



International Research Institute of Stavanger

www.iris.no



NIBR

Norsk institutt for  
by- og regionforskning

www.nibr.no

**Rolf Barlindhaug, Stian B. Bayer  
Kristian R. Tronstad**

## **Boligpolitisk analyse Jæren**

Rapport IRIS - 2013/168

Prosjektnummer: 7252332  
Prosjektets tittel: Boligpolitisk analyse Jæren  
Oppdragsgiver: Hå kommune  
ISBN: 978-82-490-0824-7  
Gradering: Åpen

Stavanger, 16.10.2013

Stian Brosvik Bayer  
Prosjektleder

14.10.2013

Einar Leknes  
Kvalitetssikrer

14.10.2013

Einar Leknes  
Direktør  
IRIS Samfunnsforskning

14.10.2013



## Forord

*I oktober 2012 sendte kommunene Hå, Time, Klepp, Gjesdal, Sola og Randaberg ut en forespørsel til bl.a. IRIS med ønske om gjennomføring av en boligmarkedsanalyse i disse kommunene. Boligmarkedsanalysen skulle samtidig være et faktagrunnlag for en boligpolitisk konferanse. Kommunene søkte også om et kompetansetilskudd fra Husbanken som ble innvilget.*

*For å sikre at prosjektgruppen hadde best mulig kompetanse for å utrede problemstillingene i tilbudsforespørselen, valgte IRIS å inngå et samarbeid med NIBR. NIBR er blant landets ledende forskningsmiljø innen boligpolitiske spørsmål. Denne samarbeidskonstellasjonen ble i ettertid valgt til å utføre prosjektet på vegne av de seks kommunene.*

*Fra oppdragsgivers side ble det opprettet en styringsgruppe som bistod med utforming av prosjektets problemstillinger, og en arbeidsgruppe som bidro med informasjon om den boligpolitiske situasjonen i de enkelte kommunene.*

*Styringsgruppen bestod av følgende personer:*

- *Ole Vikse, plansjef i Hå kommune*
- *Arve Nyland, kommunaldirektør i Sola kommune*
- *Kåre Strand, fungerende rådmann i Klepp kommune*
- *Brit N. Edland, rådmann i Time kommune*
- *Magne Fjell, rådmann i Randaberg kommune*
- *Bodil Sivertsen, rådmann i Gjesdal kommune*

*Arbeidsgruppen bestod av følgende personer:*

- *Ole Vikse, plansjef i Hå kommune*
- *Egil Larsen, spesialrådgiver boligsosial- og politisk plan i Sola kommune*
- *Frank Bjørnø, leder kommunalteknisk avdeling i Klepp kommune*
- *Anne Reidun Garpestad, rådgiver Time kommune*
- *Leif Soland, leder kommunal utvikling Randaberg kommune*
- *Trine Eide Fossmark, leder forvaltningsavdeling Gjesdal kommune*

*Oppdraget er gjennomført av Stian Brosvik Bayer (IRIS), Rolf Barlindhaug og Kristian Rose Tronstad (begge hos NIBR), mens Einar Leknes (IRIS) har stått for kvalitetssikring av rapporten. En foreløpig versjon av rapporten ble presentert på den boligpolitiske konferansen som ble avholdt på Sola 26.08.2013. I ettertid er rapporten omarbeidet noe for å ta hensyn til innspill som fremkom her.*

*Til slutt benyttes anledningen på vegne av prosjektgruppen å takke for godt samarbeid og til alle som har deltatt i møter og på konferansen, og som har kommet med verdifulle bidrag.*

*Stavanger 14.10.2013*

*Stian Brosvik Bayer, prosjektleder*

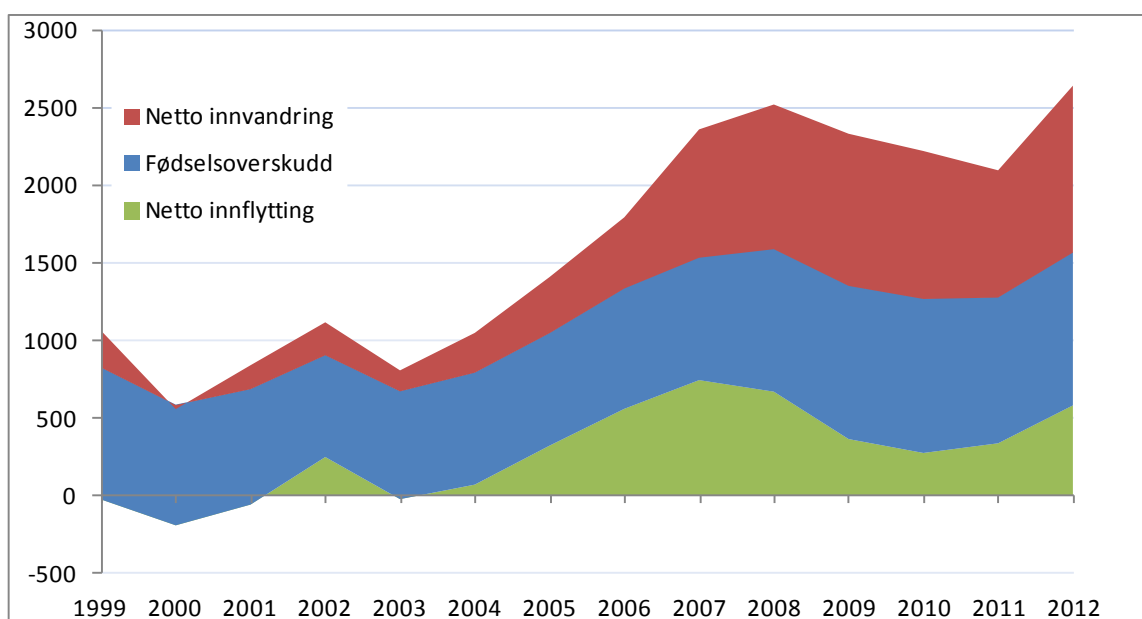


## Sammendrag

Dette prosjektet springer ut av en erkjennelse blant kommuner på Jæren at det bygges for få boliger i regionen. Dette har gjort at det er blitt betydelig vanskeligere for boligtrengende å komme inn på boligmarkedet i regionen. Av den grunn har kommunene Hå, Time, Klepp, Gjesdal, Sola og Randaberg gått sammen med Husbanken for å gjennomføre en boligpolitisk analyse i disse kommunene. Analysen er todelt. Første del identifiserer utfordringer de ulike kommunene har i sitt boligmarked og utforsker kommunenes handlingsrom, tilgjengelige virkemidler og effekten av disse for den enkelte kommune. Den andre delen av analysen tar utgangspunkt i kommunene som et felles bo- og arbeidsmarked, og belyser innbyggernes mobilitet og hvordan endringer i samferdselsinfrastruktur påvirker utviklingen av boligmarkedet.

### *Befolkningsvekst i storbyregionene*

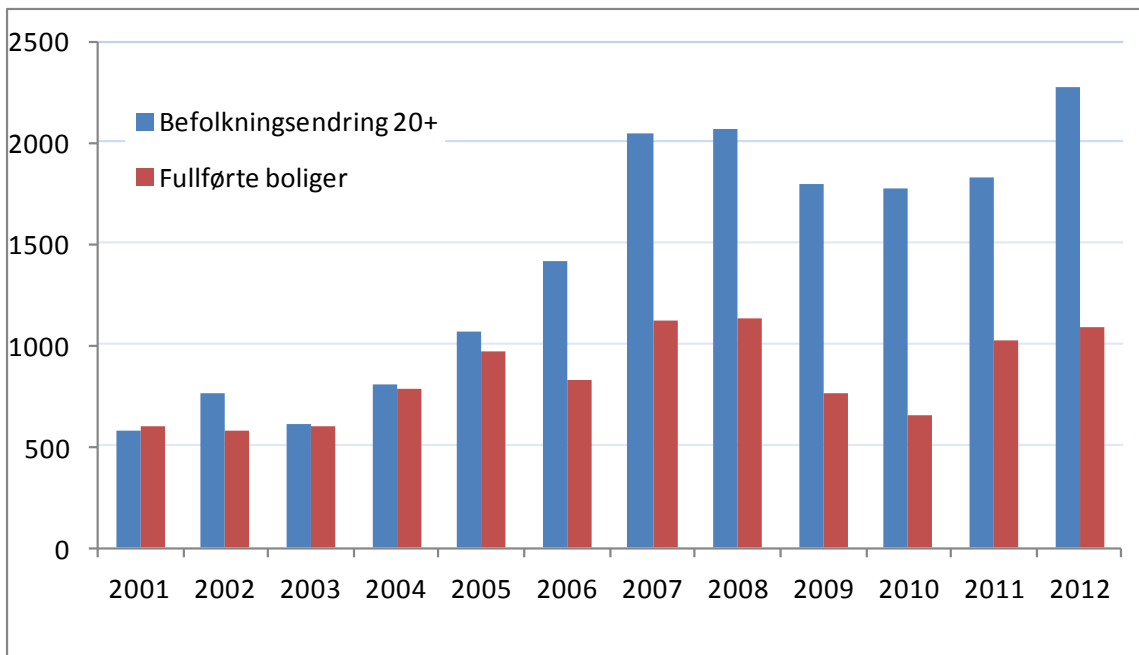
Drivkreftene bak befolkningsutvikling og bosetting er først og fremst økonomisk vekst som bl.a. materialiserer seg gjennom økt sysselsetting og økt inntektsnivå. Økende grad av sentralisering, først i gamle dager som følge av industrialisering og senere som følge av overgang fra industribasert til tjenestebasert næringsliv, innebærer at befolkningen den senere tid har økt vesentlig mer i storbyregionene sammenlignet med landet for øvrig. I de fem største byene vokste befolkningen mellom 2002 og 2011 med 15 prosent mot 7 prosent i resten av landet. En viktig årsak til veksten i storbyregionene i de siste årene har vært nettoinnflytting fra utlandet.



Figur S.1. Sammensetningen av befolkningsveksten i de 6 kommunene. Kilde: SSB

Veksten i befolkningen i de 6 kommunene skyldtes hovedsakelig fødselsoverskudd i perioden 2001 til 2004. Fra 2004 til 2007 bidro økt innflytting fra andre kommuner i Norge (hovedsakelig Stavanger) og økt innvandring fra andre land (hovedsakelig Polen og de baltiske landene) til at befolkningen økte fra rundt 1000 personer årlig i 2004 til 2400 personer årlig i 2007. Fra 2008 til 2010 avtok netto innflytting fra andre kommuner i Norge, mens netto innvandring fra utlandet har holdt seg stabilt høy. I

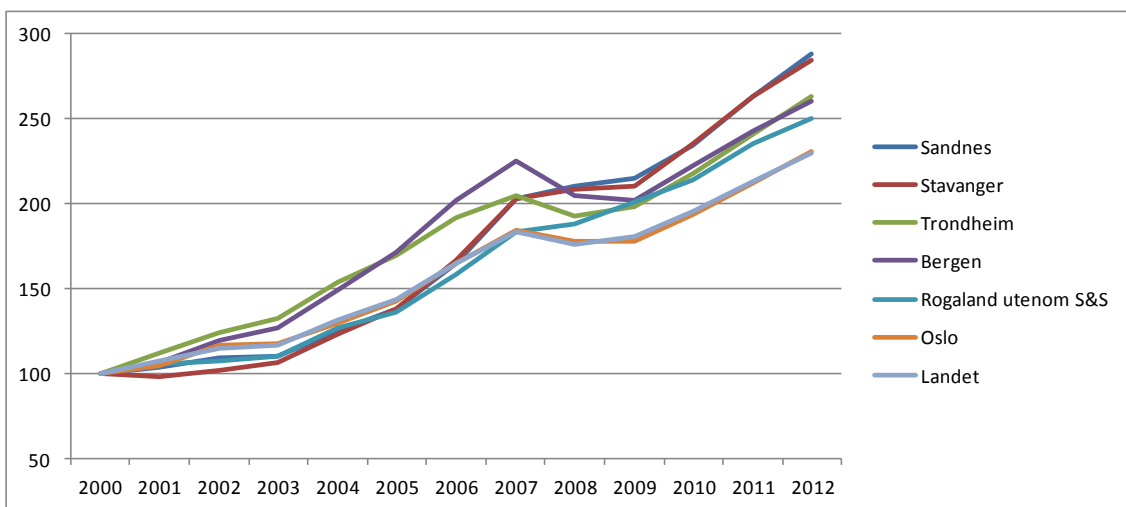
tillegg har fødselsoverskuddet vært betydelig fra 2007 og utover. Netto innenlandsk flytting økte igjen fra 2010 til 2012, samtidig som også netto innvandring fra utlandet økte. Dette førte til at 2012 var året med størst befolkningsvekst i perioden.



Figur S.2. Årlig befolkningsvekst i aldersgruppen 20 år eller mer og årlig antall fullførte boliger i de seks kommunene. 2001-2012 Kilde: SSB.

### Boligbygging

I perioden 2001-2005 holdt boligbyggingen noenlunde tritt med befolkningsveksten. Dette endret seg imidlertid fra 2006 og utover. Da begynte veksten i befolkningen å øke, for så å holde seg stabilt høy, mens antall fullførte boliger ble redusert i 2009 og 2010 som følge av prisnedgangen på boliger under finanskrisen, for så å øke til 2008-nivå i 2011. Den samme trenden finner en i samtlige storbyområder i Norge (Barlindhaug og Nordahl 2011).



Figur S.3. Boligprisutviklingen i perioden 2000-2012 etter område. Nominell vekst. Indeks: 2000=100. Kilde: Eiendomsmeglerforetakenes Forening (Eff), FINN og Pöyry.

I perioden 2000 til 2012 hadde Stavanger og Sandnes størst prosentvis vekst i boligprisene sammenlignet med andre storbyer og landet som helhet. I resten av Rogaland har prisene steget mer enn i landet som helhet, men mindre enn i Bergen og Trondheim. Prisene i Oslo har i perioden vokst i takt med prisene for landet som helhet.

### *Prisdannelse*

I en enkel monosentrisk teori for prisdannelsen i boligmarkedet vil boligprisene i storbyens randsoner ha en likevekstpris tilsvarende summen av tomtekostnaden i randsonen og byggekostnadene. Når en by vokser, vil området med disse likevekstprisene bli liggende lenger og lenger fra sentrum. Innover mot storbyens kjerne øker prisene i takt med sparte reisekostnader inn til kjernen.

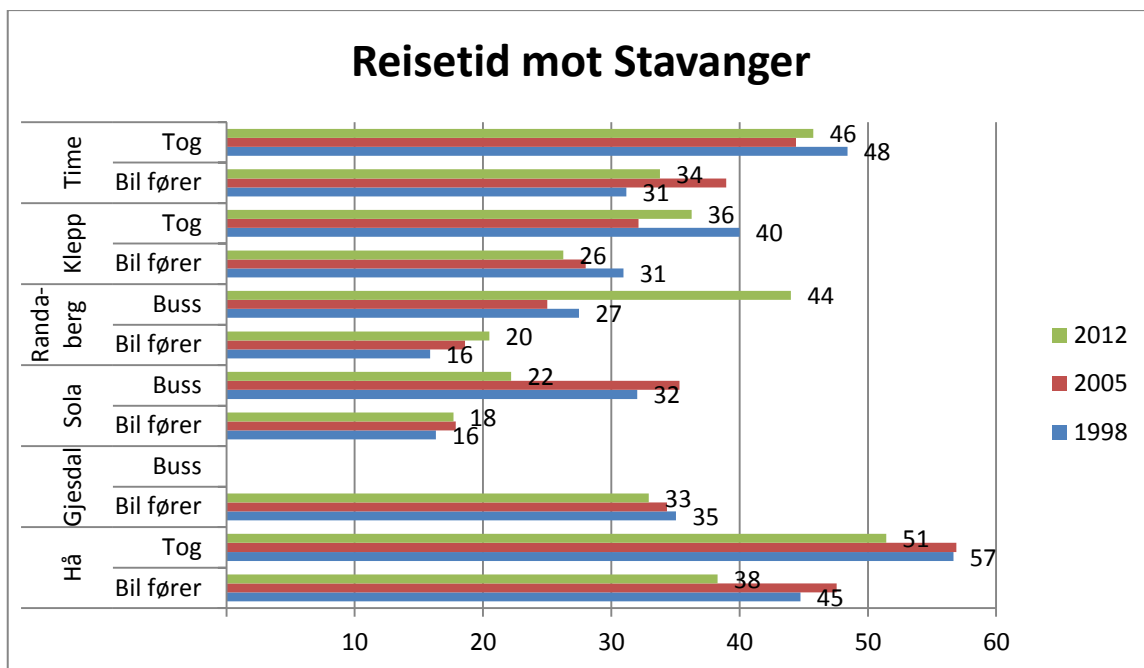
En økning i byggekostnadene vil løfte boligprisen like mye i hele det urbane markedet. Dette skyldes at byggekostnadene pluss den gitte tomteprisen i randsonen øker. All politikk som er med på å øke byggekostnadene, vil ha denne effekten. Å bygge ut transportnettene med hurtiggående transportmidler vil i følge denne modellen være et effektivt prisreducerende tiltak for de sentrale områdene av byen fordi fordelene med å bo sentralt sammenlignet med randsonen da reduseres. Økt boligbygging gjennom byspredning vil trekke i motsatt retning – da vil økte reisekostnader for beboerne i de sist produserte boligene gjøre det relativt sett mer attraktivt å bo i sentrale deler av byen og dermed føre til prisvekst der. Fortetting og transformasjon innenfor randsonen kan gi nye boliger for en voksende befolkning uten at prisnivået øker.

### *Ny infrastruktur og endringer i reisetid*

I Stavangerregionen har det vært følgende større endringer i infrastrukturen i perioden 2005-2012:

- I løpet av desember 2007 åpnet Rv. 44 Stangeland – Skjæveland og Rv. 44 Omkjøringsveg Kleppe, som førte til at kommunene Hå, Time og Klepp samt Sandnes sør fikk forbedret veiforbindelse nordover
- Dobbeltsporet mellom Stavanger og Sandnes åpnet i desember 2009, hvor antall togavganger samtidig ble økt til 4 per time (15 minutters frekvens) mellom Stavanger og Sandnes. To av disse går videre til Nærbø (halvtimesfrekvens), mens en av dem fortsetter til Egersund (timesfrekvens). Marginal reduksjon i reisetid, men økt frekvens i antall togavganger
- Utvidelse av E39 mellom Hove og Sandved (1,5 km) fra 2 til 4 kjørefelt. Ombygging av to kryss, på Hove og på Sandved, for å øke kapasiteten i kryssene. Åpnet i juni 2010

Oppsummert er det kommunene sør for Sandnes som i størst grad har fått forbedret infrastruktur i perioden mellom 2005 og 2012, mens den har vært mer eller mindre uendret for de andre områdene i regionen. I samme tidsrom har det vært en sterk befolkningsvekst, slik at tiltagende kapasitetsproblemer i veinettet kan ha ført til økte reisetider.

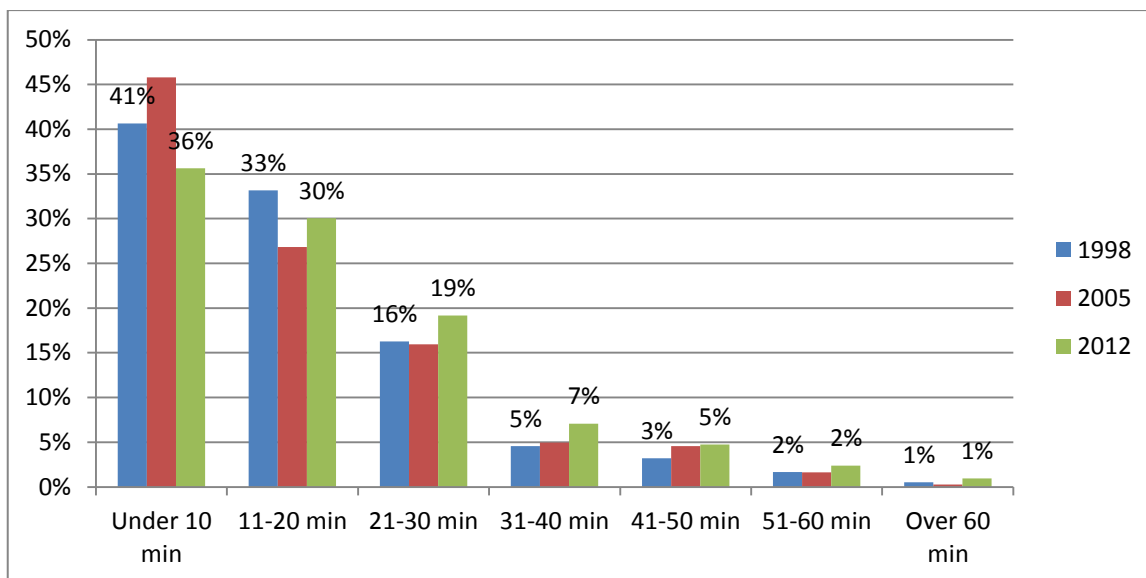


Figur S.4. Utvikling i gjennomsnittlig reisetid til arbeid fra seks kommuner på Nord Jæren til Stavanger, 1998-2012 om morgenen (Turer som startet mellom kl 5:30 og kl 9:00).

Pendlere som kjører bil til Stavanger og er bosatt sør for Ganddal og dermed drar nytte av ny Rv 44, har fått redusert reisetiden for arbeidsreisen om morgenen. I gjennomsnitt er reisetiden redusert med rundt 5 minutter for arbeidsreiser med bil mot Stavanger fra kommunene Klepp, Time og Hå. Det er også registrert en marginal nedgang i gjennomsnittlig reisetid for bilpendlere fra Gjesdal til Stavanger på rundt 2 minutter. Dette skyldes mest sannsynlig forlenging av firefeltsvei mellom Hove og Sandved. Fra kommunene hvor det ikke er gjennomført forbedring i veistandard mot Stavanger registreres det en liten økning i reisetid for arbeidsreiser om morgenen, 4 minutter i snitt fra Randaberg og 2 minutter i snitt fra Sola. Dette kan mest sannsynlig tilskrives økt rushtidsproblematikk på veinettet inn mot Stavanger og Forus om morgenen.

Valg av bosted påvirkes i stor grad av reisetid til arbeid, der en velger å bosette seg i rimelig avstand til arbeidsstedet. Utviklingen går i retning av at andelen lengre arbeidsreiser øker jevnt over tid. Mellom 1998 og 2012 økte andelen arbeidsreiser med varighet over 30 minutter med 4 prosentpoeng, fra 11 % i 1998 til 14 % i 2012. En mulig årsak til dette kan være den sterke boligprisveksten i sentrumsområdet av Stavangerregionen, og at gevinsten med å bosette seg i lenger avstand fra sentrumsområdene i større grad enn tidligere oppveier for økte reisekostnader. Figuren under viser fordeling av arbeidsreiser etter reiselengde.



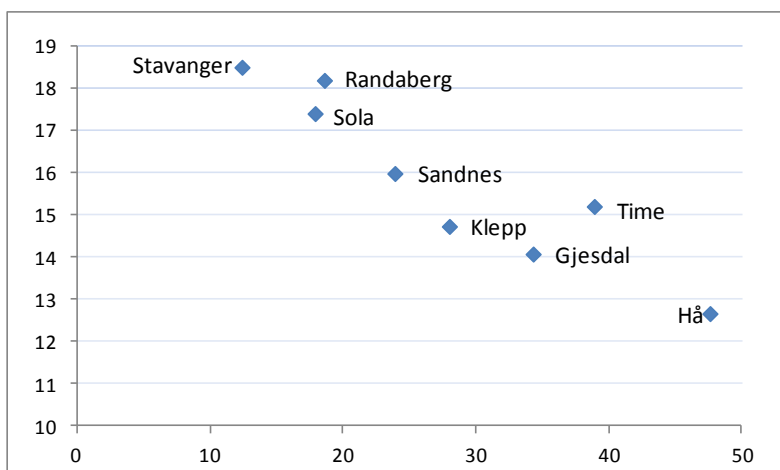


Figur S.5. Fordeling av arbeidsreiser etter reisens varighet og undersøkelsesår for innbyggerne i de 6 undersøkelseskommunene.

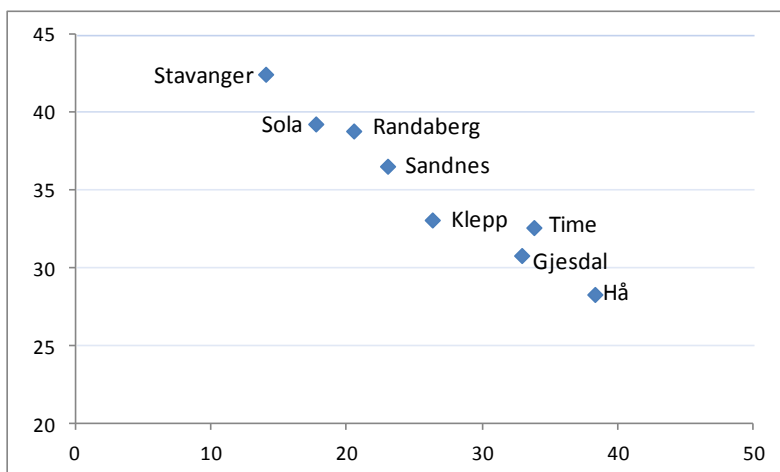
### Boligpriser

I figuren nedenfor har vi sett på boligprisnivåene i 2004 og 2012 og sett dette i sammenheng med oppgitt arbeidsreisetid med bil fra de enkelte kommunene til arbeidsstedet i Stavanger i 2005 og 2012.

