>Nittedal</i>	106	88	95
<i>Hustadvika</i>	108	78	108
<i>Ullensaker</i>	109	77	111
<i>Malvik</i>	110	100	91
<i>Sogndal</i>	111	76	117
<i>Vestby</i>	112	90	105
<i>Nesodden</i>	113	106	91
<i>Tønsberg</i>	114	97	101
<i>Drammen</i>	115	104	103
<i>Oslo</i>	116	99	113
<i>Kragerø</i>	117	98	118
<i>Frogn</i>	118	111	116
<i>Enebakk</i>	119	117	114

* Noen andre kommuner som har boligbyggelag er også inkludert her, selv om de har mindre enn 10 000 innbyggere. Til sammen har vi dermed med 119 kommuner i denne kåringen Kilde: SØA

Tabell C.4 Deskriptive mål på gjennomsnittlig rangeringsverdi for kommuner med ulik sentralitet. Fordelt på tema- og hovedindeks.

	Sentralitetsindeks	10 persentil	50 persentil (median)	90 persentil	Gjennomsnitt
Hovedindeks	1	79,5	85,5	97,8	87,6
	2	47,0	79,3	100,9	76,2
	3	22,7	54,0	91,9	57,1
	4	19,3	49,8	85,5	51,3
	5	36,5	62,0	92,9	61,5
	6	66,5	66,5	66,5	66,5
A	1	37,1	42,8	47,6	42,5
	2	33,3	44,0	52,4	43,3
	3	26,0	37,0	54,8	39,4
	4	31,6	39,7	52,1	41,8
	5	31,8	42,1	47,0	40,6
	6	37,8	37,8	37,8	37,8
B	1	57,8	65,3	73,8	65,6
	2	44,5	54,7	64,4	55,3
	3	35,1	49,4	58,7	48,1
	4	21,4	40,3	56,9	40,2
	5	33,9	45,0	70,3	49,1
	6	56,2	56,2	56,2	56,2

Note: Figuren viser 10-, 50- og 90-persentil samt gjennomsnitt av gjennomsnittlig rangering for kommuner med samme sentralitet.
Kilde: SØA

Vedlegg D: Andre vurderte indikatorer og metoder

I prosessen ved utformingen av Boligvennlighetskåringen har vi vurdert en rekke ulike indikatorer og metoder for å konstruere tema- og hovedindeks. Her vil vi kort gjengi indikatorer som er utelatt og metoder som er vurdert.

4.5 Utelatte indikatorer

Ved utarbeidelsen av Boligvennlighetskåringen har vi undersøkt en rekke ulike indikatorer. I tabell F.1 har vi listet opp de fleste av indikatorene som er vurdert, men som ble utelatt som følge av manglende relevans, målbarhet eller som følge av at de i rangerings-testen ga uønskede egenskaper til tema- eller hovedindeks.

4.6 Alternativ behandling av data for sammenstilling av indikatorer til indeks

For å harmonisere indikatorer med ulike måleenhet har vi benyttet såkalt standardisering. Metoden gjør at man kan sammenstille indikatorer av ulike slag til temaindeksene og muliggjør sammenligninger over tid. Standardiseringen kan gjennomføres ved hjelp av følgende formel:

$$\text{Standardisert indikator}_{ky}^i = \frac{\text{verdi}_{ky}^i - \text{laveste verdi}_{anker\ddot{a}r}^i}{\text{høyeste verdi}_{anker\ddot{a}r}^i - \text{laveste verdi}_{anker\ddot{a}r}^i}$$

For indikator (i) til kommune (k) i år (y) vil vi ta verdien av indikatoren og trekke fra den laveste verdien av indikatoren på tvers av alle kommuner i det fastsatte «ankeråret», 2020. Denne differansen utgjør telleren i likningen over ($\text{høyeste verdi}^i - \text{laveste verdi}^i$), og deles på differansen mellom høyeste og laveste verdi på indikatoren i «ankeråret» ($\text{høyeste verdi}^i - \text{laveste verdi}^i$).

Ved denne metoden angir nevneren utfallsrommet for den enkelte indikator fra den høyeste til den laveste verdien av indikatoren i et ankerår, eller henholdsvis fra den «beste» til den «dårligste» kommu-

nen. Telleren angir den aktuelle kommunens avstand fra den «dårligste» kommunen i et «ankerår». Den «beste» kommunen vil i ankeråret få verdien 1 mens den «dårligste» kommunen vil få verdien 0 og kommunene vil få høyere verdi jo «bedre» de presterer. Dersom indikatoren for eksempel er andel innvilgede byggesaker vil kommunen med høyest andel innvilgede byggesøknader i ankeråret få verdien 1 mens kommunen med lengst saksbehandlingstid vil få verdien 0.

Da vi testet denne fremgangsmåten i behandlingen av indikatorene, fikk vi uønskede utslag i rangerings-testen. Denne metoden ble derfor forlatt til fordel for rangering av kommuner basert på indikatorverdi.

Tabell D.1 Indikatorer som er vurdert, men utelatt fra Boligvennlighetskåringen.