2004/2005



2012



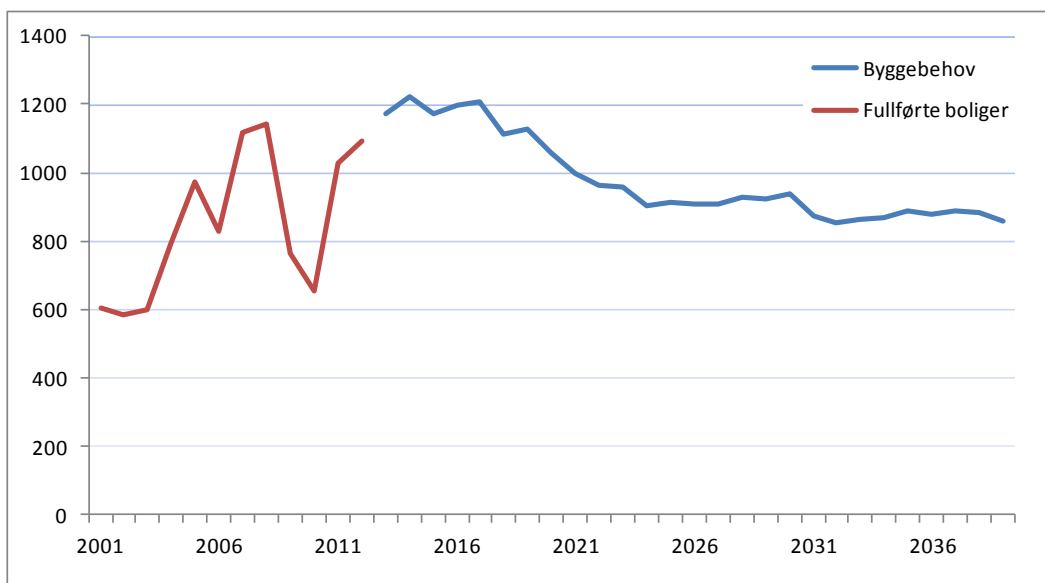
Figur S.6. Sammenheng mellom kjøretid med bil til arbeid og boligpris per kvadratmeter. 2004/2005 og 2012

Figurene viser at det er en tydelig sammenheng mellom prisnivå og reisetid. I 2004/2005 synes Randaberg og Time å ha relativt høye boligpriser i forhold til reisetiden. Disse utslagene er betydelig dempet i 2012, selv om begge kommunene fortsatt avviker fra mønsteret med å ha relativt høye boligpriser i forhold til reisetid.

Ser vi samtlige figurer ovenfor i sammenheng kan vi få fram mer detaljerte utviklings-trekk. Prisforholdet mellom Stavanger og Sandnes synes å ha vært stabilt i hele perioden vi har sett på. Randaberg har fått lenger reisetid og kvadratmeterprisen har falt relativt til Stavanger. Sola har fått redusert reisetid og har nå høyere priser enn Randaberg. Time har fått redusert reisetiden, men ikke opprettholdt det samme høye boligprisenivået i forhold til Stavanger som de hadde i 2004. Reduksjonen i reisetid for Hå har ført til at kommune har kommet relativt nærmere Gjesdal.

### Boligbyggebehov og regional planlegging

Vi har tatt utgangspunkt i befolkningsframskrivingene for de seks kommunene (MMMM-alternativet til SSB) og beregnet det samlede årlige byggebehovet frem til 2039.



Figur S.7. Faktisk antall fullførte boliger 2001-2012 og beregnet boligbyggebehov for perioden 2013-2039. De seks kommunene.

For å tilfredsstille den demografiske utviklingen, gitt at boligdekningen for alle aldersgrupper forblir uendret, må boligbyggingen de kommende årene ligge rundt 1200 boliger per år i de seks kommunene. Omkring år 2025 har byggebehovet falt til ca. 900 boliger i året. Samlet sett er byggebehovet noe i overkant av dagens nivå på fullførte boliger.

Fordeling av framtidig befolkningsvekst mellom kommunene vil blant annet påvirkes av i hvilken grad en ønsker å styre fordelingen av boligbyggingen mellom kommunene.

Alternative strategier:

- Stram fordeling av boligbyggingen langs eksisterende kollektivårer, ulik vekst mellom kommuner
- Fordeling av boligbygging mellom kommuner slik at alle får lik vekst, men med krav om fortetting og bestemte boligtyper

Utgangspunktet for den regionale planleggingen på Jæren er Fylkesplanen og at det minst en gang i hver valgperiode skal utarbeides en regional planstrategi, og i tråd med denne, en regional plan, jmf. Plan- og bygningslovens § 7-1 og 8-1. Planen skal vedtas av Regional planmyndighet, som er Fylkestinget. Til regional plan skal det utarbeides et handlingsprogram for gjennomføring av planen.

Et av hovedgrepene i planen er, sitat:

.. regionale retningslinjer for tetthet ved utbygging av nye boligområder, både i felt, ved transformasjon/byomforming og fortetting.

Hensikten er å bevare jordbruksareal, øke kollektivandelen, øke utbygging og bruk av gang og sykkelveier samt å bevare eksisterende kulturmiljø og verne karakteristiske grøntstrukturer. Ny vegutbygging som hovedstrategi for å møte transportutfordringene vurderes i følge planen som en lite egnet løsning.

Regionalplan for Jæren gir sterke føringer for den enkelte kommunes handlingsrom i utbyggingspolitikken. På samme måte som Plan- og bygningsloven pålegger regional planmyndighet å utarbeide en regional planstrategi innen et år etter siste kommunevalg, er også kommunene pålagt å utarbeide en kommunal planstrategi innenfor samme tidsrom § 10-1. NIVI (2013) har kartlagt statusen i arbeidet med regionale og kommunale planstrategier. Det påpekes i rapporten det uheldige i at regional og kommunal planstrategi skal utarbeides parallelt, og at en ikke i tilstrekkelig grad har lyktes med å kople regional planstrategi med de kommunale planstrategiene (ibid. s. 5).

#### *Kommunal utbyggingspolitikk*

Generelt kan en si at kommunale virkemidler i utbyggingspolitikken kan forstås som organisatoriske, økonomiske, juridiske og prosessuelle tiltak og handlinger som kommunen kan ta i bruk for å påvirke boligproduksjonen både med hensyn til innretting og omfang.

Et virkemiddel er å utarbeide en overordnet strategi med klare mål for hvordan kommunen ønsker at den framtidige boligproduksjonen skal foregå. En overordnet strategi må forholde seg til om tyngepunktet skal være utbygging gjennom fortetting, byvekst/feltutbygging og/eller knutepunktutvikling og om valgt utbyggingsmønster skal skje gjennom utstrakt regionalt samarbeid eller ikke.

Kommunenes rolle i tomtepolitikken er av stor betydning for omfanget av nybyggingen. Tomtepolitikken har endret seg betydelig over tid, både fordi nybyggingen nå i all hovedsak skjer innenfor byggesonen og fordi kommunenes rolle i tomteerverv er endret (Nordahl m.fl. 2011).

Kommunes handlingsrom vil være annerledes når kommunen står som eier av grunnen. Da står kommunen friere til å utvikle, regulere og selge tomten med føringer på hvordan området skal bygges ut. Gitt at mange kommuner i dag sitter igjen med lite eller ingenting av tomtereserver, blir planverktøyet som boligsosialt virkemiddel sterkere (Barlindhaug m.fl. 2012). Muligheter for å drive sosial utbyggingspolitikk gjennom dette regelverket er begrenset. Kommunene gir uttrykk for at de i en situasjon hvor de ønsker å drive en mer sosialt orientert utbyggingspolitikk føler seg "vingeklippet" når en ikke eier tomter.

Etter endringene i konsesjonslovgivningen, hvor kommunene ikke lenger ble alene om å kunne kjøpe arealer i LNF områdene (landbruk, natur og friluftsliv), mistet kommunene ett viktig verktøy i forhold til tomteanskaffelse. Disse områdene var

tidligere forbeholdt kommunene å kjøpe seg inn i. Dette har vært med på å endre rammebetingelsene for kommunene.

Også gjennom sin rolle som reguleringsautoritet har kommunene potensielt betydelig innflytelse over omfang og tempo på nybyggingen. I perioden fra 1990 og fram til i dag har private utbyggere fått en betydelig rolle også i detaljreguleringen. Det er i all hovedsak private utbyggere som fremmer reguleringsforslag. Kommunens rolle er å tilrettelegge slik at den offentlige behandlingen av reguleringsplanen skjer raskt og uten unødig opphold.

Innenfor det som ofte betegnes som den sosiale delen av boligpolitikken, tildeler kommunene statlige støtte til vanskeligstilte hushold. I praksis gir staten kommunene betydelig handlingsrom for hvordan de vil innrette sin innsats overfor vanskeligstilte hushold (NOU 2002: 2; NOU 2011: 15). Eksempelvis varierer kommunens bruk av startlån betydelig, og kommunenes oppslutning om virkemidler som tilskudd til utleieboliger varierer. I kommunenes faktiske arbeid med å integrere sosiale hensyn og perspektiver i den allmenne utbyggingspolitikken opplever flere kommuner klare beskrankninger i mulighetene for å drive en sosial utbyggingspolitikk, se Barlindhaug m.fl. (2012).

#### *Utfordringer og mulige strategier for den kommunale boligpolitikken*

Et hovedfokus i den generelle utbyggingspolitikken i mange kommuner er å få ned prisen på nybygde boliger. De høye prisene oppleves som et problem både for å få nødvendig arbeidskraft til å bosette seg i kommunene, og for å skape gode etableringsforhold for kommunenes egne unge. Noen kommuner går som følge av dette selv inn på produksjonssiden og bidrar aktivt til å produsere rimeligere boliger. Det er imidlertid noen variasjoner i hvilke strategier kommunene her følger og ikke minst, hvilke handlingsmuligheter som faktisk foreligger for kommunene.

Å velge et konsentrert utbyggingsmønster med fortetting i form av blokkbebyggelse er ikke i samsvar med en målsetting om å skaffe unge nyetablerte rimelige småhus eller eneboliger. I et deregulert marked vil det være husholdninger med høyest betalingsvilje og evne som får kjøpt boligene. Individuelle låne- og støtteordninger mot de mest vanskeligstilte vil ikke gi flere boliger, men bare omfordele husholdningene etter betalingsevne. Når noen får støtte til å kjøpe, vil prisene presses ytterligere opp, og de som tidligere akkurat ville klart å kjøpe vil falle ut av markedet på bekostning av husholdninger som får individuell støtte fra kommunene.

I dagens situasjon er det slik at en tomt stiger kraftig i verdi i det den omreguleres fra LNF-område til boligformål. Siden det er usikkert for både grunneier og utbygger å vite hvilke tomter som faktisk blir omregulert, og når, er det etablert en praksis med inngåelse av opsjonsavtaler. Dette innebærer at grunneier inngår avtale om forpliktene salg til utbygger dersom eiendommen en gang i framtiden omreguleres fra LNF til bolig- eller næringsformål. I det en slik avtale inngås, går utbygger i gang med prosessen for å omregulere området. En slik avtale kan være verdt mellom 250.000 til 500.000 kroner årlig (NRK 2013) for grunneier. En anslår at innenfor grensene for

langsiktig byutvikling på Nord-Jæren er det inngått opsjonsavtaler på 80–90 prosent av arealene. I hvilken grad denne praksisen er med på å fordyre nye boligprosjekt er det foreløpig ikke gjort noen beregninger av.

Dette er en relativt ny situasjon som har oppstått i storbyregionene den seinere tid, som følge av regelendringen i konsesjonslovgivningen, hvor kommunene ikke lenger ble alene om å kunne kjøpe arealer i LNF områdene. Dette skaper begrensninger i handlingsrommet til kommunene når de skal legge til rette for en mer boligsosial politikk og sikre at så mange som mulig er i stand til å komme seg inn på boligmarkedet, fordi muligheten til å kjøpe opp egnet rimelig areal er sterkt begrenset pga. opsjonsavtalene. Tidligere hadde kommunene monopol på å ta ut gevinsten med å kjøpe opp LNF-områder og omregulere til boligområde. En del av gevinsten kunne da gis videre i form av rimelige tomter til førstegangsetablerere eller utbyggere, med mulighet til å legge til vilkår om at en andel av boligene skulle være i det rimeligste prissegmentet.

Selv om dette har begrenset handlingsrommet for kommunene betydelig, sitter de fortsatt med et viktig forhandlingskort gjennom å bestemme hvilke reguleringsplaner som godkjennes, og hvilke som forkastes. Gjennom denne rollen har kommunene mulighet til å styre boligbyggingen i en mer sosial retning.

Kommunene oppfordres imidlertid til å være forsiktige med å legge spesifikke og detaljerte føringer og stille for kostbare og uforutsigbare krav, da dette er med på å fordyre boligprosjektene slik at kommunen selv er med på å holde boligprisene høye. Markedsverdien på nybygde boliger i Stavangerregionen er uansett såpass mye høyere sammenlignet med eldre boenheter med lavere standard, at det vanskelig lar seg gjøre å drive en boligsosial politikk gjennom nybyggingsmarkedet.

# Innhold

FORORD .....	III
SAMMENDRAG .....	V
INNHold.....	XV
1 INNLEDNING .....	1
1.1 Det empiriske opplegget .....	1
1.2 Rapportens disposisjon .....	2
2 DRIVKREFTER BAK BEFOLKNINGSUTVIKLING OG BOSETTING.....	3
2.1 Næringslivets lokaliseringsmønster .....	6
2.2 Boligpriser som drivkraft .....	7
2.3 En profesjonell byggebransje .....	10
3 BEFOLKNING OG BOLIGMARKED 2001-2012 .....	11
3.1 Befolkningsutvikling .....	11
3.2 Boligstruktur og nybygging.....	14
3.3 Sammenhengen mellom befolkningsutvikling og boligbygging.....	17
4 MOBILITET I STAVANGERREGIONEN .....	21
4.1 Innledning.....	21
4.2 Infrastruktur og boligmarked .....	22
4.3 Reisetid og pendling .....	27
4.4 Utvikling i reisevolum .....	29
4.5 Pendlingsstrømmer og arbeidsreiser .....	30
4.6 Samferdsel og de regionale sentras funksjon .....	33
5 BOLIGPRISER I REGIONEN.....	37
6 BEFOLKNINGSUTVIKLING OG BOLIGBYGGEBEHOV FRAMOVER .....	45
6.1 Befolkningsprognoser .....	45
6.2 Boligbyggebehov .....	46
7 KOMMUNALT HANDLINGSROM .....	53
7.1 Regional plan som rammebetingelse.....	53
7.2 Det kommunale handlingsrommet .....	55
8 HVA KAN KOMMUNENE GJØRE FOR Å GI INNBYGGERNE RIMELIGERE BOLIGER? .....	61
8.1 Kommunale dokumenter og intervjuer med planadministrasjonen .....	61
9 UTBYGGERS PERSPEKTIVER .....	69
10 DRØFTING .....	73

## Figurliste

Figur 2.1. Stavanger-regionens områdeinndeling .....	4
Figur 2.2. Innflyttere til og utflyttere fra Stavanger etter hvor de kom fra og hvor de flytter. 2008 .....	5
Figur 2.3. Nettoflytting mellom Stavanger og omlandet, resten av Norge, utlandet. 1988, 1992 og 2008. ....	5
Figur 3.1. Sammensetningen av befolkningsveksten i de 6 kommunene. Kilde: SSB ....	12
Figur 3.2. Aldersfordelingen av befolkningen i de 6 kommunene i år 2000 og i 2012. Kilde: SSB .....	12
Figur 3.3. Husholdningssammensetning i kommunene 2011. Prosent. Kilde: Folke- og boligtellingsen 2011 .....	13
Figur 3.4. Boligstruktur i kommunene i 2011. Prosent. Kilde: SSB. Folke- og boligtellingsen 2011 .....	15
Figur 3.5. Beboede boliger etter disposisjonsforhold. 2011 Kilde: SSB. Folke- og boligtellingsen 2011. ....	15
Figur 3.6. Fullførte boliger etter hustype i de seks kommunene. 2002-2012. Kilde: SSB - byggearealstatistikk .....	16
Figur 3.7. Andel blokkboliger i nyproduksjonen 2002-2012. De seks kommunene. Prosent. Kilde: SSB Byggearealstatistikk.....	16
Figur 3.8. Årlig befolkningsvekst i aldersgruppen 20 år eller mer og årlig antall fullførte boliger i de seks kommunene. 2001-2012 Kilde: SSB.....	17
Figur 3.9. Faktisk antall fullførte boliger 2001-2012 og tilveksten i befolkningen på 20 år eller mer. De seks kommunene hver for seg. Kilde: SSB. ....	18
Figur 3.10. Antall personer per bolig i de seks kommunene. 2001 og 2011. Kilde: SSB. Folke og boligtellingsene i 2001 og 2011. Personer i beboede boliger. ....	19
Figur 4.1. Utvikling i gjennomsnittlig reisetid til arbeid fra seks kommuner på Nord Jæren til Stavanger, 1998-2012 om morgenen (Turer som startet mellom kl 5:30 og kl 9:00).....	24
Figur 4.2. Utvikling i gjennomsnittlig reisetid til arbeid fra seks kommuner på Nord Jæren til Sandnes, 1998-2012 om morgenen (Turer som startet mellom kl 5:30 og kl 9:00).....	25
Figur 4.3. Utvikling i gjennomsnittlig reisetid til arbeid fra seks kommuner på Nord Jæren til Forus, 1998-2012 om morgenen (Turer som startet mellom kl 5:30 og kl 9:00). ....	26
Figur 4.4. Fordeling av arbeidsreiser etter reisens varighet og undersøkelsesår for innbyggerne i de 6 undersøkelseskommunene. ....	27



Figur 4.5. Andel arbeidsreiser med varighet over 30 minutter av samtlige arbeidsreiser fordelt etter reisetid, år og kommune reisen startet i. ....	28
Figur 5.1. Boligprisutviklingen i perioden 2000-2012 etter område. Nominell vekst. Indeks: 2000=100. Kilde: Eiendomsmeglerforetakenes Forening (Eff), FINN og Pöyry. ....	37
Figur 5.2. Boligprisnivået i 2012 etter område. Gjennomsnittlig kvadratmeterpris. Kilde: Eiendomsmeglerforetakenes Forening (Eff), FINN og Pöyry.....	37
Figur 5.3. Relativt boligprisnivå i kommuner/områder av Rogaland. 2003-2004. Stavanger=100.....	38
Figur 5.4. Relativt boligprisnivå i kommuner/områder av Rogaland. 2007-2008. Stavanger=100.....	39
Figur 5.5. Relativt boligprisnivå i kommuner/områder av Rogaland. 2011-2012. Stavanger=100.....	40
Figur 5.6 Endring i relative boligpriser i Rogalandskommunene mellom 2004 og 2012	41
Figur 5.7. Sammenheng mellom kjøretid med bil til arbeid og boligpris per kvadratmeter. 2004/2005 og 2012 .....	42
Figur 6.1. Faktisk antall fullførte boliger 2001-2012 og beregnet byggebehov for perioden 2013-2039. De seks kommunene. ....	48
Figur 6.2. Faktisk antall fullførte boliger 2002-2012 og beregnet byggebehov for perioden 2013-2039. De seks kommunene hver for seg. ....	49

## Tabelliste

Tabell 3.1. Befolkning og befolkningsutvikling i Stavangerregionen 2001 – 2013 etter kommune.....	11
Tabell 3.2. Utvikling i boligmassen mellom 2001 og 2011 .....	14
Tabell 4.1. Utvikling i gjennomsnittlig reisetid til arbeid fra kommuner på Nord Jæren til Stavanger, Sandnes og Forus/Lura i perioden 1998-2012 om morgenen (Turer som startet før 5:30 og etter kl 9:00 er utelatt).....	23
Tabell 4.2. Antall reiser, og prosentvis endring mellom 1998, 2005 og 2012 fra de seks kommunene til hhv. Stavanger, Sandnes og Forus, samt innad i kommunen. ....	29
Tabell 4.3. Antall sysselsatte personer i Stavangerregionen 2012 fordelt etter bosteds- og arbeidsstedskommune .....	30
Tabell 4.4. Endring i antall sysselsatte personer i Stavangerregionen mellom 2005 og 2012 fordelt etter bosteds- og arbeidsstedskommune .....	31
Tabell 4.5. Endring arbeidsreiser .....	32
Tabell 4.6. Endring handlereiser .....	34
Tabell 6.1. Befolkning 2013, befolkningsutvikling 2001-2013 og befolkningsprognoser 2013 – 2040 .....	45
Tabell 6.2. Boligfrekvenser i 2007 etter alder og par/enslig. Oslo, landet.....	46
Tabell 6.3. Boligfrekvenser i 2007 etter alder. Landet og Rogaland .....	47
Tabell 6.4. Forventet vekst i befolkning og boligmasse, basert på SSBs MMMM-framskriving .....	51

# 1 Innledning

Jæren har i seinere tid opplevd en kraftig sysselsettingsvekst med tilhørende befolkningsvekst og vekst i gjennomsnittsinntekt. I samme tidsrom har ikke ferdigstillingen av nye boliger holdt følge med befolkningsveksten, slik at boligprisene har økt relativt mer i denne regionen både sammenlignet med de andre storbyregionene i Norge og landet for øvrig. I ytterste konsekvens fører dette til at regionen taper konkurransekraft, siden potensielle tilflyttere velger å bosette seg i andre regioner med lavere boligpriser.

Dette prosjektet springer ut av en erkjennelse at det bygges for få boliger på Jæren. Dette har gjort at det er blitt betydelig vanskeligere å komme inn på boligmarkedet i regionen, ikke bare for unge eller arbeidsledige, men også for personer i lavtlønnsyrker eller som går fra en til to husholdninger. Av den grunn har kommunene Hå, Time, Klepp, Gjesdal, Sola og Randaberg gått sammen med Husbanken for å gjennomføre en boligpolitisk analyse i disse kommunene. Analysen er todelt, hvor første del skal identifisere utfordringer de ulike kommunene har i sitt boligmarked, samt utforske kommunenes handlingsrom, tilgjengelige virkemidler og effekten av disse for den enkelte kommune. Den andre delen av analysen betrakter kommunene som et felles bo- og arbeidsmarked og belyser forhold som innbyggernes mobilitet og hvordan endringer i samferdselsinfrastruktur påvirker utviklingen av boligmarkedet.

## 1.1 Det empiriske opplegget

Dette prosjektet bygger delvis på dokumentstudier hovedsakelig av relevante kommunedelplaner og regional plan Jæren, delvis på intervju av representanter for hver av de seks kommunene, samt intervju med en representativ boligutbygger på Jæren, og delvis på innsamlet og bearbeidet statistikk som beskriver utviklingen i boligmarkedet. Det er også gjort et arbeid i å beskrive mobilitetsmønsteret i regionen, på bakgrunn av regionale reisevanedata og pendlingsstatistikk.

## 1.2 Rapportens disposisjon

Kapittel 2 gir en oversikt over flyttestrømmene til regionen, samt drivkreftene bak befolkningsutviklingen og bosettingsmønsteret. Kapitlet går igjennom ulike faktorer som har vært med på å forme Stavangerregionene til den felles bo- og arbeidsmarkedsregionen som en ser i dag.

Kapittel 3 tar for seg utvikling i befolkning og boligbygging de siste 10-14 årene og ser dette i sammenheng.

Kapittel 4 er en mobilitetsanalyse for hvordan reisemønsteret har utviklet seg over tid i Stavangerregionen. Den gir bl.a. en oversikt over endring antall reiser innad i de 6 kommunene og mot sentrumsområdene Stavanger sentrum, Forus/Lura og Sandnes sentrum i perioden 1998 til 2012, og endring i reisetid i forbindelse med arbeidsreisen til disse områdene om morgenen.

Kapittel 5 viser utviklingen i boligpriser i regionen og sammenhengen mellom dette og reisetid til viktige næringsområder. En kan blant annet se tendenser til at områder som har opplevd størst reduksjon reisetiden er de samme områdene som også har opplevd sterkest prisøkning i boligmarkedet.

I kapittel 6 gjøres det et anslag på boligbyggebehovet i de 6 kommunene samlet sett, og hver for seg, gitt forventet befolkningsutvikling og forventede demografiske endringer. Beregningen viser at det i tiden fremover er behov for å ferdigstille rundt 1 200 nye boliger årlig samlet sett i de 6 kommunene, for å holde følge med befolkningsutviklingen.

Kapittel 7 gir en oversikt over det kommunale handlingsrommet for å tilrettelegge for at en større andel av befolkningen skal få innpass i boligmarkedet.

Kapittel 8 beskriver funn som fremkom i intervju med representanter fra kommunene, hvor fokus for intervjuene er "hva kan kommunene gjøre for å gi innbyggerne rimelige boliger".

Kapittel 9 tar for seg utbyggers opplevelse av situasjonen med økte boligpriser i Stavanger, og hvilke faktorer disse mener forårsaker dette.

I kapittel 10 sammenstilles og drøftes funnene på bakgrunn av det som fremkom i foregående kapitler.

## **2 Drivkrefter bak befolkningsutvikling og bosetting**

### **2.1 Regionalt flyttemønster**

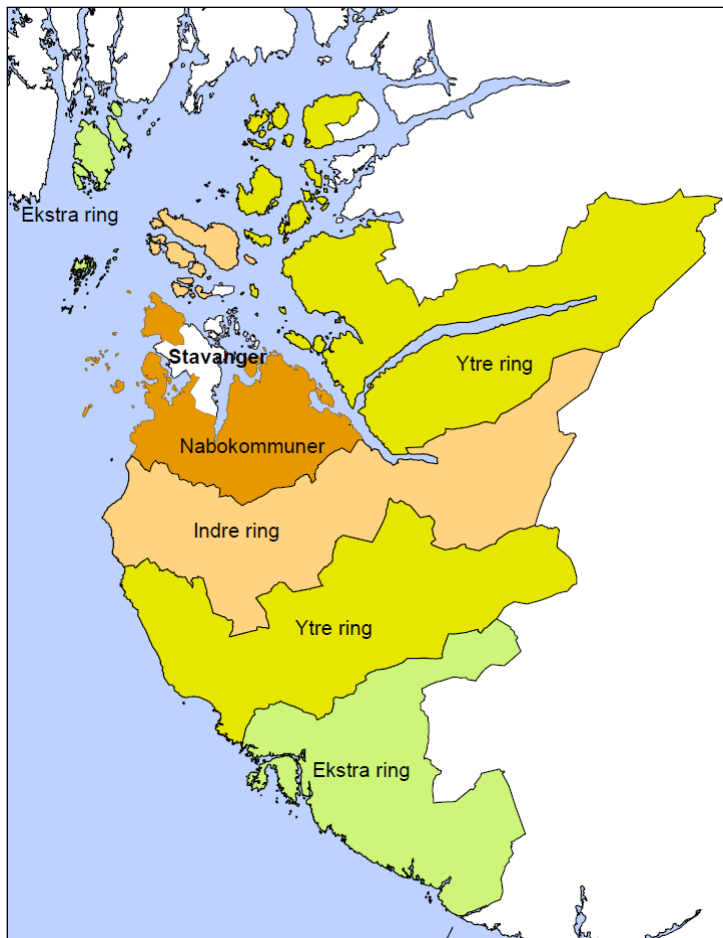
Det er viktig å gjøre et skille mellom mer overordnede drivkrefter som ligger utenfor det kommunene selv kan påvirke og det handlingsrommet som kommunene har i utbyggingspolitikken. Innenfor handlingsrommet kan kommunene bidra til å forsterke eller svekke trekk ved utviklingen som kommunene har mindre innflytelse over.

Storbyregionene i Norge tiltrekker seg stadig nye innbyggere. Gjennom de siste 20-30 årene har det foregått en sterk sentralisering av befolkningen. I de fem største byene vokste befolkningen mellom 2002 og 2011 med 15 prosent mot 7 prosent i resten av landet. Den viktigste faktoren bak sentraliseringen i de siste årene har vært nettoinnflytting fra utlandet.

Statistikk over befolkningsutvikling og arbeidsplasser viser sterk samvariasjon over tid. Mer grunnleggende kan en spørre om det er næringsutvikling og opprettelse av arbeidsplasser som drar med seg en befolkningsvekst eller om det er økende sentrale bostedspreferanser som utløser nye jobber i storbyene.

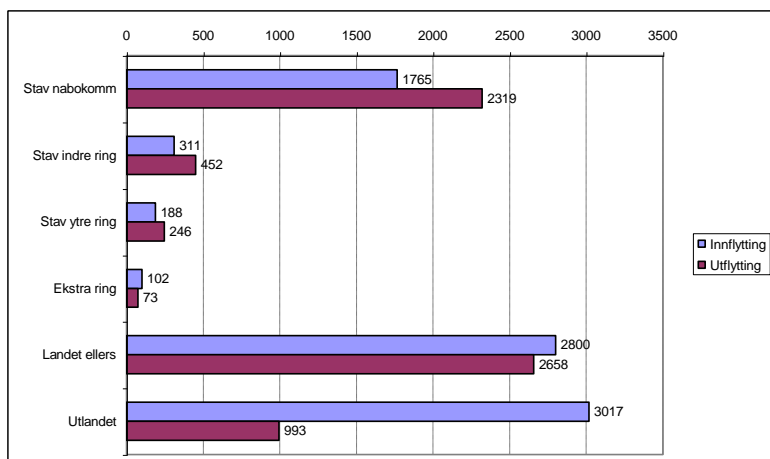
Det er et faktum at en høy andel av flyttingene inn til storbyene består av unge mennesker og at en stadig større andel av hvert ungdomskull oppholder seg i storbyene i en stadig lenger periode. Det meste av videreflyttingen er nå unnagjort rundt 40-årsalderen, mens dette tidligere skjedde rundt 35-årsalderen (Juvkam m.fl. 2010, s. 12-13).

Selv om Stavangerregionen er noe annerledes utformet enn de andre storbyregionene i Norge, hvor Stavanger kommune ikke er like dominerende som bysentrum, ser en likevel de samme trekkene også her. For unge vil Stavanger være et attraktivt sted å arbeide og ta utdanning, mens omlandet kan være et attraktivt sted å etablere seg for barnefamilier som ikke finner et rimelig nok og egnet boligtilbud i Stavanger. Barlindhaug (2010) studerte flyttebevegelser innen, inn til og ut av storbykommunene. Dataene gir muligheter for å studere samspillet mellom Stavanger og omlandkommunene. Omlandet ble inndelt i større områder, se kartet nedenfor.



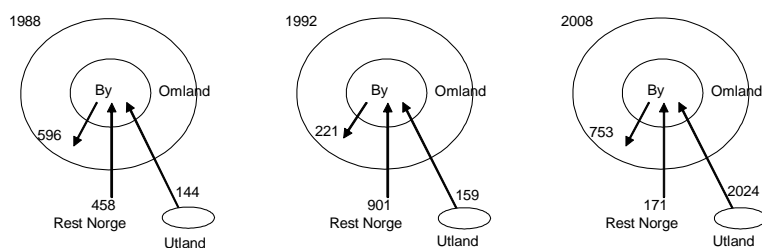
Figur 2.1. Stavanger-regionens områdeinndeling.

To av de seks kommunene som denne studien skal fokusere på, Sola og Randaberg, er i kategorien "nabokommuner", sammen med Sandnes. Klepp, Time og Gjesdal tilhører "indre ring" sammen med Rennesøy i nord, mens Hå tilhører "ytre ring". Barlindhaug (2010) presenterte flyttemønstre for årene 2002 og 2008. Nedenfor viser vi noen trekk ved flyttingene i 2008. Hvis vi tar utgangspunkt i de seks kommunene i studien, gir dataene i Barlindhaug (2010) kun opplysninger om innflyttinger til disse fra Stavanger og utflyttinger fra disse til Stavanger.



Figur 2.2. Innflyttere til og utflyttere fra Stavanger etter hvor de kom fra og hvor de flytter. 2008

Det var nabokommunene til Stavanger som hadde den største flytteutvekslingen med Stavanger i 2008, der utflyttingen fra Stavanger var større enn innflyttingen. Flytteutvekslingen var betydelig mindre i indre ring og i ytre ring, men mønsteret med større utflytting enn innflytting var det samme.



Figur 2.3. Nettoflytting mellom Stavanger og omlandet, resten av Norge, utlandet. 1988, 1992 og 2008.

Fra 1988 til 1992 økte netto innflytting fra resten av landet, men i 2008 var dette tallet relativt lavt. Netto innflytting fra utlandet var svært høy i 2008 sammenlignet med de andre to årene (Barlindhaug 2010).

## 2.2 Næringslivets lokaliseringsmønster

### 2.2.1 Fra industri til tjenesteyting

Avindustrialiseringen førte til befolkningsnedgang i enkelte storbyer på 1970-tallet, men framveksten av tjenesteytende næringer dannet grunnlaget for en ny befolkningsvekst. Disse tjenesteytende næringene produserer ikke bare tjenester for det lokale markedet, kundegrunnlaget finnes både i Norge og i andre land. Når denne type tjenesteytende næringer er etablert, følger som regel et behov for tjeneste-leveranser til disse næringene igjen, for eksempel i form av renhold, revisjon eller IT-tjenester. Mens privat tjenesteyting i 2009 utgjorde 40 prosent av sysselsettingen i storbyregionene, var andelen 25 prosent i spredtbygde regioner, se NOU (2011:3, s. 43)

Næringsutviklingen innenfor storbyen er dels et resultat av drivkrefter som ligger utenfor byenes kontroll, men samtidig kan byene legge sterke føringer for hvor de ønsker at næringsutviklingen skal foregå. Asplan (2002) fremsetter en modell for endringer i lokaliseringsmønstret for næringslivet som tar utgangspunkt i et fungerende eiendomsmarked med en etterspørsels og en tilbudsside. Etterspørselen påvirkes både av rammebetingelser som nasjonale konjunkturer og generelle strukturendringer i næringslivet og næringsvirksomheter, som etterspørsel av en tomt eller passende lokaler. Enkeltvirksomhetenes lokalisering påvirkes av en rekke egenskaper knyttet til tomten/lokalene og omgivelsene som bidrar til lønnsomhet i bedriftenes produksjon. Bryter kommunens ønsker for mye med det behov næringslivet har, kan en risikere at etableringen skjer andre steder enn i storbyen.

ECON (2002) gjennomgår sentrale lokaliseringsteorier fra feltet næringsutvikling og økonomi. Teoriene handler hovedsakelig om hvor ulike deler av næringslivet velger å etablere seg geografisk i byen. Noen av teoribidragene ser på fordelene av samlokalisering, for eksempel å etablere et optimalt forhold mellom bedrift, kunde og leverandører. Innenfor denne tradisjonen forklarer noen av tilnærmingene samlokalisering ut fra fordeler av sosiale nettverk mellom bedriftene. Slik samlokalisering kan like gjerne skje som knoppskytinger innenfor bygrensen, ofte gjennom transformasjon, som gjennom jevn spredning rundt et bysenter. Årsaken til mer spredt etablering kan være at kø- og arealkostnadene ved å etablere seg i sentrum er blitt for store.

ECON (2004) studerte utviklingen av tre næringsssentre i Oslo, både gjennom de som tilbyr lokaler i slike områder og de som etterspør lokalene. Utviklerne er i hovedsak profesjonelle eiendomsutviklere som har en klar oppfatning om at det er lokaliseringpreferansene til den voksende tjenesteytende sektoren som er bestemmende for lønnsomheten ved å utvikle nye næringsarealer (ECON 2004, s 4). De mener at egenskaper ved de andre leietakerne samt bil og kollektivtilgjengelighet for ansatte og kunder er viktige faktorer i lokaliseringsbeslutningen til bedrifter. Bedriftene la imidlertid mindre vekt på samlokaliseringsevinstene, mens tilgjengelighet med personbil scoret høyest. Deretter kom pris og tilgang til ledige lokaler.



## **2.2.2 Storbyene og omlandet**

Storbyregionene kan ses som helhetlige bo- og arbeidsmarkeder. Gundersen og Juvkam (2013) har nylig revidert inndelingen av Norge i 161 bo- og arbeidsmarkedsregioner. Våre seks kommuner tilhører Stavangerregionen sammen med Stavanger, Sandnes, Strand, Rennesøy, Forsand, Finnøy og Kvitsøy. Karakteren av flyttinger mellom omlandet og storbyen samt næringslivets lokaliseringsmønster vil være avhengig av storbyens geografiske utstrekning. Stavangers geografiske utstrekning er liten i forhold til mange av de andre storbyene, og dette kan være en medvirkende årsak til at boligprisene målt som et gjennomsnitt for byen er høyere her enn i de andre storbyene, bortsett fra Oslo.

Eksisterende boligstruktur og tradisjoner knyttet til boligform er også av betydning for boligpreferansene: blokker i randen rundt indre by kan være fremmed for mange barnefamilier i Stavanger, men en selvfølgelig boform for den samme gruppen i Oslo. Lokale preferanser har igjen betydning for hva en utbygger vektlegger når nye boligprosjekter utformes. Tilsvarende vil næringslivets preferanser mht samlokalisering, synergi og synlighet være premisser i deres etablering, uavhengig av kommunens utbyggingspolitikk. Dette er eksempler på strømninger som ligger utenfor kommunens innflytelse og som en utbyggingspolitikk må respondere på.

## **2.3 Boligpriser som drivkraft**

### **2.3.1 Monosentrisk prisstruktur**

Økonomisk teori sier at dersom boliggetterspørselen øker og dermed prisen på brukte boliger stiger, vil tomtetilbudet øke fordi verdien av tomten til boligformål overstiger verdien av tomten ved alternative anvendelser. Det vil lønne seg for boligbyggere å produsere og tilby nye boliger så lenge salgsprisen på boligene ligger høyere enn kostnadene ved å framstille dem. Nybyggingen øker det totale boligtilbudet og skal i følge teorien bidra til å redusere prisene i bruktboligmarkedet. Nybygging vil foregå helt til prisene på brukte boliger, korrigert for standardforskjeller, blir lik kostnadene ved å framstille boligene. I en slik situasjon vil boligmarkedet være i langsiktig likevekt.

I en situasjon der salgsprisene ligger under kostnadene ved å framstille boliger, vil produksjonen av nye boliger stoppe opp. Denne enkle modellen for tilbudet av nye boliger har en rekke forutsetninger: blant annet at det ikke er knapphet på areal og at det eksisterer en tomtepris som avspeiler hva arealet alternativt kan brukes til.

I urbane boligmarkeder vil også andre forhold spille inn. Der vil prisen på en bestemt tomt også knyttes til transportkostnadene fra tomten inn til storbyens kjerne. Boligprisene i storbyområder blir derfor i mindre grad bestemt av byggekostnadene, og i større grad av tomtetilgangen (NOU 2002:2 s.35).

I en enkel monosentrisk teori for prisdannelsen i boligmarkedet vil boligprisene i storbyens randsoner ha en likevekstpris tilsvarende summen av tomtekostnaden i randsonen og byggekostnadene. Når en by vokser, vil området med disse likevekstprisene bli liggende lenger og lenger fra sentrum. Innover mot storbyens kjerne øker prisene i takt med sparte reisekostnader inn til kjernen.

En økning i byggekostnadene vil løfte boligprisen like mye i hele det urbane markedet. Dette skyldes at byggekostnadene pluss den gitte tomteprisen i randsonen øker. All politikk som er med på å øke byggekostnadene vil ha denne effekten. Å bygge ut transportnettene med hurtiggående transportmidler vil i følge denne modellen være et effektivt prisreducerende tiltak for de sentrale områdene av byen fordi fordelene med å bo sentralt sammenlignet med randsonen da reduseres. Økt boligbygging gjennom byspredning vil trekke i motsatt retning – da vil økte reisekostnader for beboerne i de sist produserte boligene gjøre det relativt sett mer attraktivt å bo i sentrale deler av byen og dermed føre til prisvekst der. Fortetting og transformasjon innenfor randsonen kan gi nye boliger for en voksende befolkning uten at prisnivået øker.

Utnyttelsen av tomtegrunn kan variere betydelig innenfor et urbant boligmarked. I følge DiPasquale og Wheaton (1996) kan dette enklest forklares slik: Når tomteprisen øker i forhold til byggekostnaden, vil en bruke mindre areal pr. boligenhet. En vil derfor i større grad finne blokkbebyggelse sentralt i et byområde, der tomteprisen er høy.

En utbygger som vurderer hvor tett det skal bygges på en tomt må både ha en forståelse av hvordan betalingsvilligheten blant husholdningene som kan komme til å etterspørre boligene vil variere med tetthet, og av hvordan endringer i tettheten påvirker antall boliger som kan bebygges på tomten. Jo større tetthet, jo færre attraksjoner – som grøntområder og åpne rom. I urbane områder virker to krefter: på den ene siden vil kostbare tomter kreve høy utnyttelse slik at tomteprisens andel av de totale byggekostnadene reduseres. Men, på den andre siden vil en høy tetthet som medfører tap av kvaliteter i uterommet og i boligene (grøntområder, lysinnfall ut- og innsyn etc.) trekke salgsprisen ned. Det er også rimelig å tenke seg at byggekostnadene per kvadratmeter øker når utnyttelsen av en tomt øker. Utbygger må balansere dette og finne den utnyttelse som maksimerer fortjenesten per kvadratmeter tomteareal. I en by der grunnen som bebygges er i bruk (for eksempel til betalingsparkering), er det også nødvendig at avkastningen på en tomteutvikling må være større enn avkastningen ved alternativ bruk.

Når det bygges nytt i randsonen, øker reisekostnadene fra den nye randsonen til sentrum av byen, fordi randsonen forskyves utover. Når nybyggingen skjer gjennom byspredning får vi indirekte en sammenheng mellom befolkningsvekst og prisnivået i et byområde. Jo flere innbyggere byområdet får, jo mer nybygging vil skje i randsonen, noe som igjen gir et gjennomsnittlig høyere prisnivå på boliger som ligger innenfor randsonen. Et slikt utbyggingsmønster gir over tid større og større forskjeller i prisnivået mellom storbyen og kommuner utenfor storbyens randsoner.

Et alternativ til en monosentrisk utvikling i boligprisstrukturen er en mer polysentrisk struktur med flere bymessige kjerner som er tilnærmet like attraktive mht lokalisering for både bolig og næringsliv. Når slike sentre vokser og kan yte en rekke av de tjenestene som det sentrale senteret kan yte, avlastes presset mot storbyens senter. Dermed kan det monosentriske prismønsteret etter hvert vannes ut. Småsentrene, eller småbyene i storbyregionen vil hver for seg få en monosentrisk prisstruktur der prisnivået i kjernen bestemmes av de nye sentrenes utstrekning.

I følge Fujita og Ogawa (1982) har det faktum at boliger i randsonen er rimeligere enn boliger i sentrumsområdene betydning for næringslivet. Arbeidstakerne gjør en avveining mellom reisekostnader og bokostnader slik at det dannes et mønster der de lavest lønnede lokaliseres i randsonen. Dermed vil bedrifter som lokaliserer seg i randsonen kunne

tiltrekke seg lavtlønnet arbeidskraft. Mens én hovedkraft stimulerer utviklingen av en monosentrisk struktur, vil det samtidig være en sentrifugalkraft som trekker i retning av bedriftsetableringer i periferien og stimulerer til polysentrisk byvekst. Anas m. fl. (1998) viser imidlertid til studier som peker på at reisemønstre i storbyregioner ikke kan forklares verken av monosentriske eller polysentriske modeller for byvekst. Den faktiske reiselengden mellom bolig og arbeid var syv ganger lenger enn dersom husholdningene lokaliserte seg ideelt i forhold til arbeidsplassene. Dette innebærer at mange arbeidstakere reiser i motsatt retning av hverandre, og at mange synes å ha lokalisert seg uhensiktsmessig i forhold til arbeidsplassen. Anas m. fl. (1998) forklarer dette ved at husholdningene har preferanser for spesielle områder som skyldes en for dem optimal blanding av egenskaper akkurat der.

### **2.3.2 Fortetting og transformasjon framfor feltutbygging**

Ut fra resonnementene ovenfor vil den kommunale reguleringspolitikken være en drivkraft for boligmarked og boligbygging. I stedet for en kvantitativ byutvikling basert på stadig ekspansjon og et voksende arealbehov, skjer utviklingen i mange europeiske storbyer nå gjennom kvalitativ forandring av den eksisterende by, framfor alt i city og citynære områder (St. meld. nr. 23, 2001-2002).

Nedlagte industriområder sentralt i byen gir store muligheter for utviklingen av bysamfunnet, både når det gjelder boligbygging og for forretningsmessig virksomhet knyttet til disse transformasjonene. Mange av tomtene ligger sentralt og i områder som gir relativt høye salgspriser på boligene og dermed muligheter for lønnsomhet i prosjektene. Samtidig ligger det et økonomisk insitamant for utbyggerne til å bygge mange små boliger innenfor et gitt tillatt bruksareal der etterspørselen fra unge enslige er stor.

Et kjennetegn ved transformasjonsprosjektene er at boligbyggingen ikke er så forutsigbar som tidligere da kommunen i større grad kunne planlegge både lokalisering, omfang og sammensetning. Sosial og teknisk infrastruktur kunne da enklere planlegges i overensstemmelse med den befolkningen en forventet flyttet inn i de ulike områdene.

I prinsippet skjer boligbyggingen i urbane områder dels som fortetting av eksisterende boligområder, dels gjennom innfyll og transformasjon av næringsarealer til boligbygging og dels som feltutbygging på arealer som ligger i byenes randsoner. Den kommunale reguleringspolitikken, for eksempel i form av tomteutnytting og byggehøyder vil dermed være med på å bestemme graden av byspredning og dermed boligprisnivået i en byregion som befolkningsmessig vokser.

## 2.4 En profesjonell byggebransje

I dag står profesjonelle utbyggere, inkludert boligbyggelagene, for mesteparten av nybyggingen. Kommunal tilbaketrekning og økt privat initiativ har bidratt til strukturendringen, bl.a. i form av sammenslåinger til større produksjonssenheter. Endringene har gitt opphav til en rekke nye byggherreselskap, enten de er selvstendige med få ansatte eller del av et større produksjonsselskap. Samtidig preges markedet av nye aktører med eiendoms- eller tomteutvikling som en sentral kompetanse. Også profesjoner med stor markedskompetanse har fått sentrale roller i utviklingsprosessen.

Private aktører har overtatt en større del av risikoen i utbyggingsprosjekter. En ikke uventet følge av dereguleringen, er endringer i kommunenes rolle som tilrettelegger og tilbyder av byggeklare tomter. Da boligmarkedet falt kraftig på slutten av 1980-tallet, opplevde mange kommuner store tap på tomter de hadde lagt ned store infrastrukturkostnader i, og som var vanskelige å selge. Dette førte til en kommunal tilbaketrekning og mindre risikoeksponering. Initiativene til å legge til rette for nybygging ble i større grad overtatt av private aktører. I stor grad står de private aktørene nå selv for utarbeidelse av forslag til regulering av områder og enkelttomter som kan egne seg for boligbygging, og til dels også for tilrettelegging av infrastruktur, ofte som et resultat av utbyggingsavtaler med kommunene.

### 3 Befolkning og boligmarked 2001-2012

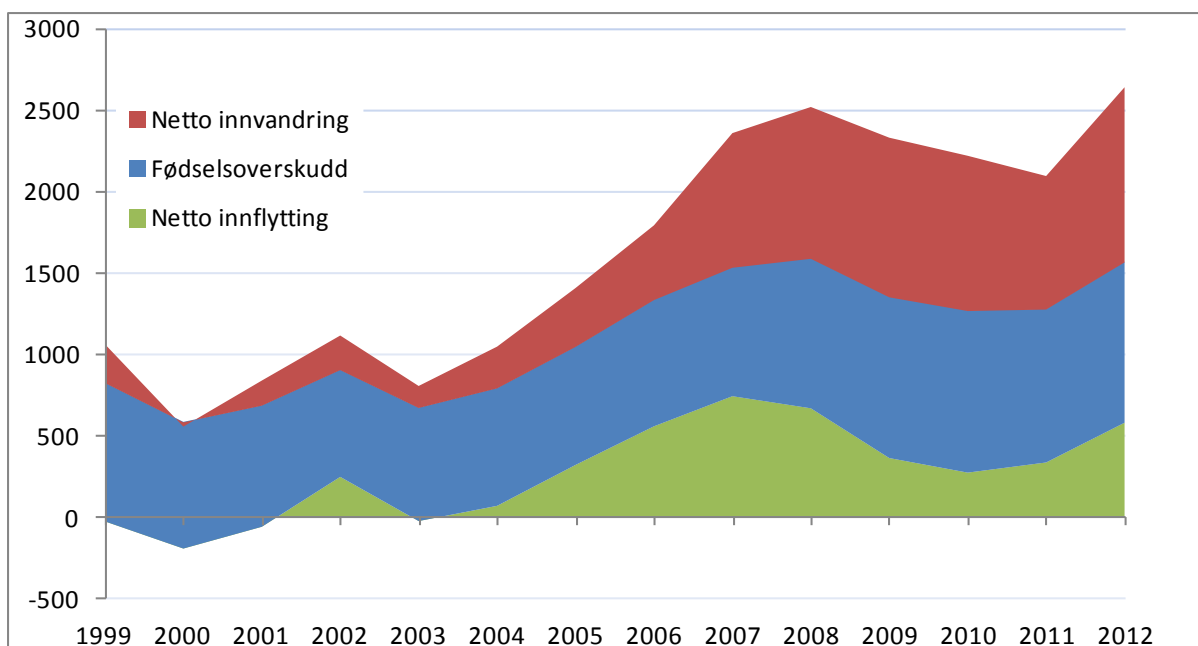
#### 3.1 Befolkningsutvikling

Samlet har de seks kommunene hatt en befolkningsvekst i perioden 1. januar 2001 til 1. januar 2013 på 27 prosent, eller en gjennomsnittlig årlig vekst på 2,0 prosent. I samme periode har Stavanger hatt en årlig vekst på 1,4 prosent og Sandnes en årlig vekst på 2,2 prosent.