<i>Indikator</i>	<i>Kilde</i>
<i>Kommunale brutto investeringsutgifter til boligformål per innbygger</i>	SSB
<i>Andel samlet vernet landareal</i>	SSB
<i>Andel innsigelser fra fylkeskommunen til kommunale planer</i>	SSB
<i>Andel innsigelser til reguleringsplan fra andre myndigheter enn fylkeskommunen</i>	SSB
<i>Andel planer til mekling mellom kommune og fylkeskommune</i>	SSB
<i>Andel kommunale vedtak som er omgjort av fylkesmannen</i>	SSB
<i>Har kommunen plan for boligbygging?</i>	Egen kartlegging
<i>Omdisponering av dyrka/dyrkbar jord etter plan- og bygningsloven</i>	SSB
<i>Saksbehandlingstid for dispensasjonssøknader</i>	SSB
<i>Forsinkelse ved saksbehandling for saker med 3 og 12 ukers frist</i>	SSB
<i>Andel av innvilgete byggesøknader som skjer gjennom vedtak om dispensasjon fra plan.</i>	SSB
<i>Klagebehandling på byggesaksbehandling mm</i>	SSB
<i>Andel avviste klager på reguleringsplaner</i>	SSB
<i>Nyboligsalg</i>	ECON Nye Boliger
<i>Andel dispensasjoner fra krav om universell utforming</i>	SSB
<i>Andel klager på gebyrer, byggesaksbehandling, opprettelse av grunneiendom og seksjonering med behandlingstid over lovpålagt tid</i>	SSB
<i>Vedtatt detaljregulering fremmet av kommunen eller andre organer</i>	SSB
<i>Kommunale avgifter og eiendomsskatt</i>	SSB

Note: * Tilskudd til etablering og tilpasning av bolig var ordninger som før lå under Husbanken, men fra og med 2020 forvaltes av kommunene. Kommunene er ikke pålagt å rapportere bruk av tilskuddene (Husbankens årsrapport 2020), slik at siste tilgjengelige år med komplett oversikt over ordningene er for 2019 (da ordningene fremdeles lå hos Husbanken).

Kilde: SØA

5 Referanser

- Anundsen, A. K. (2019). Detecting imbalances in house prices: What goes up must come Down? *Scandinavian Journal of Economics*, ss. 1587–1619.
- Asplan Viak. (2014). *Fra planlegging til ferdigstillelse av boligprosjekt*.
- Campos, J., Ericsson, N., & Hendry, D. (2005). General-to-specific modeling: an overview and selected bibliography. *International Finance Discussion Papers*, 838. Board of Governors of the Federal reserve system.
- Husbanken. (2021a). *Årsrapport 2020*.
- Husbanken. (2021b). *Startlån og tilskudd fra kommunen*. Hentet fra <https://www.husbanken.no/person/startlaan/>
- Husbanken. (2021c). *Hvem kan få startlån*. Hentet fra <https://www.husbanken.no/bransje/lan-og-tilskudd/veileder-laan/5-2-hvem-kan-fa-startlan/>
- Klima- og miljødepartementet. (2020). *Tilgang til strandsonen*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/klima-og-miljo/friluftsliv/innsiktsartikler-friluftsliv/strandsonen/id2076261/>
- KMD. (2017). *Meld. St. 18 (2016-2017). Berekraftige byer og sterke distrikt*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/d15e0f19e7d9439ea5c1b08ba888bdd1/nno-no/pdfs/stm201620170018000dddpdfs.pdf>
- KMD. (2021). *Tildelingsbrev 2021 – Husbanken – korrigert versjon*.
- Mann, H. B., & Whitney, D. R. (1947). On a Test of Whether one of Two Random Variables is Stochastically Larger than the Other. *Annals of Mathematical Statistics*. 18 (1): 50–60.
- Meld. St. 17 (2012-2013). (2013). *Byggje - bu - leve. Ein bustadpolitikk for den einskilde, samfunnet og framtidige generasjonar*. KMD.
- Rambøll og SØA. (2021). *En studie om kommunenes boligreserver og reguleringsplaners egnethet for utbygging*.
- Samfunnsøkonomisk analyse AS. (2021). *Norsk økonomi 2021 1*. Oslo: Samfunnsøkonomisk analyse AS.
- SSB. (2020). *Sentralitetsindeksen*. Hentet fra <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/sentralitetsindeksen.oppdatering-med-2020-kommuner>
- SSB. (2021). *68 prosent av strandsonen er tilgjengelig for allmennheten*. Hentet fra <https://www.ssb.no/natur-og-miljo/areal/statistikk/byggeaktivitet-i-strandsonen/artikler/68-prosent-av-strandsonen-er-tilgjengelig-for-allmennheten>
- SØA. (2020). *Erfaringer og praksis knyttet til tilvisnings- og tildelingsavtaler*. Hentet fra <https://www.samfunnsokonomisk-analyse.no/nye-prosjekter/2020/11/3/analyse-av-erfaringer-og-praksis-knyttet-til-tilvisnings-og-tildelingsavtaler>
- SØA. (2020). *Rapport 26-2020. Skatt i den norske boligmodellen*. Oslo: Samfunnsøkonomisk analyse.



SAMFUNNSØKONOMISK ANALYSE