*Tabell 3.1. Befolkning og befolkningsutvikling i Stavangerregionen 2001 – 2013 etter kommune.*

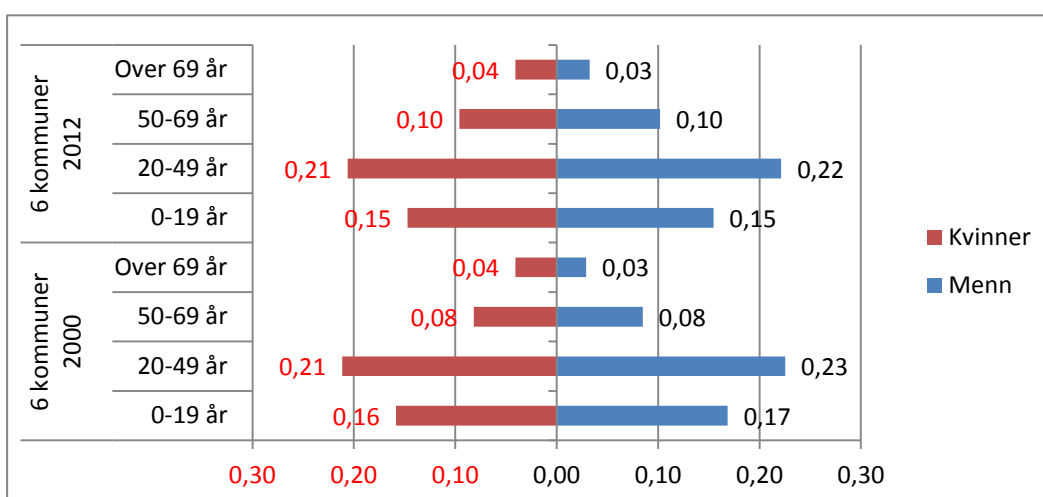
Kommune	Folketall 1.01.2013	Årlig vekst 2001-2006	Årlig vekst 2006-2013	Årlig vekst 2001-2013
Sandnes	70046	1,8	2,5	2,2
Stavanger	129191	1,1	1,7	1,4
Hå	17635	1,2	2,5	1,9
Klepp	18227	1,3	3,0	2,3
Time	17437	1,9	2,4	2,2
Gjesdal	11039	0,9	2,3	1,7
Sola	24579	1,1	2,9	2,2
Randaberg	10397	1,2	1,6	1,4
Sum	298551	1,3	2,1	1,8
6 kommuner	99314	1,3	2,5	2,0

Kilde: SSB



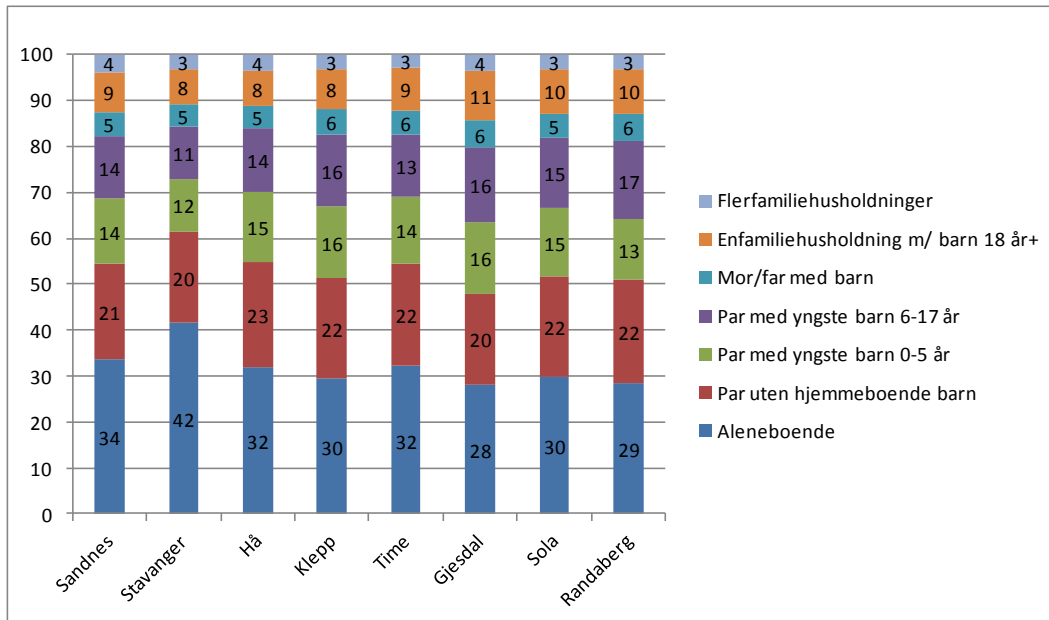
Figur 3.1. Sammensetningen av befolkningsveksten i de 6 kommunene. Kilde: SSB

Veksten i befolkningen i de 6 kommunene skyldtes hovedsakelig fødselsoverskudd i perioden 2001 til 2004. Fra 2004 til 2007 bidro økt innflytting fra andre kommuner i Norge (hovedsakelig Stavanger) og økt innvandring fra andre land (hovedsakelig Polen og de baltiske landene) til at befolkningen økte fra rundt 1000 personer årlig i 2004 til 2400 personer i 2007. Fra 2008 til 2010 avtok netto innflytting fra andre kommuner i Norge, mens netto innvandring fra utlandet har holdt seg stabilt høy. I tillegg har fødselsoverskuddet vært betydelig fra 2007 og utover. Netto innenlandsk flytting økte igjen fra 2010 til 2012, samtidig som også netto innvandring fra utlandet økte. Dette førte til at 2012 var året med størst befolkningsvekst i perioden.



Figur 3.2. Aldersfordelingen av befolkningen i de 6 kommunene i år 2000 og i 2012. Kilde: SSB

Ser en på endringen i alderssammensetning mellom 2000 og 2012 i de 6 kommunene har aldersgruppen 50-69 år økt relativt mest. Denne aldersgruppen utgjorde 16 prosent av befolkningen i år 2000, mens den utgjorde 20 prosent av befolkningen i 2012. De to yngre aldersgruppene, 0-19 år og 20-49 år hadde en tilsvarende reduksjon fra 2000 til 2012. Som vi skal se senere vil en fortsettelse av denne utviklingen påvirke byggebehovet positivt ut over en forenklet beregning der en holder antall personer per bolig konstant i framskrivingsperioden.



Figur 3.3. Husholdningssammensetning i kommunene 2011. Prosent. Kilde: Folke- og boligtellingsen 2011

Husholdningsstrukturen er nokså lik i de seks kommunene. Sammenlignet med Sandnes og spesielt Stavanger er andelen aleneboende mindre i de seks kommunene. Hå har høyest andel med 32 prosent og Gjesdal lavest andel med 28 prosent. Figuren viser ikke i hvilken grad dette er unge enslige eller eldre enslige.

## 3.2 Boligstruktur og nybygging

Vi har sett på Folke- og boligtellingsene og byggearealstatistikken for å få en oversikt over boligmasse og tilveksten i denne.

Tabell 3.2. Utvikling i boligmassen mellom 2001 og 2011

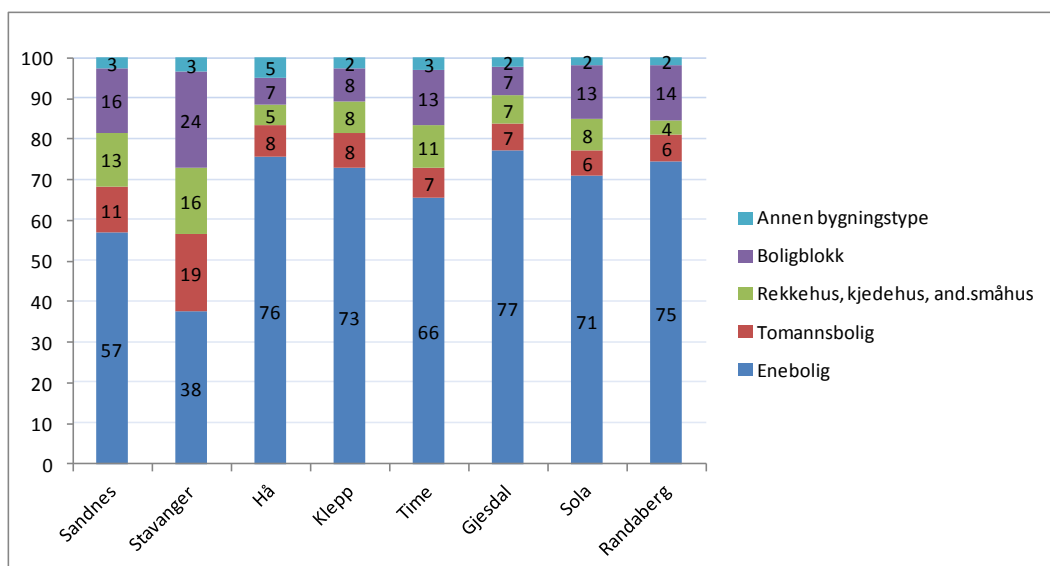
Kommune	Total boligmasse 2011	Bebodde boliger 2001	Bebodde boliger 2011	Endring i bebodde boliger 2001-2011	Nybygging 2002-2011
Sandnes	28077	21540	27327	5787	5027
Stavanger	60312	47705	56874	9169	8490
Hå	7018	5228	6680	1452	1445
Klepp	6939	5181	6779	1598	1627
Time	6864	4994	6665	1671	1587
Gjesdal	4245	3119	4031	912	905
Sola	9799	7054	9274	2220	2193
Randaberg	4047	3184	3926	742	728
Sum	127301	98005	121556	23551	22002
6 kommuner	38912	28760	37355	8595	8485

Kilde: SSB. Folke- og boligtellingsene. Byggearealstatistikk

Det fins ikke en fullstendig telling av antall bebodde og ubebodde boliger i 2001. Endringen i antall bebodde boliger mellom folketellingstidspunktene har vært større enn den nybyggingen som SSBs byggearealstatistikk viser, bortsett fra i Klepp kommune. Noe av veksten i de bebodde boligene må dermed ha kommet fra den eksisterende boligmassen, men det er også mulig at noe av veksten har kommet fra nye boliger i ombygde næringsbygg. Disse registreres ikke som nybygde i byggearealstatistikken.

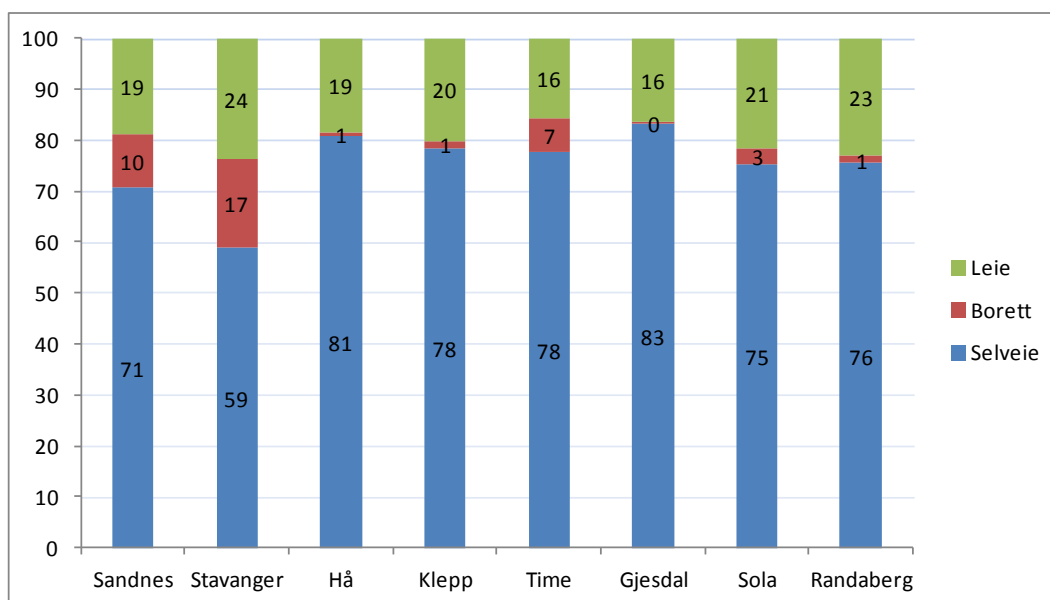
I Folke- og boligtellingsen fra 2011 er de bebodde boligene fordelt på hustyper.





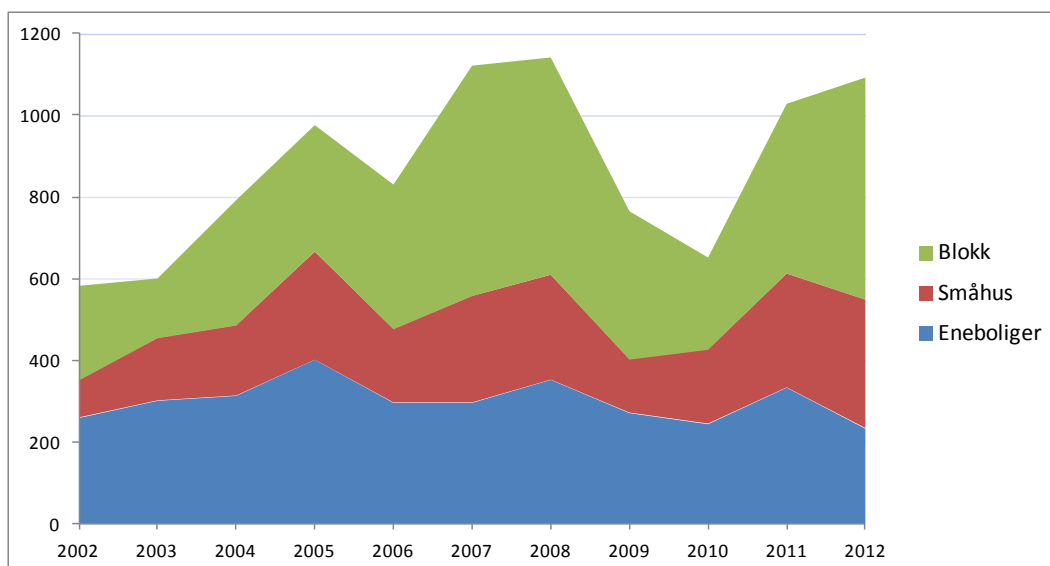
Figur 3.4. Boligstruktur i kommunene i 2011. Prosent. Kilde: SSB. Folke- og boligtellingsen 2011

Eneboligandelen er svært høy, fra 66 prosent i Time til 76 prosent i Hå. Det må understrekes at boliger som tilhører hustypen enebolig, både omfatter hovedboligen i en enebolig med sokkel, og selve sokkelboligen. Hvis alle eneboliger hadde en sokkelleilighet som var bebodd i 2011, ville det samlede antall eneboliger ligge i halvparten så mange eneboligbygg. Stavanger har 38 prosent eneboliger, en relativt høy andel sammenlignet med andre storbyer i Norge.



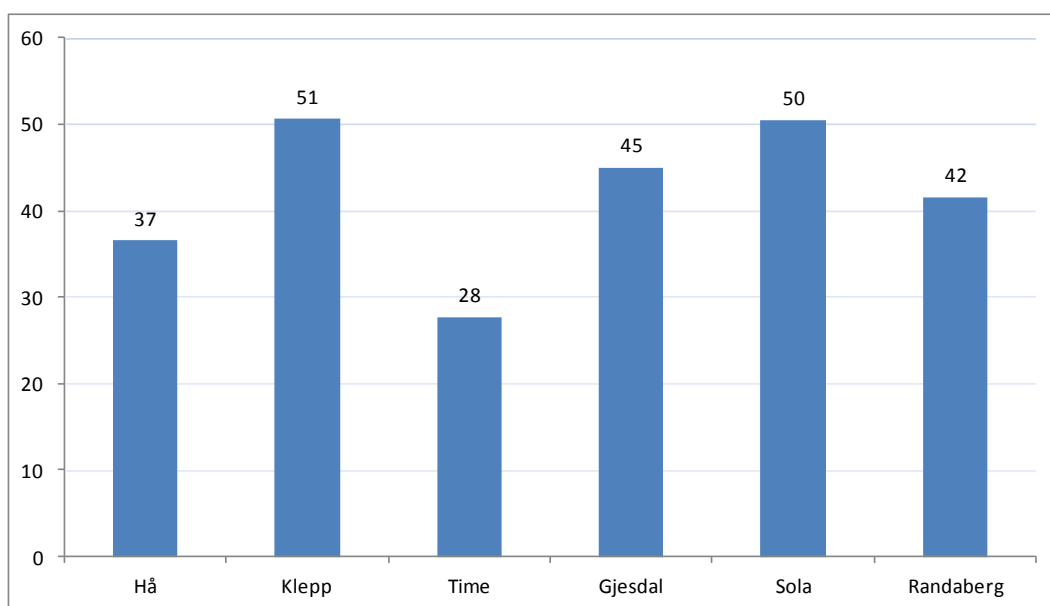
Figur 3.5. Bebodde boliger etter disposisjonsforhold. 2011 Kilde: SSB. Folke- og boligtellingsen 2011.

Leieandelen i alle kommunene ligger mellom 16 og 24 prosent, lavest i Gjesdal og høyest i Stavanger. Det er kun tre kommuner med et større innslag av borettslagsboliger, Sandnes med 10 prosent, Stavanger med 17 prosent og Time med 7 prosent.



Figur 3.6. Fullførte boliger etter hustype i de seks kommunene. 2002-2012. Kilde: SSB - byggearealstatistikk

Boligbyggingen steg fram mot 2007/2008 og falt under finanskrisen. Nå er boligbyggingen oppe på det samme nivået som før finanskrisen.

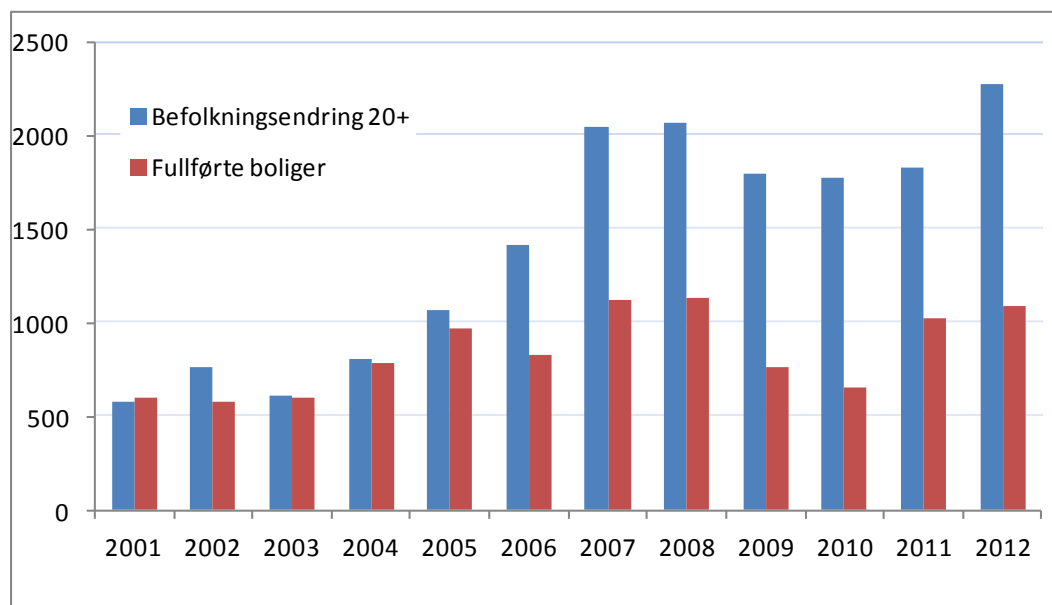


Figur 3.7. Andel blokkboliger i nyproduksjonen 2002-2012. De seks kommunene. Prosent. Kilde: SSB Byggearealstatistikk

Hå og Time har lavest blokkandel i perioden 2002-2012 med hhv 37 og 28 prosent av alle fullførte boliger. I Klepp og Sola har halvparten av boligproduksjonen i perioden vært leiligheter i blokk.

### 3.3 Sammenhengen mellom befolkningsutvikling og boligbygging

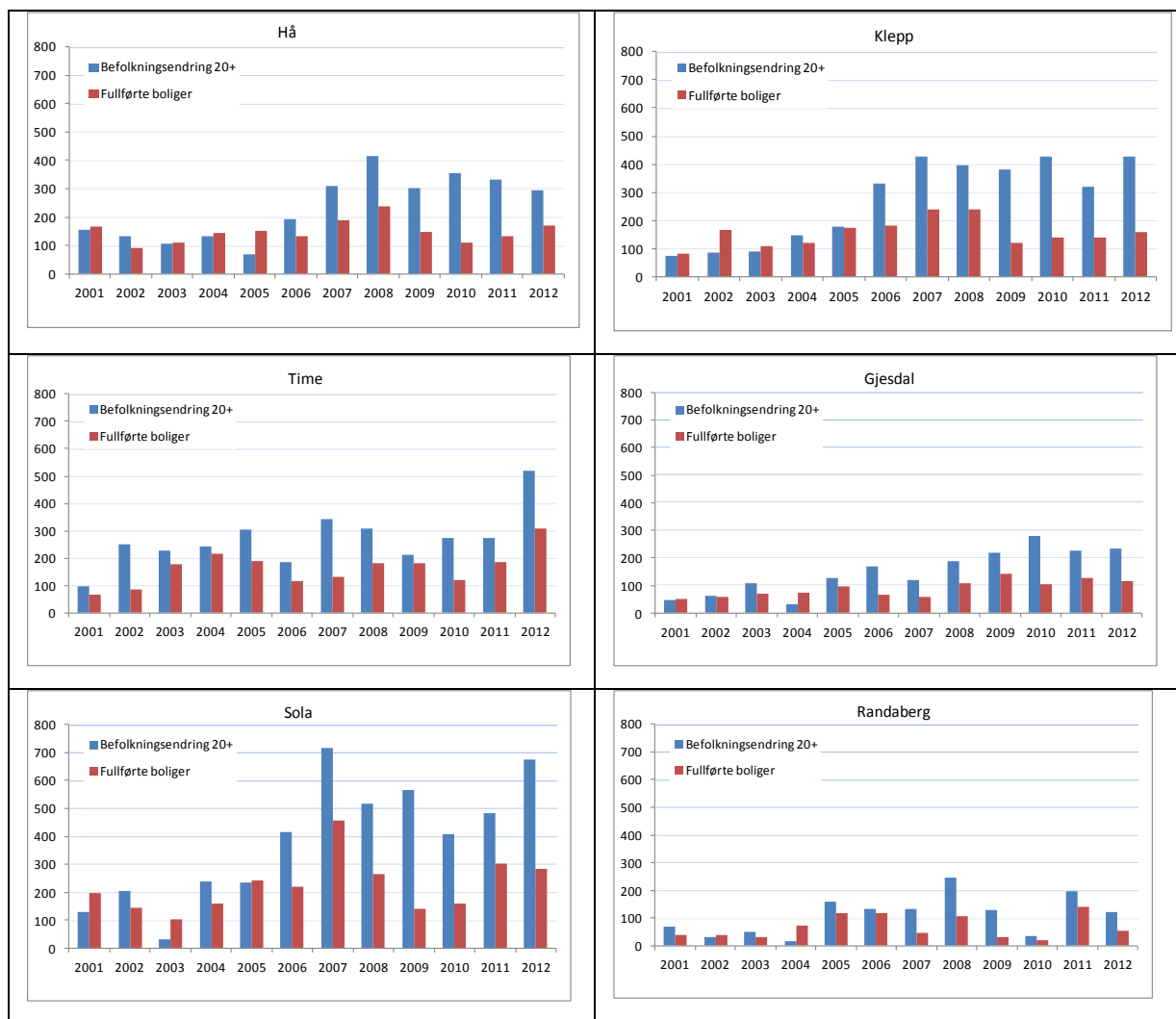
Hvor stor har nybyggingen vært i forhold til veksten i den voksne befolkningen? I figuren nedenfor ser vi på de 6 kommunene under ett.



Figur 3.8. Årlig befolkningsvekst i aldersgruppen 20 år eller mer og årlig antall fullførte boliger i de seks kommunene. 2001-2012 Kilde: SSB.

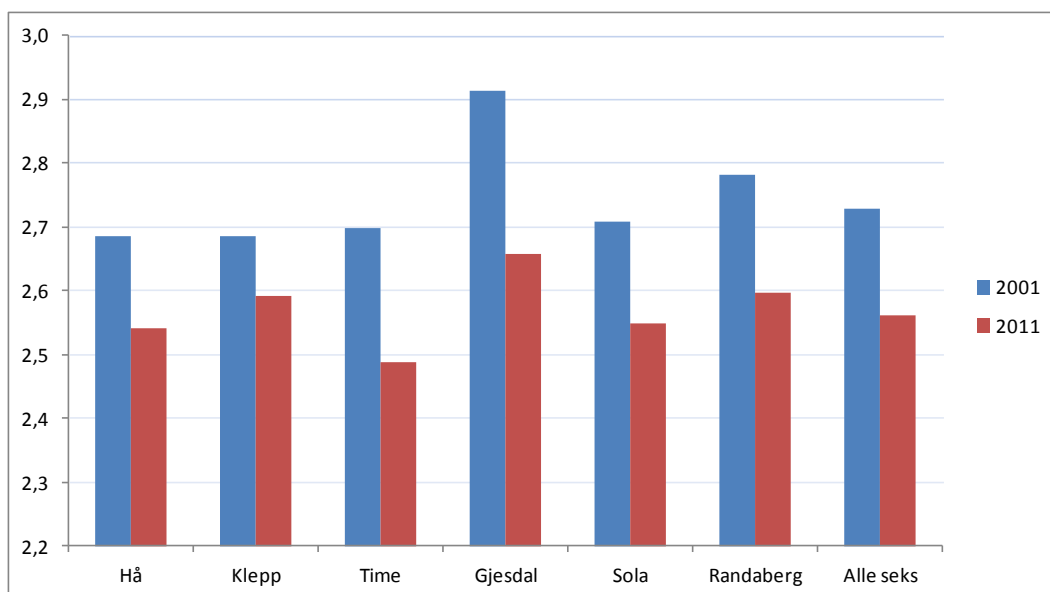
I perioden 2001-2005 holdt boligbyggingen noenlunde tritt med befolkningsveksten. Dette endret seg imidlertid fra 2006 og utover. Da begynte veksten i befolkningen å øke, for så å holde seg stabilt høy, mens antall fullførte boliger ble redusert i 2009 og 2010 som følge av prisnedgangen på boliger under finanskrisen, for så å øke til 2008-nivå i 2011. Den samme trenden finner en i samtlige storbyområder i Norge (Barlindhaug og Nordahl 2011). Dette har skapt et vedvarende gap i forholdet mellom befolkningsvekst og boligbygging. Det er mange mulige forklaringer på dette gapet, uten at vi skal gå mer inn på dette her, men manglende tilbudsrespons er diskutert i Barlindhaug og Nordahl (2011). En utvikling der det er ubalanse mellom tilbud og etterspørsel etter boliger bidrar til at boligprisene øker utover det langsiktige likevekstsnivået.

I figurene nedenfor har vi også sett på tilsvarende utvikling i hver enkelt av kommunene. Hå, Klepp og Sola og til dels Gjesdal synes å være kommuner som har hatt en utvikling som likner mest på hovedbildet for de 6 kommunene og som er felles for de fleste pressområdene i Norge.



Figur 3.9. Faktisk antall fullførte boliger 2001-2012 og tilveksten i befolkningen på 20 år eller mer. De seks kommunene hver for seg. Kilde: SSB.

Time kommune har ikke hatt svært stor befolkningsvekst i forhold til boligbyggingen før i 2012. Randaberg har små tall både for befolkningsvekst og boligbygging og har ikke det samme mønsteret som de andre kommunene.



*Figur 3.10. Antall personer per bolig i de seks kommunene. 2001 og 2011. Kilde: SSB. Folke og boligtellingerne i 2001 og 2011. Personer i bebodde boliger.*

Antall beboere per boenhet har gått ned i samtlige kommuner fra 2005 til 2011. En forklaring på denne utviklingen er at andelen enpersonhusholdninger har økt relativt til andre husholdningstyper (fra 10 til 12 prosent av husholdningene i de seks kommunene). Hvis denne husholdningsstrukturen holder seg i framtida innebærer det at forholdet mellom antall nye boliger og befolkningsveksten må være høyere enn tidligere.



## 4 Mobilitet i Stavangerregionen

### 4.1 Innledning

Stavangerregionen (her definert som Stavanger og Sandnes, samt de 6 undersøkelseskommunene) kjennetegnes blant annet ved at det ikke eksisterer et udiskutabelt sentrumsområde som i de andre store byregionene i Norge, men består av tre byer (Stavanger, Sandnes og Bryne), fem kommunesenter i tillegg til disse (Randaberg, Sola, Kleppe/Klepp stasjon, Ålgård/Figgjo og Varhaug), og en rekke lokalsenter (bl.a. Nærbø, Vigrestad, Tananger, Oltedal og Kvernaland). For å komplisere bildet ytterligere er store konsentrasjoner av arbeidsplasser lagt til næringsområder med lav arealtetthet og uten sentrumsfunksjon, som ved Forus, Risavika, Kviamarka, Mekjarvik/Harestad, Ganddal og Skurve.

At regionen ikke er konsentrert rundt et sentrum, men består av et nettverk av sentrumsområder og andre næringslivsområder som oppfyller enten tilsvarende eller andre funksjoner, har frem til nå blitt sett på som en av regionens fremste styrker (jfr. 20-minuttersregionen – Innad i Stavangerregionen er det mulig å nå alle viktige destinasjoner med en reisetid på inntil 20 minutter). Områdets utforming bidrar til å redusere reiseaktiviteten mot Stavanger og Sandnes sentrum fordi viktige sentrumsfunksjoner og arbeidsplasskonsentrasjoner også finnes andre steder. Dette har muliggjort en mindre konsentrert arealbruk og økt arealet for sentrumsnære og dermed mer attraktive boområder, samtidig som regionen blir mer robust, siden eventuelle voksesmerter fordeles på ulike offentlige administrative enheter og flere områder. Samtidig fordeles trafikken mer jevnt over veinettet i regionen sammenlignet med andre norske byregioner, slik at det frem til nå har vært mindre rushtidsproblemer enn andre steder i landet. Ulempen er imidlertid at regionens utforming medfører en høy andel reiser på kryss og tvers, hvor det ikke entydig utpeker seg korridorer hvor reisene konsentreres til. Innbyggerne i regionen pendler like gjerne til Forus, Sandnes, Sola eller andre steder, som til Stavanger sentrum, noe som gjør det svært utfordrende å betjene alle disse områdene med et kollektivtilbud som er konkurransedyktig med bil.

Slik kollektivtilbudet er utformet i dag, er det hovedsakelig Stavanger og Sandnes sentrum som er godt dekket. Siden en høy andel av reisene i regionen ikke har disse stedene som hverken start- eller målpunkt, vil kollektivsystemet for disse reisene ofte innebære en betydelig omvei sammenlignet med å kjøre distansen direkte fra dør til dør med bil. Dette gjenspeiles også i reisemiddelfordelingen, hvor reiser mot Stavanger og Sandnes sentrum har en relativt høy kollektivandel (Berg og Thesen 2006), mens den totale kollektivandelen i regionen er lavere sammenlignet med de andre storbyområdene i Norge (Vågane 2011). Bilandelen i regionen er dermed tilsvarende høy. Ser en bort fra de miljømessige ulempene dette forårsaker, er dette først et problem i det kapasiteten i veinettet ikke er i stand til å håndtere veksten i biltrafikken, siden dette forlenger reisetiden og reduserer regionens effektivitet og konkurransekraft. Dagens utvikling tilsier at en er i ferd med å nå dette punktet, og allerede opplever økende grad av kapasitetsproblemer i veinettet på de mest belasta veistrekningene.

## 4.2 Infrastruktur og boligmarked

Forbedring av infrastruktur, som utbygging av veier og kollektivtransporttilbud, påvirker boligmarkedet gjennom å redusere reisetiden mellom bosted og viktige destinasjoner for innbyggerne, som skole/arbeidssted og handels-/serviceområder. Når innbyggerne velger bosted, er avveiningen mellom boligpris og reisekostnader mellom bosted og arbeidsted og handels-/serviceområder en avgjørende faktor for hvor en velger å bosette seg. I et byområde, hvor mange gjør den samme avveiningen, gjenspeiles dette i boligprisene, hvor boliger nært sentrumsområdene blir verdsatt høyere enn boliger som er lokalisert i lenger avstand fra sentrumsområdet. En får da en prisstruktur hvor kvadratmeterprisene for bolig er høyest i sentrum, og avtar etter avstand fra sentrumsområdet. Innbyggerne har da valget mellom å betale en høyere kvadratmeterpris for en sentrumsnær bolig, og dermed oppnå lavere reisetid og reisekostnader til arbeid og handel-/serviceområder eller å bosette seg et stykke utenfor sentrumsområdet hvor kvadratmeterprisen er lavere, men hvor reisekostnadene til sentrum er høyere. Boligprisen blir dermed en funksjon av reisekostnader fra sentrumsområdet, hvor forholdet mellom boligpris og reisekostnader vil være noenlunde lik for hele storbyområdet. En reduksjon i reisetiden mellom et område og sentrumsområdet vil på bakgrunn av dette føre til en økning i boligprisene i området hvor reisetiden er blitt redusert, mens prispresset avtar i resten av byregionen. Tilsvarende vil økt reisetid som følge av kapasitetsproblemer i veinettet føre til en økning i boligprisene, som sprer seg fra sentrumsområdet og utover, mens prispresset avtar i områder som opplever økt reisetid.

I Stavangerregionen har det vært følgende endringer i infrastrukturen i perioden 2005-2012:

- I løpet av desember 2007 åpnet Rv. 44 Stangeland – Skjæveland og Rv. 44 Omkjøringsveg Kleppe, som førte til at kommunene Hå, Time og Klepp samt Sandnes sør fikk forbedret veiforbindelse nordover
- Dobbeltsporet mellom Stavanger og Sandnes åpnet i desember 2009, hvor antall togavganger samtidig ble økt til 4 per time (15 minutters frekvens) mellom Stavanger og Sandnes. To av disse går videre til Nærbø (halvtimesfrekvens), mens en av dem fortsetter til Egersund (timesfrekvens). Marginal reduksjon i reisetid, men økt frekvens i antall togavganger
- Utvidelse av E39 mellom Hove og Sandved (1,5 km) fra 2 til 4 kjørefelt. Ombygging av to kryss, på Hove og på Sandved, for å øke kapasiteten i kryssene. Åpnet i juni 2010
- E39 Tjensvollkrysset. Oppgradering av rundkjøring, åpnet juni 2010. Forbedret fremkommelighet for kollektivtransport, men ellers liten nedgang i reisetid
- Rv 510 Solasplitten. Åpnet i desember 2012, altså etter at RVU-undersøkelsen ble gjennomført. Effekten av dette er dermed ikke inkludert

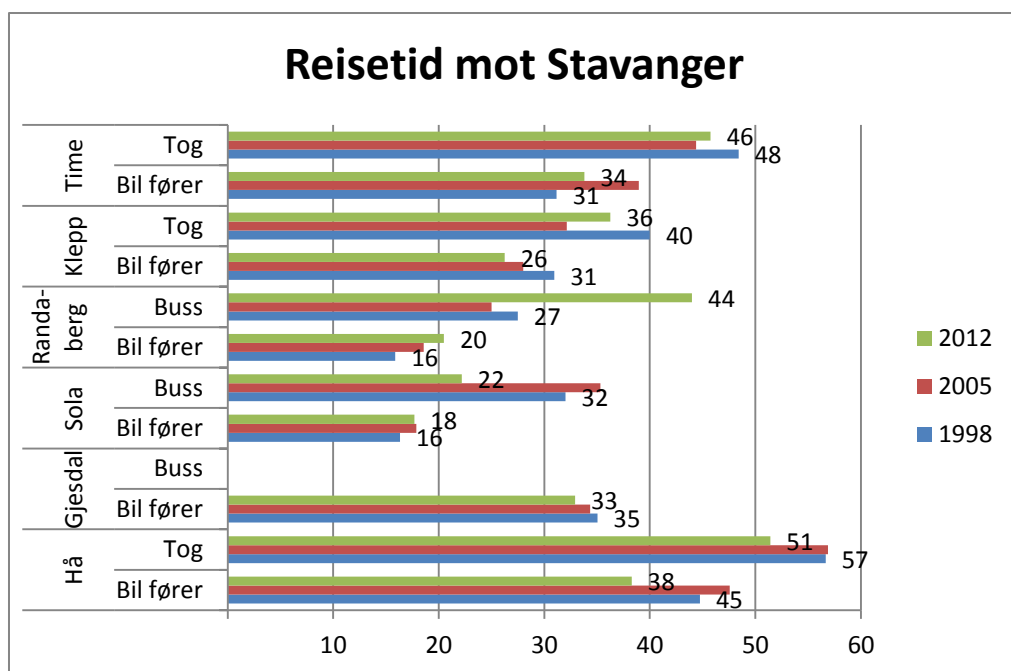
Oppsummert er det kommunene sør for Sandnes som i størst grad har fått forbedret infrastruktur i perioden mellom 2005 og 2012, mens den har vært mer eller mindre uendret for de andre områdene i regionen. I samme tidsrom har det vært en sterk befolkningsvekst, slik at tiltagende kapasitetsproblemer i veinettet kan ha ført til økte reisetider.



Gjennomsnittlig reisetid for arbeidsreiser om morgenen mellom de seks kommunene og Stavanger, Sandnes og Forus/Lura i 1998, 2005 og 2012 gir en pekepinn på hvordan dette har utviklet seg over tid (Tabell 4.1).

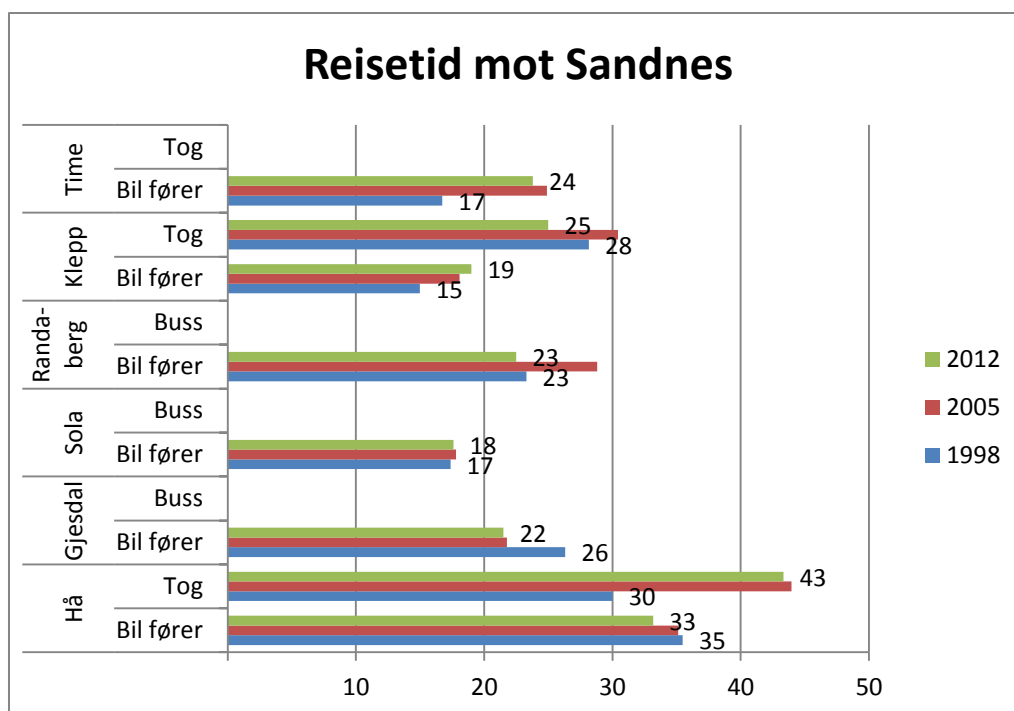
Tabell 4.1. Utvikling i gjennomsnittlig reisetid til arbeid fra kommuner på Nord Jæren til Stavanger, Sandnes og Forus/Lura i perioden 1998-2012 om morgenen (Turer som startet før 5:30 og etter kl 9:00 er utelatt).

Destinasjon Opprinnelse		Stavanger			Sandnes			Forus/Lura			
		Hvor lang tid brukte du på hele reisen? (min)			Hvor lang tid brukte du på hele reisen? (min)			Hvor lang tid brukte du på hele reisen? (min)			
		1998	2005	2012	1998	2005	2012	1998	2005	2012	RVU 2011
Hå	Bil (kjørte selv)	44,8	47,6	38,3	35,5	35,1	33,2	48,9	40,6	41,4	45,0
	Tog	56,7	56,9	51,4	30,0	44,0	43,3		85,0	60,0	50,0
Gjesdal	Bil (kjørte selv)	35,0	34,3	32,9	26,3	21,8	21,5	20,8	30,6	29,1	28,4
	Buss i rute										30,0
Sola	Bil (kjørte selv)	16,3	17,9	17,7	17,4	17,8	17,6	17,6	15,0	15,0	12,6
	Buss i rute	32,0	35,3	22,2							20,0
Randaberg	Bil (kjørte selv)	15,9	18,6	20,5	23,3	28,8	22,5	25,0	24,5	29,0	27,6
	Buss i rute	27,5	25,0	44,0							
Klepp	Bil (kjørte selv)	30,9	28,0	26,3	15,0	18,1	19,0	18,5	21,5	23,7	22,3
	Tog	40,0	32,1	36,3	28,2	30,4	25,0				30,0
Time	Bil (kjørte selv)	31,2	38,9	33,8	16,7	24,9	23,8	25,1	26,7	34,2	26,7
	Tog	48,4	44,4	45,8	42,0						



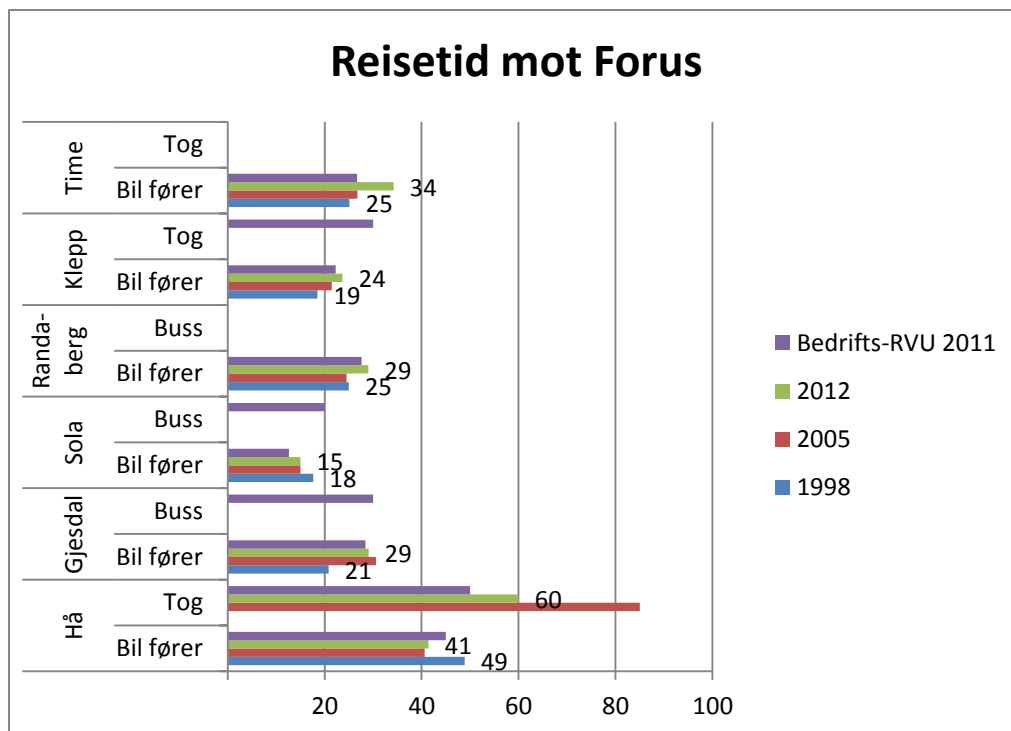
Figur 4.1. Utvikling i gjennomsnittlig reisetid til arbeid fra seks kommuner på Nord Jæren til Stavanger, 1998-2012 om morgenen (Turer som startet mellom kl 5:30 og kl 9:00).

Pendlere som kjører bil til Stavanger og er bosatt sør for Ganddal, og dermed drar nytte av ny Rv 44, har fått redusert reisetiden for arbeidsreisen om morgenen. I gjennomsnitt er reisetiden redusert med rundt 5 minutter for arbeidsreiser med bil mot Stavanger fra kommunene Klepp, Time og Hå. Det er også registrert en marginal nedgang i gjennomsnittlig reisetid for bilpendlere fra Gjesdal til Stavanger på rundt 2 minutter. Dette skyldes mest sannsynlig forlenging av firefeltsvei mellom Hove og Sandved. Fra kommunene hvor det ikke er gjennomført forbedring i veistandard mot Stavanger registreres det en liten økning i reisetid for arbeidsreiser om morgenen, 4 minutter i snitt fra Randaberg og 2 minutter i snitt fra Sola. Dette kan mest sannsynlig tilskrives økt rushtidsproblematikk på veinettet inn mot Stavanger og Forus om morgenen. For kollektivreiser må figuren tolkes litt mer varsomt, da det er vesentlig færre registrerte kollektivreiser, slik at gjennomsnittet av observasjonene i større grad kan skyldes tilfeldigheter. Det kan likevel nevnes at gjennomsnittstiden for arbeidsreiser med tog fra alle kommunene langs Jærbanen til Stavanger er redusert i perioden 2005 til 2012. Dette kan med stor sannsynlighet tilskrives utbygging av dobbeltspor mellom Sandnes og Stavanger, men først og fremst som et resultat av at frekvensen på togavgangene er økt i ettertid av dette. Økt frekvens reduserer den gjennomsnittlige ventetiden for dem som benytter tog.



Figur 4.2. Utvikling i gjennomsnittlig reisetid til arbeid fra seks kommuner på Nord Jæren til Sandnes, 1998-2012 om morgenen (Turer som startet mellom kl 5:30 og kl 9:00).

Det er ikke like entydig reduksjon i gjennomsnittlig reisetid fra Klepp, Time og Hå til Sandnes, som det er til Stavanger. Det kan være to nærliggende årsaker til dette, den ene er at reisetiden fra Hove mot Sandnes sentrum er økt, slik at dette har oppveid for gevinsten med Rv 44 utbyggingen. Den andre årsaken kan være at det er registrert færre, men stadig flere arbeidsreiser over tid, til Sandnes enn til Stavanger, slik at observert gjennomsnittlig reisetid, spesielt i 1998, kan være heftet med betydelig usikkerhet. Av de andre kommunene opplevde Gjesdal en nedgang på 4 minutter til Sandnes mellom 1998 og 2005 som var uendret til 2012, mens det ikke har vært noen vesentlig endring i reisetid fra Sola og Randaberg til Sandnes i denne perioden.

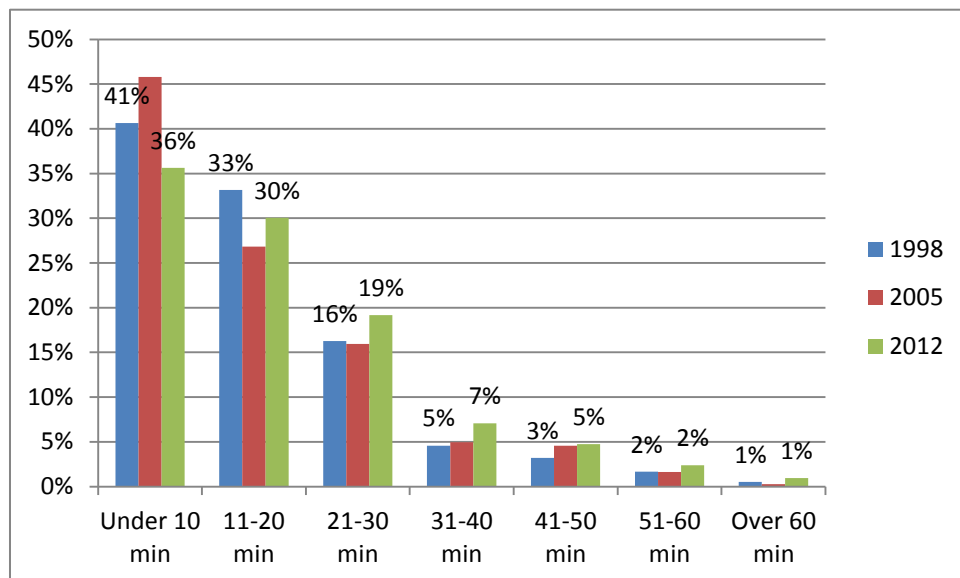


Figur 4.3. Utvikling i gjennomsnittlig reisetid til arbeid fra seks kommuner på Nord Jæren til Forus, 1998-2012 om morgenen (Turer som startet mellom kl 5:30 og kl 9:00).

Samtlige kommuner bortsett fra Hå og Sola har opplevd en økning i reisetiden for arbeidsreiser om morgenen til Forus. Det er registrert svært få kollektivreiser fra de 6 kommunene til Forus, slik at det ikke gir grunnlag for å beregne gjennomsnittlig reisetid til Forus med kollektivtransport. Av den grunn er det også inkludert tilsvarende beregning av reisetid fra en reisevaneundersøkelse som ble gjennomført blant 3 bedrifter på Forus i 2011.

### 4.3 Reisetid og pendling

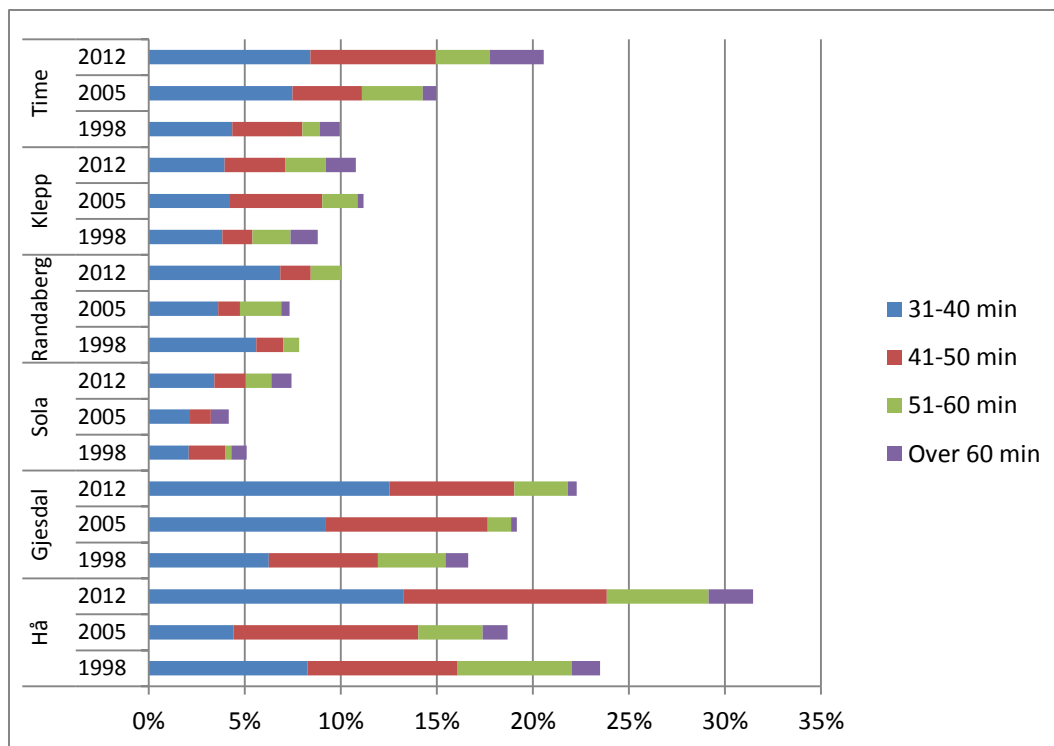
Valg av bosted påvirkes i stor grad av reisetid til arbeid, der en velger å bosette seg i rimelig avstand til arbeidsstedet. Figuren under viser fordeling av arbeidsreiser etter reiselengde.



Figur 4.4. Fordeling av arbeidsreiser etter reisens varighet og undersøkelsesår for innbyggerne i de 6 undersøkelseskommunene.

Den største andelen arbeidsreiser blant befolkningen i de 6 kommunene har en varighet på 10 minutter eller mindre, samtidig som andelen reduseres etter arbeidsreisens lengde. For reiser med lengde over 30 minutter reduseres andelen markant. Dette kan antyde at 30 minutters reisetid er en terskelverdi majoriteten av arbeidstakerne ikke ønsker å overstige for arbeidsreisens varighet, og de velger å bosette seg/velger arbeidsplass deretter. Dersom dette er tilfellet, vil boligområder med reisetid som overstiger 30 minutter til viktige næringsområder, som Forus, Risavika, Stavanger og Sandnes sentrum, ha markant lavere kvadratmeterpris sammenlignet med boligområder som ligger innenfor 30 minutters reisetid til viktige næringslivsområder. Dersom en ser på reisetid med bil til Forus, vil dette gjelde for hele Hå kommune og Gjesdal kommune, bortsett fra områdene rundt Ålgård.

Utviklingen går imidlertid i retning av at andelen lengre arbeidsreiser øker jevnt over tid. Mellom 1998 og 2012 økte andelen arbeidsreiser med varighet over 30 minutter med 4 prosentpoeng, fra 11 % i 1998 til 14 % i 2012. En mulig årsak til dette kan være den sterke boligprisveksten i sentrumsområdet av Stavangerregionen, og at gevinsten med å bosette seg i lenger avstand fra sentrumsområdene i større grad enn tidligere oppveier for økte reisekostnader. Dette er i tråd med den monosentriske teorien. Dersom dette er tilfelle i Stavangerregionen, vil andelen arbeidsreiser med varighet over 30 minutter øke mest i kommunene som ligger lengst unna sentrumsområdet.



Figur 4.5. Andel arbeidsreiser med varighet over 30 minutter av samtlige arbeidsreiser fordelt etter reisetid, år og kommune reisen startet i.

Figuren over viser at Hå er den kommunen innbyggerne har høyest andel arbeidsreiser over 30 minutter. I 2012 oppgav hver tredje bosatte i Hå som deltok i den befolkningsrepresentative reisevaneundersøkelsen at arbeidsreisen deres er lengre enn 30 minutter, noe som er en økning på 9 prosentpoeng fra 1998. Også innbyggerne i Gjesdal og Time, de to andre kommunene som har lengst avstand til Stavanger, oppgir en betydelig andel, hhv. 22 % og 21 % at arbeidsreisen varer lengre enn 30 minutter. At andelen arbeidsreiser over 30 minutter har økt så markant kan skyldes ulike utviklingstrekk, hvor de mest nærliggende er at en større andel av dem som flytter til disse kommunene har et arbeidssted hvor arbeidsreisen overstiger 30 minutter, at bosatte i disse kommunene i større grad får seg arbeid et sted hvor arbeidsteden er over 30 minutter unna, og at reisetiden har økt slik at flere bruker over 30 minutter på arbeidsreisen. Sistnevnte er en lite trolig forklaring, da vi tidligere har vist at reisetiden fra disse tre kommunene mot Stavanger, Sandnes og Forus er redusert over tid som følge av ny Rv44 og forlenging av 4-feltsstrekningen fra Hove mot Sandved. Oppsummert tyder den kraftige økningen i andel reiser over 30 minutter i Hå, Time og Gjesdal på at antall som pendler over relativt lange avstander, har økt vesentlig mellom 1998 og 2012.

## 4.4 Utvikling i reisevolum

Tabell 4.2. Antall reiser, og prosentvis endring mellom 1998, 2005 og 2012 fra de seks kommunene til hhv. Stavanger, Sandnes og Forus, samt innad i kommunen.

Fra kommune \ Til sted		Stavanger	Sandnes	Forus	Innad i kommunen
		Totalt antall reiser 1998		26 532	12 573
Prosentvis endring antall reiser mellom 1998 og 2005	Hå	75 %	49 %	145 %	13 %
	Gjesdal	-18 %	56 %	100 %	-5 %
	Sola	22 %	21 %	80 %	41 %
	Randaberg	18 %	-4 %	123 %	13 %
	Klepp	50 %	29 %	109 %	22 %
	Time	18 %	1 %	87 %	53 %
	Total	22 %	25 %	92 %	24 %
Totalt antall reiser 2005		32 356	15 687	10 438	126 556
Prosentvis endring antall reiser mellom 2005 og 2012	Hå	-10 %	24 %	84 %	16 %
	Gjesdal	47 %	11 %	-1 %	26 %
	Sola	12 %	34 %	-2 %	18 %
	Randaberg	-1 %	57 %	-17 %	36 %
	Klepp	21 %	29 %	-10 %	33 %
	Time	-13 %	23 %	11 %	26 %
	Total	8 %	26 %	1 %	24 %
Totalt antall reiser 2012		34 993	19 835	10 532	157 159

Majoriteten av reisene fra de 6 kommunene har et sted innenfor samme kommune som destinasjon. I 1998 utgjorde dette i overkant av 100 000 reiser daglig. Antall reiser innad i kommunen økte med 24 % både mellom 1998 og 2005 og 2005 og 2012, slik at det i 2012 ble gjennomført 55 000 flere reiser daglig enn i 1998. Stavanger kommune (unntatt Forus) var den vanligste destinasjonen til områder utenfor kommunen, etterfulgt av Sandnes kommune

(unntatt Lura). I perioden 1998-2005 var det en formidabel vekst i antall reiser fra de seks kommunen til Forus. Samlet økte antall reiser med 92 % i perioden fra 1998 til 2005, som tilsvarer en økning på rundt 5000 reiser daglig i ukedagene. Mellom 2005 og 2012 har det imidlertid ikke vært noen vesentlig endring i antall reiser fra de seks kommunene til Forus. I denne perioden skjedde den største veksten i antall reiser mot Sandnes og innad i kommunene, hvor antall reiser økte med hhv. 26 % og 24 % for de seks kommunene samlet sett. Dette var mer eller mindre tilsvarende økningen i antall reiser som forekom i perioden 1998 til 2005, og tilsvarer en gjennomsnittlig årlig vekst i antall reiser på rundt 3,4 %.

## 4.5 Pendlingsstrømmer og arbeidsreiser

Tabell 4.3. Antall sysselsatte personer i Stavangerregionen 2012 fordelt etter bosteds- og arbeidsstedskommune

Arbeid Bosted	Stavanger	Sandnes	Hå	Gjesdal	Sola	Randaberg	Klepp	Time	Total
Stavanger	49 048	7 502	103	191	6 761	1 212	404	246	<b>65 467</b>
Sandnes	11 660	17 796	295	598	3 480	178	1 082	576	<b>35 665</b>
Hå	749	771	5 486	70	339	13	663	1 200	<b>9 291</b>
Gjesdal	1 097	1 513	92	2 360	415	23	231	192	<b>5 923</b>
Sola	4 962	1 859	42	33	5 232	150	232	68	<b>12 578</b>
Randaberg	2 476	477	13	7	592	1 598	20	12	<b>5 195</b>
Klepp	1 619	1 718	412	93	913	28	3 666	1 145	<b>9 594</b>
Time	1 526	1 328	617	171	585	16	1 199	3 735	<b>9 177</b>
<b>Total</b>	<b>73 137</b>	<b>32 964</b>	<b>7 060</b>	<b>3 523</b>	<b>18 317</b>	<b>3 218</b>	<b>7 497</b>	<b>7 174</b>	<b>152 890</b>
<b>Andel innpendling</b>	<b>33 %</b>	<b>46 %</b>	<b>22 %</b>	<b>33 %</b>	<b>71 %</b>	<b>50 %</b>	<b>51 %</b>	<b>48 %</b>	<b>42 %</b>

Totalt er det 152 890 sysselsatte som både bor og arbeider innenfor det som her er definert som Stavangerregionen (SSB 2012). Tabellen over viser at Stavanger kommune (inkl. Forus) er den kommunen flest bosatte i Stavangerregionen har som arbeidssted (73 137), etterfulgt av Sandnes kommune (32 964) og Sola kommune (18 317). Sola er den kommunen som har høyest andel innpendling fra de andre kommunene i regionen, og hele 71 % av dem som er sysselsatt i Sola kommune er bosatt i andre kommuner i regionen enn Sola kommune. Det er



blant annet flere som arbeider i Sola kommune og er bosatt i Stavanger kommune enn som er bosatt i Sola kommune, samtidig som nesten like mange av dem som er bosatt i Sola kommune pendler til Stavanger kommune som til egen kommune. Randaberg, Klepp og Time er andre kommuner som har relativt stor innpendling fra andre kommuner i regionen, hvor rundt 50 % av de sysselsatte pendler inn fra andre kommuner i regionen. Også de to kommunene som sysselsetter flest av dem som både bor og arbeider innenfor Stavangerregionen, Stavanger og Sandnes kommune, har en relativt høy andel innpendling, hhv. 33 % og 46 %. Dette indikerer at Stavangerregionen er et svært tett integrert bo- og arbeidsmarked, hvor en stor andel av de sysselsatte pendler over kommunegrensen. Hå kommune er den kommunen som har lavest andel innpendling fra de andre kommunene i regionen, 22 % av de sysselsatte i Hå kommune har bosted i de andre kommunene.

Tabell 4.4. Endring i antall sysselsatte personer i Stavangerregionen mellom 2005 og 2012 fordelt etter bosteds- og arbeidsstedskommune

Arbeid Bosted	Stavanger	Sandnes	Hå	Gjesdal	Sola	Randaberg	Klepp	Time	Total
Stavanger	19 %	25 %	-25 %	97 %	50 %	6 %	99 %	-1 %	<b>22 %</b>
Sandnes	28 %	21 %	35 %	48 %	64 %	3 %	63 %	-2 %	<b>27 %</b>
Hå	19 %	50 %	12 %	89 %	84 %	225 %	54 %	43 %	<b>23 %</b>
Gjesdal	24 %	32 %	11 %	19 %	70 %	77 %	59 %	15 %	<b>27 %</b>
Sola	30 %	41 %	11 %	43 %	34 %	24 %	92 %	-14 %	<b>34 %</b>
Randaberg	15 %	29 %	63 %	40 %	43 %	18 %	5 %	-25 %	<b>20 %</b>
Klepp	35 %	34 %	36 %	79 %	114 %	0 %	19 %	11 %	<b>30 %</b>
Time	30 %	27 %	23 %	51 %	103 %	0 %	38 %	4 %	<b>21 %</b>
<b>Total</b>	<b>21 %</b>	<b>25 %</b>	<b>14 %</b>	<b>30 %</b>	<b>52 %</b>	<b>13 %</b>	<b>36 %</b>	<b>10 %</b>	<b>25 %</b>
<b>Pendler</b>	<b>27 %</b>	<b>30 %</b>	<b>22 %</b>	<b>59 %</b>	<b>60 %</b>	<b>8 %</b>	<b>56 %</b>	<b>16 %</b>	<b>27 %</b>

Mellom 2005 og 2012 økte antall sysselsatte som både er bosatt og arbeider innenfor Stavangerregionen med 25 %. Sola, Klepp og Gjesdal er kommunene som har hatt høyest vekst i antall sysselsatte med bosted i Stavangerregionen, med en vekst på hhv. 52 %, 36 % og 30 %. I samme periode økte antall som pendler over kommunegrensene innenfor samme område med 27 %. Samtlige kommuner, bortsett fra Randaberg, har hatt en sterkere vekst i antall sysselsatte som pendler fra andre kommuner i regionen enn vekst i sysselsatte.

Tabell 4.5. Endring arbeidsreiser

Fra kommune \ Til sted		Til sted			Innad i kommunen
		Stavanger	Sandnes	Forus	
Totalt antall arbeidsreiser 1998		11 673	4 544	2 423	21 350
Prosentvis endring i arbeidsreiser mellom 1998 og 2005	Hå	2 %	83 %	327 %	40 %
	Gjesdal	14 %	54 %	91 %	67 %
	Sola	17 %	50 %	79 %	44 %
	Randaberg	6 %	23 %	105 %	53 %
	Klepp	51 %	19 %	185 %	22 %
	Time	-18 %	20 %	49 %	49 %
	Total	13 %	39 %	100 %	43 %
Totalt antall arbeidsreiser 2005		13 150	6 294	4 836	30 547
Prosentvis endring i arbeidsreiser mellom 2005 og 2012	Hå	16 %	34 %	15 %	-26 %
	Gjesdal	27 %	39 %	-6 %	-13 %
	Sola	10 %	-3 %	-4 %	14 %
	Randaberg	4 %	62 %	-24 %	-19 %
	Klepp	35 %	44 %	8 %	24 %
	Time	17 %	19 %	78 %	-8 %
	Total	13 %	20 %	5 %	-5 %
Totalt antall arbeidsreiser 2012		14 889	7 582	5 057	28 968

Mellom 1998 og 2005 fordoblet antall arbeidsreiser fra de 6 undersøkelses-kommunene mot Forus seg, fra 2423 reiser daglig i 1998 til 4836 daglig i 2005. I samme periode økte antall arbeidsreiser fra de 6 kommunene mot Sandnes med 39 %, mot Stavanger med 13 %, mens det også var en betydelig vekst i antall arbeidsreiser innad i kommunene med en vekst på 43 %. Økning i antall arbeidsreiser fra de 6 kommunene var med andre ord betydelig sterkere mot områdene lengre sør enn mot Stavanger. Mellom 2005 og 2012 var veksten i antall

arbeidsreiser fra de 6 kommunene mot Stavanger prosentvis lik som i foregående periode, 13 %, den ble redusert til 20 % mot Sandnes, 5 % mot Forus, mens det var en nedgang på 5 % i antall kommuneinterne arbeidsreiser. At veksten i antall arbeidsreiser fra de 6 kommunene mot Forus ble betraktelig redusert, fra 100 % mellom 1998 til 2005 til 5 % mellom 2005 til 2012, kan skyldes flere årsaker som må sees i sammenheng. En årsak kan være at trafikkavviklingsproblemene til og fra Forus har økt relativt mer enn til Stavanger og Sandnes, slik at det er mer attraktivt for de som jobber der å bosette seg i nærheten av arbeidsplassen. Det er betydelig bedre kollektivtilbud mellom de 6 kommunene og Stavanger og Sandnes, sammenlignet med Forus.

## **4.6 Samferdsel og de regionale sentras funksjon**

Som nevnt tidligere består ikke Stavangerregionen av et udiskutabelt sentrumsområde som i de andre store byregionene i Norge. Reduksjon i reisetid som følge infrastrukturforbedringer fra et lokalsenter til et større regionalt senter kan tenkes å påvirke det lokale senterets handels- og servicefunksjoner gjennom to motstridende effekter. Dersom senteret befinner seg i en region med befolkningsvekst, vil flere velge å bosette seg her fremfor andre områder som tidligere hadde samme reisetidsavstand til regionsenteret, og ikke har fått redusert reisetid. Dette vil øke markedet i det omlandet som handels- og servicebedriftene i lokalsenteret betjener, og føre til at flere handlereiser har lokalsenteret som destinasjon. På den andre siden vil handels- og servicefunksjoner i regionsenteret nå bli mer tilgjengelig for innbyggerne i lokalsenteret som har opplevd kortere reisetid.

Det motsatte er imidlertid også tilfelle, men som regel vil handelsstanden i regionsenteret vinne på dette, da disse typisk tilbyr et bredere utvalg eller lavere priser fordi de allerede betjener et større marked. Dette tilsier at når avstanden, som tidligere reduserte omfang av handlereiser fra lokalsenteret mot regionsenteret reduseres, vil antall handlereiser fra lokalsenteret til regionsenteret øke. Å identifisere hvilke følger redusert reisetid får for utviklingen i antall handlereiser som følge av samferdselsforbedringer er imidlertid svært vanskelig. Grunnen til dette er at det er utviklingen av handels- og servicetilbud på de ulike stedene som i størst grad er årsak til eventuelle endringer. Tabellen under viser utvikling i antall handlereiser fra de 6 kommunene mot Stavanger, Sandnes og Forus, samt kommuneinterne handlereiser.

Tabell 4.6. Endring handlereiser

Til sted Fra kommune		Stavanger	Sandnes	Forus	Innad i kommunen
		Totalt antall handlereiser 1998	3520	2303	1396
Prosentvis endring i handlereiser mellom 1998 og 2005	Hå	676 %	-47 %	-66 %	-11 %
	Gjesdal	-6 %	107 %	245 %	-41 %
	Sola	29 %	-30 %	79 %	19 %
	Randaberg	23 %	-81 %	576 %	-6 %
	Klepp	108 %	35 %	233 %	-12 %
	Time	194 %	-51 %	82 %	27 %
	Total	43 %	-15 %	112 %	-5 %
Totalt antall handlereiser 2005		5031	1953	2953	30085
Prosentvis endring i handlereiser mellom 2005 og 2012	Hå	-22 %	271 %	1017 %	21 %
	Gjesdal	74 %	10 %	13 %	77 %
	Sola	-1 %	148 %	17 %	42 %
	Randaberg	16 %	-16 %	-19 %	56 %
	Klepp	-6 %	21 %	-19 %	46 %
	Time	-8 %	98 %	-71 %	83 %
	Total	5 %	76 %	9 %	50 %
Totalt antall handlereiser 2012		5295	3429	3216	45218

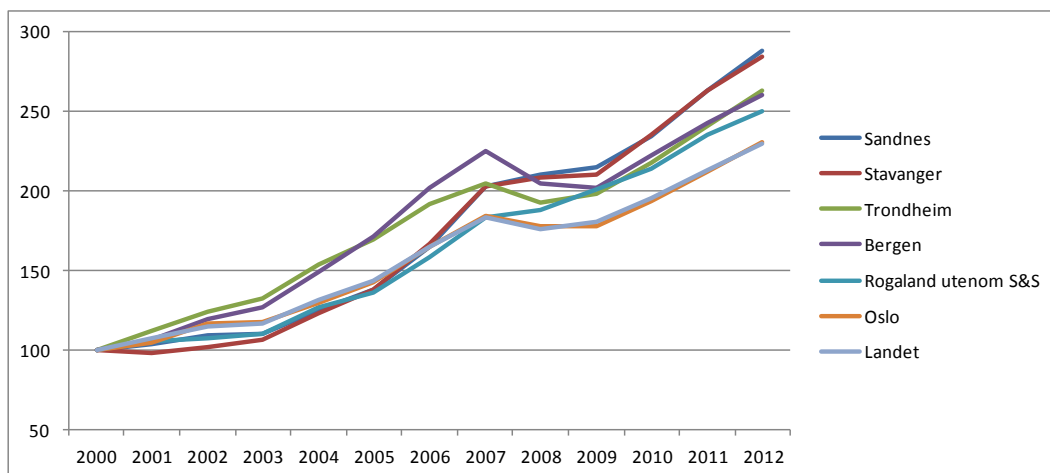
Tabellen viser at kommuneinterne handlereiser dominerer antall utførte handlereiser med opprinnelse i de 6 kommunene med en andel på 81 % av alle handlereiser i 1998. I perioden 1998 til 2005 var det imidlertid nedgang i antall handlereiser innad i kommunen totalt for de seks kommunene på tross av befolkningsvekst, og andelen kommuneinterne handlereiser ble redusert til 75 %. Også antall handlereiser mot Sandnes ble redusert i denne perioden, med 15 %. Antall handlereiser fra de seks kommunene økte på samme tid kraftig til Stavanger og Forus/Lura, med hhv. 43 % og 112 %.

Åpning og videreutvikling av flere kjøpesentre i disse områdene er mest sannsynlig den viktigste årsaken til denne utviklingen, da det i liten grad skjedde noen vesentlige forbedringer av infrastrukturen mellom 1998 og 2005. I perioden 2005 til 2012 kom det en motreaksjon på denne utviklingen, og antall handlereiser fra de seks kommunene økte mest til Sandnes og innad i kommunene. Forbedret handels- og servicetilbud i de seks kommunene, samt sterk befolkningsvekst er nærliggende årsaker til dette. Ser en på den sterke veksten i antall handlereiser fra Klepp, Time og Hå mot Sandnes mellom 2005 og 2012, er det mulig at en del av dette kan tilskrives utbygging av Rv 44. Veksten i antall handlereiser mot Stavanger og Forus, som også fikk redusert reisetid mot disse kommunene som følge av Rv44, ble derimot betraktelig redusert i denne perioden, noe som svekker denne teorien. Utviklingen i antall handlereiser ser i størst grad ut til å påvirkes av utviklingen av handels- og servicetilbud. På den andre siden forutsetter utviklingen av et bredere handels- og servicetilbud at det er tilstrekkelig med kunder. Her vil forbedret samferdsel og reduserte reisetider bidra til å øke omlandet og kundegrunnet.



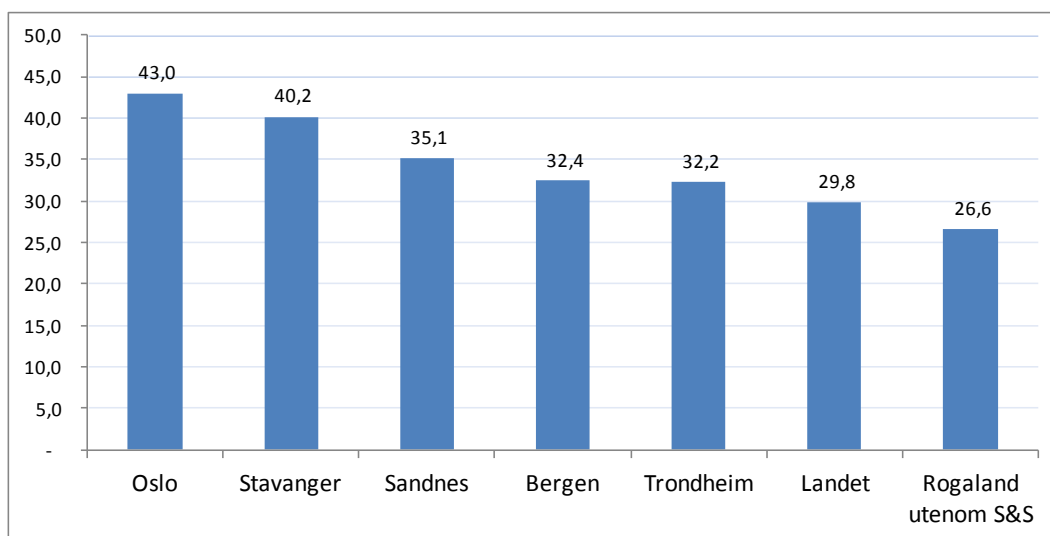
## 5 Boligpriser i regionen

I perioden 2000 til 2012 hadde Stavanger og Sandnes størst prosentvis vekst i boligprisene sammenlignet med andre storbyer og landet som helhet. I resten av Rogaland har prisene steget mer enn i landet som helhet, men mindre enn i Bergen og Trondheim. Prisene i Oslo har i perioden vokst i takt med prisene for landet som helhet.



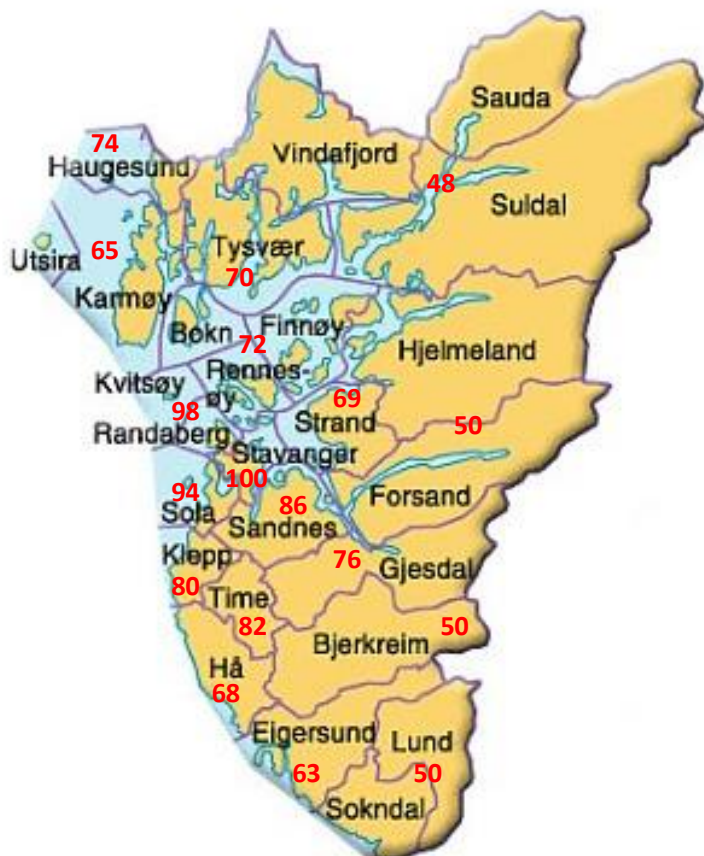
Figur 5.1. Boligprisutviklingen i perioden 2000-2012 etter område. Nominell vekst. Indeks: 2000=100. Kilde: Eiendomsmeglerforetakenes Forening (Eff), FINN og Pöyry.

Selv om prisene har steget mest i Stavanger og Sandnes i perioden er prisnivået likevel størst i Oslo.



Figur 5.2. Boligprisnivået i 2012 etter område. Gjennomsnittlig kvadratmeterpris. Kilde: Eiendomsmeglerforetakenes Forening (Eff), FINN og Pöyry.

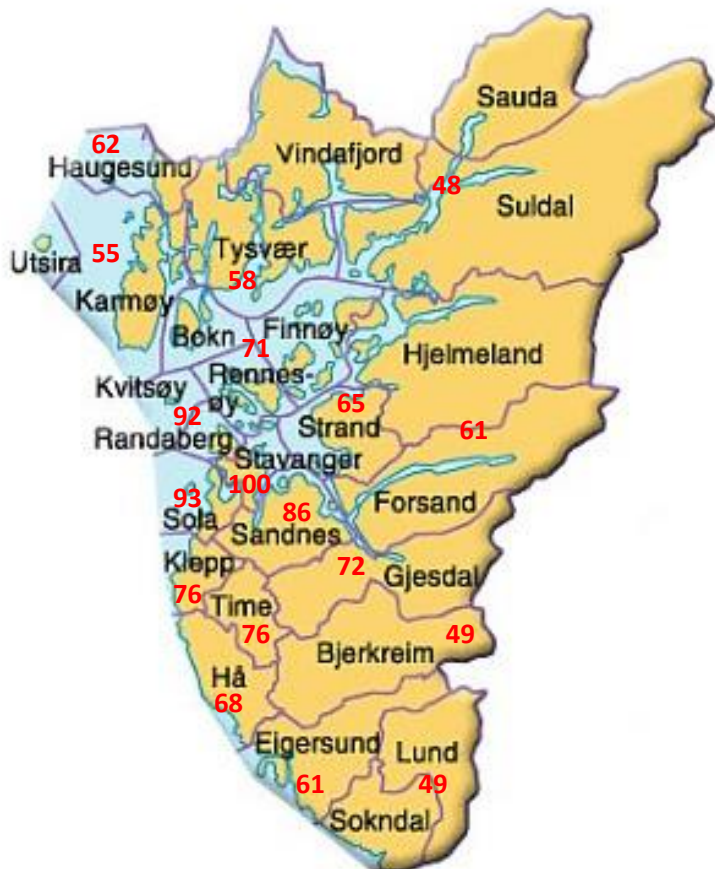
Vi har foretatt en analyse av alle boligsalg i Rogaland gjennom finn.no for periodene 2003-2004, 2007-2008 og 2011-2012. En statistisk analyse (hedonisk regresjonsanalyse) er gjennomført slik at vi kan sammenligne kvadratmeterpriser på samme type bolig i alle kommuner, uavhengig av hva slags boliger som er omsatt i kommunene. I noen kommuner er det få omsatte boliger og disse kommunene er slått sammen med andre kommuner i analysen.<sup>1</sup> Det er beregnet relative priser der kommunen med de høyeste prisene, Stavanger, har fått verdien 100. Tallene for de andre kommunene viser prisnivået i prosent av Stavangers prisnivå.



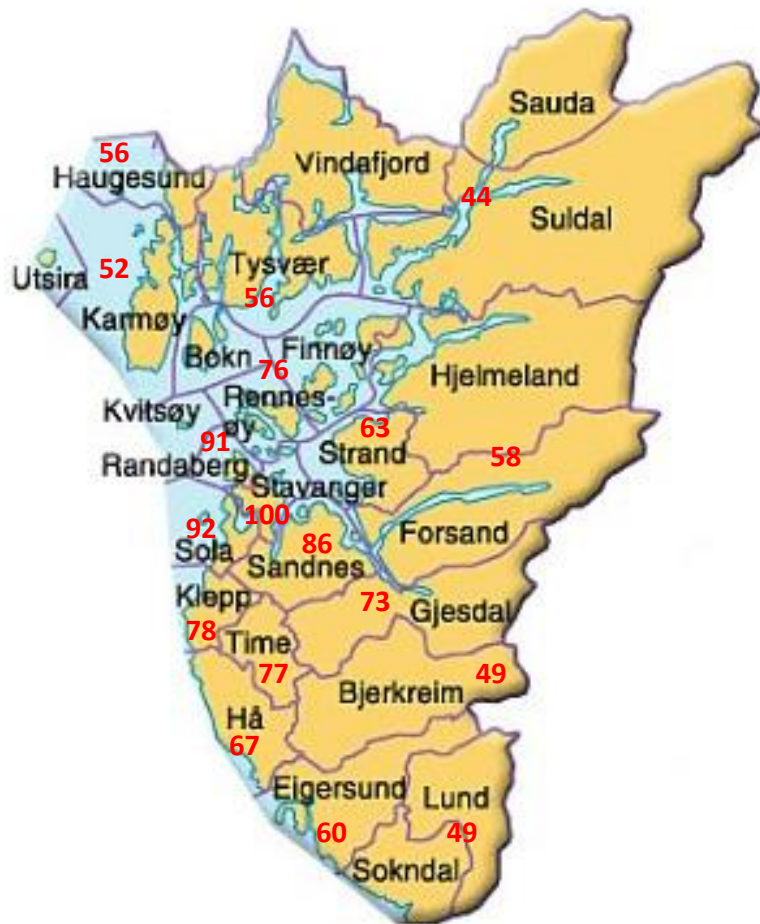
Figur 5.3. Relativt boligprisnivå i kommuner/områder av Rogaland. 2003-2004. Stavanger=100

<sup>1</sup> Følgende kommuner er slått sammen: Område 1: Forsand, Hjelmeland. Område 2: Finnøy, Rennesøy, Kvitsøy, Bokn. Område 3: Vindafjord, Suldal, Sauda. Område 4: Sokndal, Lund, Bjerkreim. Område 5: Karmøy, Utsira.



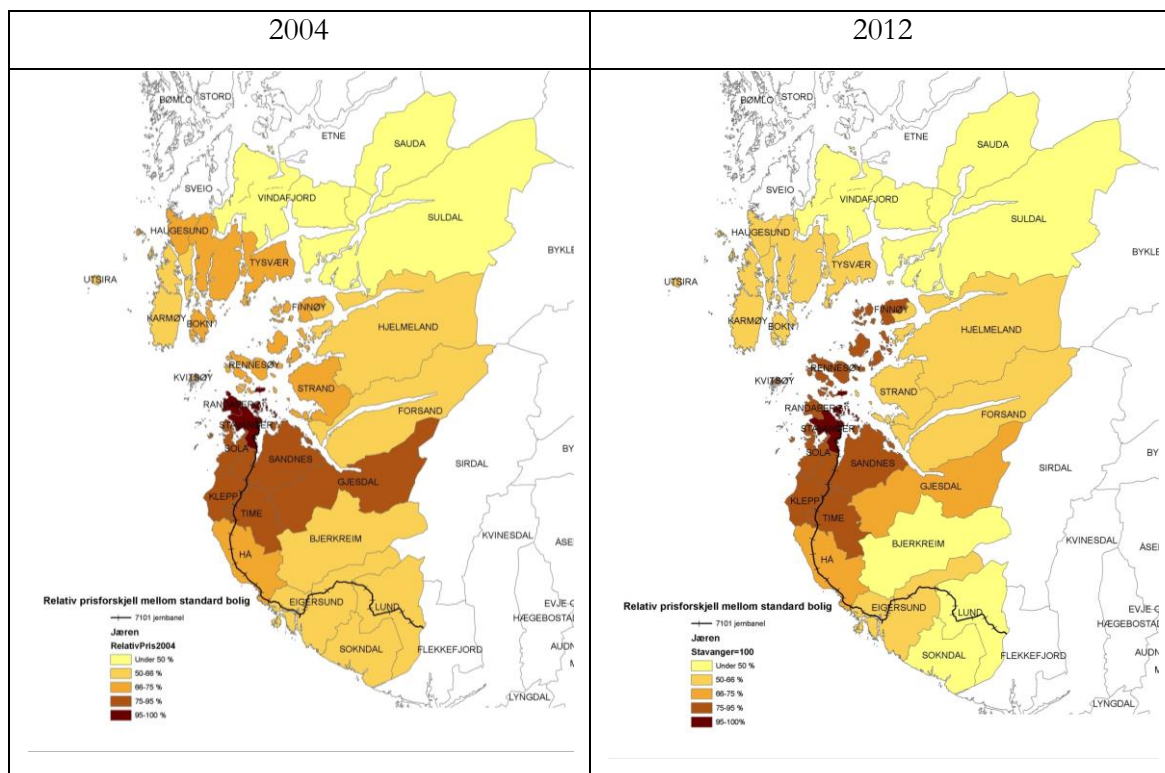


Figur 5.4. Relativt boligprisnivå i kommuner/områder av Rogaland. 2007-2008. Stavanger=100



Figur 5.5. Relativt boligprisnivå i kommuner/områder av Rogaland. 2011-2012. Stavanger=100

I Figur 5.6 har vi sammenlignet 2004 og 2012 ved å skravere områdene etter hvor høyt boligprisnivået er i området sammenlignet med Stavanger. Dette gir et mer visuelt uttrykk for endringene som har skjedd i perioden.

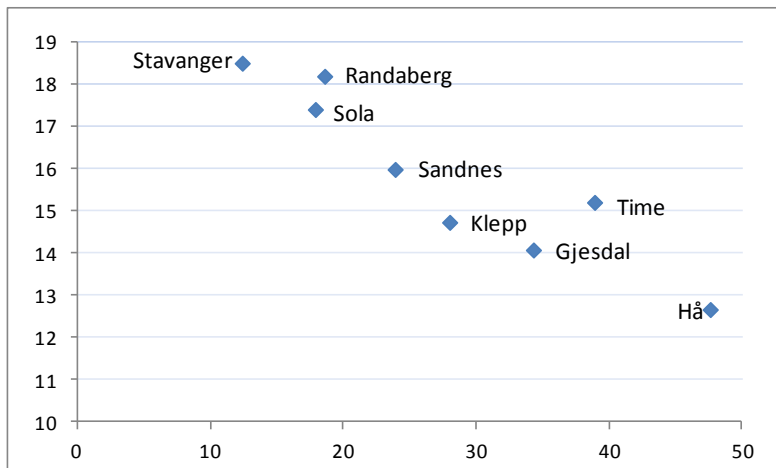


Figur 5.6 Endring i relative boligpriser i Rogalandskommunene mellom 2004 og 2012

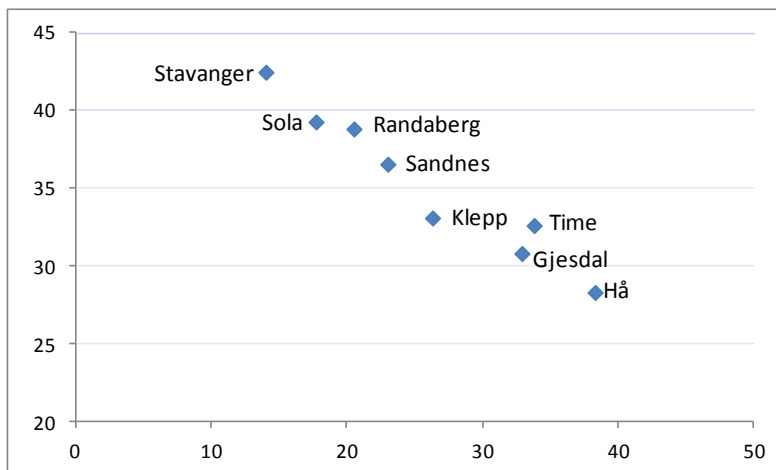
Mens Stavanger og nabokommunene i 2004 var et sammenhengende høyprisområde sammenlignet med resten av Rogaland, synes høyprisområdet å ha forsterket seg områdene med fastlandsforbindelse nord for Stavanger. Generelt kan en si at flere av kommunene øst i Rogaland har sakket akterut i forhold til Stavanger, og det samme gjelder kommunene nord for Boknafjorden.

I figuren nedenfor har vi sett på boligprisnivåene i 2004 og 2012 og sett dette i sammenheng med oppgitt arbeidsreisetid med bil fra de enkelte kommunene til arbeidsstedet i Stavanger i 2005 og 2012.

2004/2005



2012



Figur 5.7. Sammenheng mellom kjøretid med bil til arbeid og boligpris per kvadratmeter. 2004/2005 og 2012

Figurene viser at det er en tydelig sammenheng mellom prisnivå og reisetid. I 2004/5 synes Randaberg og Time å ha relativt høye boligpriser i forhold til reisetiden. Disse utslagene er betydelig dempet i 2012, selv om begge kommunene fortsatt avviker fra mønsteret med å ha relativt høye boligpriser i forhold til reisetid.

Ser vi samtlige figurer ovenfor i sammenheng kan vi få fram mer detaljerte utviklingstrekk. Prisforholdet mellom Stavanger og Sandnes synes å ha vært stabilt i hele perioden vi har sett på. Randaberg har fått lenger reisetid og kvadratmeterprisen har falt relativt til Stavanger. Sola har fått redusert reisetid og har nå høyere priser enn Randaberg. Time har fått redusert reisetiden, men ikke opprettholdt det samme høye boligprisnivået i forhold til Stavanger som de hadde i 2004. Reduksjonen i reisetid for Hå har ført til at kommune har kommet relativt nærmere Gjesdal.

Kommunene på øyene nord for Stavanger har bro/tunellforbindelse til Stavanger, muligens mindre trafikk og har forbedret sitt prisforhold til Stavanger. Derimot har kommunen nord i Rogaland med Haugesund som den større bykommunen tapt svært mye prismessig til

Stavanger i perioden. Lengst i sør er prisforholdet mellom kommunen der og Stavanger om lag det samme eller noe dårligere.

Det hevdes ofte at når prisene sentralt i et byområde blir svært høye, vil folk se seg om etter boliger i nabokommunene. Etterspørselen vrir seg mot disse og en skulle få en større utjevning av prisene mellom Stavanger og nabokommunene. Våre data svekker en slik forklaringsmodell, og styrker teorien om at reisekostnader betyr mye for prisdannelsen.



## 6 Befolkningsutvikling og boligbyggebehov framover

### 6.1 Befolkningsprognoser

De fleste kommunene forholder seg til SSBs befolkningsframskrivninger, MMMM-alternativet. Andre benytter KOMPASS-modellen til å framskrive befolkningen, gitt nivået på og sammensetningen av framtidig boligbygging. Tabellen nedenfor er basert på SSBs befolkningsframskrivninger, alternativ MMMM.

Tabell 6.1. *Befolkning 2013, befolkningsutvikling 2001-2013 og befolkningsprognoser 2013 – 2040*

Kommune	Folketall 1.01.2013	Årlig vekst 2001-2006	Årlig vekst 2006-2013	Årlig vekst 2013-2020	Årlig vekst 2020-2040
Sandnes	70046	1,8	2,5	1,9	1,1
Stavanger	129191	1,1	1,7	1,0	0,6
Hå	17635	1,2	2,5	2,4	1,5
Klepp	18227	1,3	3,0	2,7	1,7
Time	17437	1,9	2,4	1,6	1,2
Gjesdal	11039	0,9	2,3	2,2	1,3
Sola	24579	1,1	2,9	2,5	1,4
Randaberg	10397	1,2	1,6	1,5	0,8
Sum	298551	1,3	2,1	1,7	1,0
6 kommuner	99314	1,3	2,5	2,2	1,4

Kilde: SSB. Befolkningsframskrivninger, alternativ MMMM

I følge SSBs framskrivninger vil veksten fram til 2020 være litt i underkant av veksten de siste 6-7 årene. I resten av perioden, dvs. mellom 2020 og 2040 vil den årlige veksten være lavere med et gjennomsnitt for de seks kommunene på 1,4 prosent per år. Prognosene er i betydelig grad basert på historisk nettoinnflytting til kommunene slik at de kommunene som historisk har hatt høyest vekst i stor grad også får den høyeste veksten i framskrivingsperioden.

## 6.2 Boligbyggebehov

I beregningene av fremtidig byggebehov har vi brukt en tradisjonell boligfrekvens-modell, der boligfrekvenser for ulike alders- og sivilstandsgrupper beregnes på grunnlag av data fra Levekårsundersøkelsen i år 2007. Vi skiller mellom par og enslige. Par kan både være formelt gifte og samboere. Når ett par har egen bolig er boligfrekvensen 1. Egen bolig betyr at en enten eier eller leier en bolig. Den er null for de par som ikke har egen bolig, men bor inne hos andre. Det samme gjelder enslige personer. En enslig person som disponerer en eid eller leid bolig har frekvensen 1, de andre null, enten de bor hos foreldre eller inne i andre husholdninger. Når søsken eller venner bor sammen i bokollektiver er det bare en av personene som får boligfrekvens 1, de andre får null.

*Tabell 6.2. Boligfrekvenser i 2007 etter alder og par/enslig. Oslo, landet.*

Par/enslig og alder	Landet
Alle par	99,2
Enslige 16-19	14,4
Enslige 20-29	68,9
Enslige 30-39	89,3
Enslige 40-49	96,3
Enslige 50-59	97,2
Enslige 60-69	98,0
Enslige 70+	97,4
N=	3212

Kilde: Bearbejdede data fra Levekårsundersøkelsen 2007

For landet som helhet ser vi for eksempel at 68,9 prosent av de enslige i aldersgruppen 20-29 år har egen bolig. Nesten alle par har egen bolig.

SSBs befolkningsfremskrivninger publiseres kun etter alder og ikke sivilstand. Vi må derfor beregne boligfrekvenser for aldersgrupper uavhengig av sivilstand. Når 2 personer i et par har egen bolig, vil hver av dem ha en boligfrekvens på 0,5 ( $0,5 \times 2 \text{ personer} = 1 \text{ bolig}$ ). Frekvensen for enslige personer blir som før. De reviderte frekvensene som benyttes for å beregne byggebehovet, blir:



*Tabell 6.3. Boligfrekvenser i 2007 etter alder. Landet og Rogaland*

Alder	Landet	Rogaland
16-19	16,2	1,7
20-29	59,8	60,4
30-39	59,3	55,9
40-49	61,6	59,7
50-59	60,0	60,3
60-69	63,6	50,0
70+	72,2	75,8

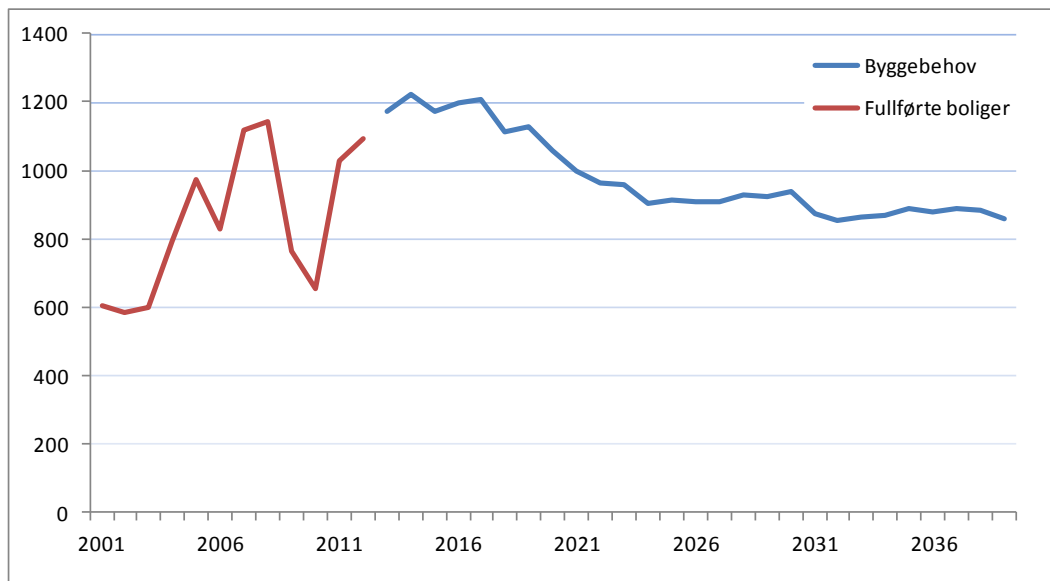
Kilde: Bearbejdede data fra Levekårsundersøkelsen 2007

I

Tabell 6.3 er frekvensene avhengig av fordelingen mellom antall par og antall enslige i grunnlagsmaterialet fra Levekårsundersøkelsen. Siden boligfrekvensene for par ligger på i underkant av 50 prosent, vil frekvensene for aldersgruppen samlet bli trukket opp når ensligefrekvensene er under 50 prosent, og tilsvarende trukket ned når ensligefrekvensene ligger over 50 prosent. Jo høyere andel parene utgjør, jo mer vil frekvensene bli trukket ned for sistnevnte gruppe.

I de beregningene av byggebehovet vi foretar, forutsetter vi indirekte at både boligfrekvensene innenfor hver alders- og sivilstandsgruppe vil være konstant i framskrivingsperioden, men at også forholdet mellom antall personer som er enslige og antall personer som lever i parforhold vil holde seg konstant. Det kan tenkes at forholdet mellom antall par og enslige vil bli annerledes i fremtiden enn i dag. Dersom for eksempel de som blir 60-69 år i framskrivingsperioden i større grad vil leve i parforhold enn de gjør i dag, vil boligfrekvensene måtte settes ned etter hvert, noe som medfører et lavere boligbehov for denne gruppen. Om vi hadde hatt tilgang på data slik at boligfrekvenser for 2012 kunne beregnes, ville disse antakelig vist lavere verdier enn 2007-frekvensene. Dette skyldes at befolkningsveksten siden 2007 har vært betydelig større enn boligbyggingen, noe som antakelig har økt antall personer per bolig i perioden 2007-2012.<sup>2</sup> Bruk av 2012-frekvenser i beregninger av byggebehovet ville dermed ha gitt noe lavere tall for byggebehovet, men forskjellen ville trolig vært liten.

Vi har tatt utgangspunkt i befolkningsframskrivingene for de seks kommunene (MMMM-alternativet til SSB) og beregnet det samlede årlige byggebehovet frem til 2039.



Figur 6.1. Faktisk antall fullførte boliger 2001-2012 og beregnet byggebehov for perioden 2013-2039. De seks kommunene.

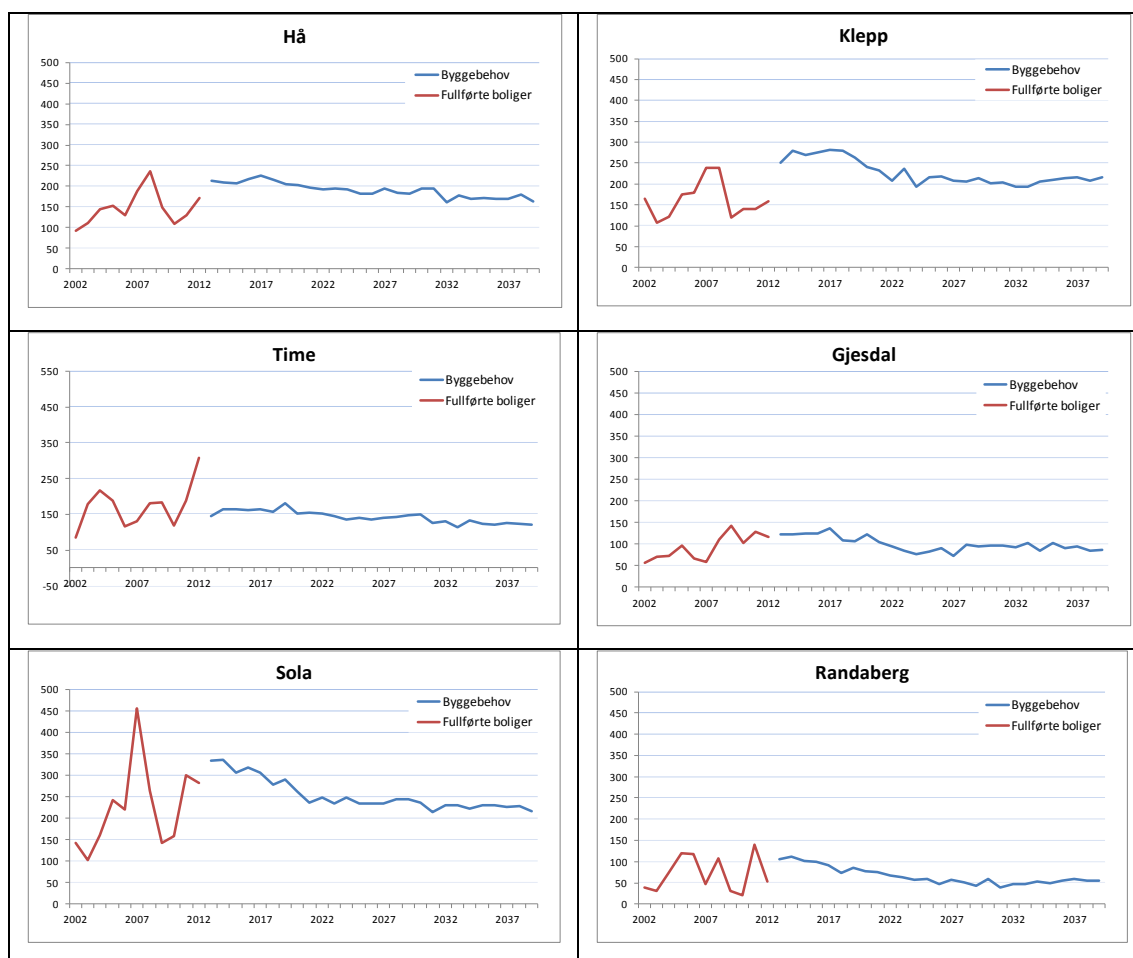
Både rett før og etter finanskrisen lå nybyggingen på et nivå på rundt 1100 boliger i året. For å tilfredsstille den demografiske etterspørselen, gitt at boligdekningen for alle aldersgrupper forblir uendret, må boligbyggingen de kommende årene ligge rundt 1200 boliger per år i de

<sup>2</sup> Vi har tidligere vist at antall personer per bolig har gått ned i perioden 2001-2011.

seks kommunene. Omkring år 2025 har byggebehovet falt til ca. 900 boliger i året. Samlet sett er byggebehovet noe i overkant av dagens nivå på fullførte boliger.

Vi har nedenfor laget tilsvarende beregninger for de seks kommunene enkeltvis, også på grunnlag av SSBs MMMM-alternativ.

Vi ser det imidlertid som viktig i dette prosjektet ikke å akseptere de kommunale befolkningsframskrivingene som SSB har foretatt, men heller se det slik at det er beslutningene om hvor boligbyggingen skal komme, og ønsket om å styre befolkningsveksten gjennom boligbyggingen som i betydelig grad vil generere befolkningsveksten. Dette vil vi ta opp mer eksplisitt i sluttkapitlet.



Figur 6.2. Faktisk antall fullførte boliger 2002-2012 og beregnet byggebehov for perioden 2013-2039. De seks kommunene hver for seg.

Beregningene viser at det er forskjell på kommunene. Mens Hå og Klepp i dag har et for lavt nivå på boligbyggingen sammenlignet med det beregnede behovet, synes de fire andre

kommunen å ligge på det riktige nivået i forhold til SSBs befolkningsframskrivinger, kanskje bortsett fra Sola som må opp på et litt høyere nivå. I Randaberg svinger nybyggingen betydelig fra år til år.

Oppsummert viser vi i tabellen nedenfor veksttakten i boligmassen for perioden 2013-2040 sammenlignet med forventet befolkningsvekst etter SSBs MMMM-alternativ.

Tabell 6.4. Forventet vekst i befolkning og boligmasse, basert på SSBs MMMM-framskriving

Kommune	Folketall 1.01.2013	Årlig befolkningsvekst 2013-2040	Årlig vekst i boligmassen 2013-2040
Hå	17635	1,7	2,0
Klepp	18227	2,0	2,3
Time	17437	1,3	1,6
Gjesdal	11039	1,5	1,8
Sola	24579	1,7	2,0
Randaberg	10397	1,0	1,3
Alle seks	99314	1,6	1,9

Vi legger merke til at boligmassen forventes å vokse sterkere enn befolkningen, selv om boligdekningen for ulike aldersgrupper er forutsatt å være uendret i framskrivingsperioden. Dette skyldes en vridning i befolkningens sammensetning over tid mot relativt flere eldre enn yngre. Eldre har høyere boligfrekvenser, noe som dermed tilsier at veksten i boligmassen må være større enn befolkningsveksten for å opprettholde dagens boligdekningstall.



## 7 Kommunalt handlingsrom

### 7.1 Regional plan som rammebetingelse

Regionalplan for Jæren (Rogaland fylkeskommune 2012) gjelder for 10 kommuner i regionen og har bakgrunn i en 12 år gammel fylkesdelsplan for langsiktig byutvikling på Jæren. Fylkestinget vedtok i 2006 at denne planen skulle revideres. På en større konferanse om temaet med berørte parter kom det fram at kommunene så behovet for en begrenset rullering av planen. I et nytt vedtak i fylkestinget i 2007 ble det bedt om at en rullering av planen skulle settes i gang. Et planprogram ble vedtatt i 2008 og målsettingen var å oversende planen til Miljøverndepartementet i 2009. Underveis ble arbeidet satt i bero i påvente av konseptvalgutredningen for transportsystemet på Jæren.

Det foreliggende høringsutkastet til Regionalplan for Jæren viser hvilke nasjonale og regionale rammebetingelser som styrer den enkelte kommunes handlingsrom. For det første vises det til nasjonale forventninger til regional planlegging for å oppnå en bærekraftig utvikling, et dokument som Plan- og bygningsloven pålegger regjeringen å utarbeide hvert fjerde år, jmf § 6-1. By- og tettstedsutvikling, samferdsel og infrastruktur er noen av temaene som berøres i dokumentet om nasjonale forventninger fra 2011. Nasjonal Transportplan, statlige planretningslinjer (SPR) og gjeldene rikspolitiske retningslinjer (RPR) er andre sentrale forutsetninger for regional og kommunal planlegging, jmf. Plan- og bygningslovens § 6-2. En rekke av disse retningslinjene er lagt til grunn for utarbeidelse av Regionplan for Jæren. Det vises også til nasjonale føringer for kultur- og jordvern.

Utgangspunktet for den regionale planleggingen på Jæren er Fylkesplanen og at det minst en gang i hver valgperiode skal utarbeides en regional planstrategi, og i tråd med denne, en regional plan, jmf. Plan- og bygningslovens § 7-1 og 8-1. Planen skal vedtas av Regional planmyndighet, som er Fylkestinget. Til regional plan skal det utarbeides et handlingsprogram for gjennomføring av planen.

Et av hovedgrepene i planen er, sitat:

.. regionale retningslinjer for tetthet ved utbygging av nye boligområder, både i felt, ved transformasjon/byomforming og fortetting.

Hensikten er å bevare jordbruksareal, øke kollektivandelen, øke utbygging og bruk av gang og sykkelveier samt å bevare eksisterende kulturmiljø og verne karakteristiske grøntstrukturer. Ny vegutbygging som hovedstrategi for å møte transportutfordringene vurderes i følge planen som en lite egnet løsning. Det vil bli brukt rekkefølgebestemmelser i utbygging av boliger og transportinfrastruktur på en slik måte at en ut fra planen kan se hvilke områder innenfor hver kommune som skal prioriteres utbygd for å oppfylle målet om redusert transportvekst. Kommunene forplikter seg i sin arealplanlegging til å vurdere potensialet for boligbygging i de prioriterte sonene og tilrettelegge sosial og teknisk infrastruktur for utbygging, enten det dreier seg om feltutbygging eller transformasjon og fortetting. Det legges også opp til en betydelig parallell utbygging i de ikke-prioriterte sonene, for at kommunene kan vektlegge andre forhold enn areal- og transport i egne vurderinger av lokalisering av boligvekst (Rogaland fylkeskommune 2012).

Planen skal være et politisk rammeverk som gir viktige føringer for noen hovedtrekk i kommunal arealforvaltning og dermed sikre en interkommunal samordning. Retningslinjer til regional plan er forankret i Plan- og bygningsloven og kan være grunnlag for regionale myndigheter og statsetater for å fremme innsigelse hvis planforslag er i strid med disse (ibid. s.47).

Planen har vært på høring og høringsuttalelsene er systematisert etter tema av Fylkeskommunen. Nedenfor gjengir vi noen av uttalelsene relatert til boligbygging<sup>3</sup>.

#### **Byggekostnader**

- Transformasjon er kostbart og krever høy tomteutnyttelse (Forus Næringspark)

#### **Fortetting og tetthet**

- Viktig med fortetting for å lette presset på landbruk- og friområder (Naturvernforbundet Rogaland)
- Fortetting og utbygging må ses i sammenheng med bybane (Sola kommune)
- Områder med god tilgjengelighet til overordna kollektivakse bør få høyere utnyttelse (Sola kommune)
- Tetthetsgraden for boliger og næring i bybåndet Stavanger – Sandnes bør økes (Fylkesmannen i Rogaland)
- Stiller spørsmål ved om 40 % fortetting er lite når det har vært 50 % de siste årene (Statens vegvesen)
- Kommune bør få sette høyere tetthetsgrad enn det planen angir (flere uttalelser)

#### **Plan, kollektivløsninger og rekkefølge**

- Planen legger opp til en betydelig boligbygging i de fleste sonene i alle tidsperioder. Det viser at planen ikke fungerer som regionalt styringsverktøy på dette området (Statens vegvesen, også Fylkesmannen i Rogaland er inne på det samme)
- Hvert område for utbygging bør beskrives mht hvordan det oppfyller planens målsetting, for å danne grunnlag for beslutning om når det er nødvendig å åpne nye områder for utbygging (Statens vegvesen)
- Uheldig at planen legges fram før KVVU for transportsystemet for Jæren er endelig avsluttet<sup>4</sup> (Statens vegvesen)

---

<sup>3</sup> Bygger på Fylkeskommunens temamessige oppsummering av høringsuttalelsene (publisert på nett)

<sup>4</sup> Nasjonal Transportplan ble lagt fram 12.04.13: Det har vært gjennomført KS1 av KVVU for transportsystemet på Jæren. Regjeringen legger til grunn at videre utvikling av transportsystemet på Jæren skal baseres på konsept K3A Busway, dvs. en buss- og jernbanebasert videreutvikling av transportsystemet. For utbygging av hovedtraseen for kollektivtrafikken mellom Stavanger, Forus, Sandnes og Sandnes Øst, legges det til rette for en mulig omlegging til bybane på sikt.



- Byveksten bør dreie fra jordbruksområdene mot øst og mot mer bærekraftige områder (Jordvernutvalget, også Rogaland Bondelag)
- Flere store nye områder må inn i planen for unngå ny boligkrise i 2020/2022 (Sandnes tomteselskap KF)
- Overordnede myndigheter må forplikte seg til å planlegge transportløsninger i tråd med planens rekkefølge for utbygging (Sandnes kommune, også Sandnes tomteselskap)
- Kommunen bør få større handlingsrom i planleggingen av boligområder (NHO)

### **Sosiale forhold**

- Vil ha retningslinjer som sikrer balansert og variert boligbygging, som fremmer bokvalitet, og som kan utjevne sosiale skiller (Fylkesmannen i Rogaland)

## **7.2 Det kommunale handlingsrommet**

Som beskrevet i avsnittet ovenfor gir Regionalplan for Jæren sterke føringer for den enkelte kommunes handlingsrom i utbyggingspolitikken. På samme måte som Plan- og bygningsloven pålegger regional planmyndighet å utarbeide en regional planstrategi innen et år etter siste kommunevalg, er også kommunene pålagt å utarbeide en kommunal planstrategi innenfor samme tidsrom § 10-1. NIVI (2013) har kartlagt statusen i arbeidet med regionale og kommunale planstrategier. Det påpekes i rapporten det uheldige i at regional og kommunal planstrategi skal utarbeides parallelt, og at en ikke i tilstrekkelig grad har lykkes med å kople regional planstrategi med de kommunale planstrategiene (ibid. s. 5). Gjennomgang av utvalgte kommunale planstrategier viser at kommunene i stor utstrekning viser til de nasjonale forventningene, men det varierer i hvor stor grad disse tenkes fulgt opp i kommunenes planarbeid (ibid. s. 6).

Generelt kan en si at kommunale virkemidler i utbyggingspolitikken kan forstås som organisatoriske, økonomiske, juridiske og prosessuelle tiltak og handlinger som kommunen kan ta i bruk for å påvirke boligproduksjonen både med hensyn til innretting og omfang.

### **Overordnet strategi i kommune/arealplan**

Et virkemiddel er å utarbeide en overordnet strategi med klare mål for hvordan kommunen ønsker at den framtidige boligproduksjonen skal foregå. En overordnet strategi må forholde seg til om tyngepunktet skal være utbygging gjennom fortetting, byvekst/feltutbygging og/eller knutepunktutvikling og om valgt utbyggingsmønster skal skje gjennom utstrakt

---

For utbyggingen av Sandnes Øst, legges det til grunn at det etableres et høyverdig kollektivtilbud parallelt med utbyggingen av området. Så langt det er praktisk mulig og økonomisk forsvarlig legger regjeringen til grunn at det bygges sammenhengende kollektivtraseer slik at man sikrer punktlighet, høy kapasitet, samt forutsigbarhet for byutvikling langs traseene

regionalt samarbeid eller ikke. Mange av disse valgmulighetene er allerede begrenset av Regionalplan for Jæren.

Strategien er i seg selv ikke tilstrekkelig, men må kombineres med virkemidler som sikrer en effektiv gjennomføring av utbyggingspolitikken. Kommunenes viktigste rolle i den generelle boligforsyningen er å planlegge arealbruken slik at boliger kan utvikles, og å bistå med infrastruktur. Infrastrukturen kan kommunene finansiere selv eller de kan være aktive for å få til samfinansiering med regionale etater eller utbyggere. Når det bygges innenfor byggesonen er eierskap til tomtegrunn en utfordring: kommunene eier sjelden grunnen, eierstrukturen er ofte oppsplittet og mange av de eksisterende byggene er ofte i bruk til andre formål. Dette gjør at prosessen fra å avmerke områder for boligbygging fram til gjennomføring kan være lang.

### **Tomtepolitikk**

Kommunenes rolle i tomtepolitikken er av stor betydning for omfanget av nybyggingen. Tomtepolitikken har endret seg betydelig over tid, både fordi nybyggingen nå i all hovedsak skjer innenfor byggesonen og fordi kommunenes rolle i tomteerverv er endret (Nordahl m.fl. 2011).

I de nesten 30 årene som har gått siden opphevingen av prisreguleringen har kommunene trukket seg tilbake fra subsidiering av boliger gjennom rimelige boliglån og rimelige tomter (Annaniassen 1996). Kommunene har også langt på vei avvirket sin rolle i den generelle tomteforsyningen. Deres innflytelse over lokalisering og etablering av næring og bolig går nå først og fremst via planlegging generelt og reguleringsautoritet spesielt og ikke gjennom grunnerverv (Nordahl 2011).

I dag gjøres det bruk av ulike tilnærminger som involverer kommunene på ulike måter. Kommunene kan begrense sin rolle til å være planmyndighet; planmyndighetsrollen kan suppleres med en aktiv koordinering av private interesser i et utbyggingsområde; eller den kan suppleres med aktivt tomteerverv som så brukes for å nå boligpolitiske målsettinger. Plan- og bygningsloven åpner for å bruke utbygningsavtaler og rekkefølgebestemmelser for å finansiere teknisk infrastruktur i områder som skal bygges ut. I § 17-3 om utbyggingsavtalens innhold heter det, sitat;

Avtalen kan også regulere antallet boliger i et område, største og minste boligstørrelse, og nærmere krav til bygningers utforming der det er hensiktsmessig. Avtalen kan også regulere at kommunen eller andre skal ha fortrinnsrett til å kjøpe en andel av boligene til markedspris.

Avtalen kan også gå ut på at grunneier eller utbygger skal besørge eller helt eller delvis bekoste tiltak som er nødvendige for gjennomføringen av planvedtak. Slike tiltak må stå i rimelig forhold til utbyggingens art og omfang og kommunens bidrag til gjennomføringen av planen og forpliktelser etter avtalen. Kostnadene som belastes utbygger eller grunneier til tiltaket, må stå i forhold til den belastning den aktuelle utbygging påfører kommunen.

I områder med mange grunneiere kan det være en utfordring å koordinere størrelsen på bidragene fra de ulike grunneierne, samtidig som kommunen forplikter sine bidrag i

området. Mange av storbykommunene har høstet erfaringer fra slike situasjoner, se for eksempel Nordahl m.fl. (2009).

Kommunes handlingsrom vil være annerledes når kommunen står som eier av grunnen. Da står kommunen friere til å utvikle, regulere og selge tomten med føringer på hvordan området skal bygges ut. Det fins ulike modeller kommunene kan benytte her. Ett alternativ er å selge det ferdig regulerte området til høystbydende, et annet alternativ kan være å selge til fast pris, men der utbyggere konkurrerer på hvordan de best kan oppfylle kommunenes ønsker og krav og et tredje alternativ kan være å selge med krav til hvilke priser de ferdige boligene skal selges for til sluttbruker.

Gitt at mange kommuner i dag sitter igjen med lite eller ingenting av tomtereserver, blir planverktøyet som boligsosialt virkemiddel sterkere (Barlindhaug m.fl. 2012). Muligheter for å drive sosial utbyggingspolitikk gjennom dette regelverket er begrenset. Kommunene gir uttrykk for at de i en situasjon hvor de ønsker å drive en mer sosialt orientert utbyggingspolitikk føler seg "vingeklippet" når en ikke eier tomter. Kommunene er én oppkjøper blant flere, og må konkurrere med andre oppkjøpere, slik at tomtene blir for dyre til sosiale formål. Dette er en viktig begrensning for mange kommuner i forhold til selv å være aktive som utbyggere.

Det har for eksempel skjedd endringer i det juridiske handlingsrommet (jfr. endringene i konsesjonsloven i 2003) og endringer i Plan- og bygningsloven (jfr. endringer i 2006, nå videreført i kapittel 17 i Plan- og bygningsloven av 2008). Etter endringene i konsesjonslovgivningen, hvor kommunene ikke lenger ble alene om å kunne kjøpe arealer i LNF områdene (landbruk, natur og friluftsliv), mistet kommunene ett viktig verktøy i forhold til tomteanskaffelse. Disse områdene var tidligere forbeholdt kommunene å kjøpe seg inn i. Dette har vært med på å endre rammebetingelsene for kommunene.

Dersom en eller få grunneier ikke ønsker å utvikle arealer til boligformål kan dette stoppe en større utbygging. Spesielt innenfor urbane tomtemarkeder byr fragmentert eierstruktur på utfordringer for ny boligproduksjon. Bruk av ekspropriasjon er en mulighet, eller bare trussel om å bruke dette virkemidlet kan få ting til å skje.

Noen av kommunene har sett nærmere på ulike gjennomføringsmuligheter. Stavanger kommune har et Forhandlingsutvalg som gir styringssignaler i kommunens kjøp og salg av tomter (Stavanger kommune 2011). Dette utvalget er politisk sammensatt og fungerer som et slags styre for eiendomskjøp. Utvalget er operativt når det gjelder spørsmål om hvordan en skal håndtere helt konkrete kjøp og salg av eiendom, hvor mye en skal by, hva en skal kjøpe eller selge etc. I utbyggingsplanen for Stavanger kommune for 2011 til 2015, legges det vekt på nettopp strategiske tomtekjøp som et av kommunens utbyggingspolitiske virkemidler. Dette kan være et eksempel på hvor viktig det er for mulighetene til å utvikle en sosial utbyggingspolitikk, at kommunen har en fleksibel og operativ enhet som setter kommunen i stand til å handle, også på kort varsel.

I Sandnes har en valgt en litt annen modell for å gjøre kommunen til en aktiv part i utbyggingspolitikken. Sandnes kommune har etablert et kommunalt foretak, et tomteselskap, for slik å gjøre kommunen til en aktiv part på boligmarkedet og har som mål å bidra til å fremskaffe boliger til priser lavere enn markedspris. Dette skjer ved at det kommunale tomteselskapet kjøper opp tomter. Deretter utlyses det en prosjektkonkurranse blant utbyggerfirmaer som kan bygge ut i samsvar med det konseptet kommunen ønsker.

Vinneren på pris og beste løsning får bygge ut og selge prosjektet i egen regi etter bestemte regler, fastsatt av kommunen.

### **Reguleringsautoritet og kommunenes utnyttelse av den**

Også gjennom sin rolle som reguleringsautoritet har kommunene potensielt betydelig innflytelse over omfang og tempo på nybyggingen. I perioden fra 1990 og fram til i dag har private utbyggere fått en betydelig rolle også i detaljreguleringen. Det er i all hovedsak private utbyggere som fremmer reguleringsforslag. Kommunens rolle er å tilrettelegge slik at den offentlige behandlingen av reguleringsplanen skjer raskt og uten unødig opphold. Lovens bestemmelser gjelder likt både med hensyn til saksbehandlingstid og med hensyn til mulighetsrommet som loven gir til å inkludere boligsosiale forhold i en reguleringsplan, bestemmelser om bestemte boligkvaliteter og regionale myndigheters rolle vis-a-vis kommunenes behandling. Like fullt er det også her et stort handlingsrom for kommunene med hensyn til hvordan prosessen er lagt opp og hvordan enkeltbestemmelser brukes. Kommunen kan også utforme egne standarder (som parkeringsnorm, norm for leilighetsfordeling i nybyggingsprosjekter, bestemmelser om oppvarmingskilder etc).

En lovendring i 2006 rettet seg mot kommunens praksis mht. å følge opp rekkefølgebestemmelser i reguleringsplanene. Lovendringen innførte restriksjoner på type bidrag som kommunene kan kreve at utbyggere skal bidra med. Endringen medførte en begrensning i kommunes reguleringsautoritet. I tillegg til å forby kommunene å avkreve at utbyggere skal bidra til oppbygging av sosial infrastruktur (skole og barnehage) pålegger loven at utbyggere gjøres kjent med hva salgs betingelser utbygger vil bli stilt ovenfor (forutsigbarhetskrav), at betingelsene må stå i rimelig forhold til den samlede investeringen (forholdsmessighetskrav) og at betingelsene må være nødvendige for at utbyggingen skal kunne finne sted (relevanskrav). Lovendringen fastholdt kommunenes forkjøpsrett til deler av enhetene og/eller arealene som utvikles, men at disse må innløses til markedspris.

I 2008 kom den reviderte Plan- og bygningsloven. Den gav kommunene et knippe med nye virkemidler ovenfor markedets initiativ (Nordahl m.fl. 2011). Det ble innført et skille mellom områderegulering og detaljregulering, se § 12 i Plan- og bygningsloven. Områderegulering gir kommunene et redskap til å trekke opp konkrete retningslinjer i et område med juridisk bindende arealbruk. Detaljregulering kan utføres av private, omfatte mindre områder eller ett konkret byggeprosjekt og den kan fremmes for politiske behandling sammen med søknad om rammetillatelse. Detaljreguleringen har rettskraftig gyldighet i 5 år.

Under revisjonen ble det også tatt inn bestemmelser om hensynssoner og grunneiersamarbeid (ibid. s. 33). I kommuneplanens arealdel kan det settes bestemmelser om hensynssoner (§ 11-8 og 11-10). Slike bestemmelser skal videreføres i reguleringsplanen. Det kan for eksempel gis bestemmelser om krav til infrastruktur i et utbyggingsområde (både påbud og forbud). Dette skal så følges opp med nye bestemmelser i reguleringsplanen, blant annet vilkår for bruk av arealene samt krav til omfordeling av arealverdier og kostnader ved ulike fellestiltak innenfor planområdet. Kommunene fikk med dette rett til å kreve samarbeid mellom grunneiere innenfor ett og samme område. Blant annet kan kommunen nå avvise regulering for enkelteiendommer og kreve at hele kvartaler blir regulert i sammenheng (ibid. s. 34).

Innenfor dagens lovverk kan kommunene prinsipielt variere mellom å ha en svært omfattende kommunal "hånd" over utviklingen der kommunen erverver grunn, planlegger,

parsellerer og eksempelvis selger til utbyggere etter konkurranse, til å være svært fraværende i utviklingsprosesser og bare sørge for nødvendige rammer for markedsaktører, som bygger der lønnsomheten er til stede (ibid. s. 36).

Stavanger kommune har så langt først og fremst benyttet seg av gjennomførings-avtaler, fordi en ikke ønsker å benytte sin reguleringsmyndighet som forhandlings-kort. Argumentet er at en ønsker at planprosessen skal preges av faglige gode løsninger for å gi prosjektene best mulig kvaliteter. Planområdene har ofte mange grunneiere og det er vanskelig å finne en motpart for kommunen som kan representere mangfoldet av grunneiere og utbyggerinteresser.

Stavanger kommune kommer inn og tar ansvar i implementeringen av rekkefølgebestemmelser, hvor de enkelte grunneierne kommer inn med ulike kostnadsbidrag. Så langt har Stavanger kommune først og fremst benyttet utbyggingsavtaler i realiseringen av tekniske innretninger og grønn infrastruktur i byomformingsområdene. Kommunen er imidlertid åpen for også å benytte utbyggingsavtaler for å regulere i forhold til boligsosiale målsettinger. Dette slås også fast i gjeldende utbyggingsplan for perioden 2011 til 2015.

### **Statlige økonomiske virkemidler - kommunenes bruk og innflytelse**

Innenfor det som ofte betegnes som den sosiale delen av boligpolitikken tildeler kommunene statlige støtteordninger til vanskeligstilte hushold. I praksis gir staten kommunene betydelig handlingsrom for hvordan de vil innrette sin innsats overfor vanskeligstilte hushold (NOU 2002: 2; NOU 2011: 15). Eksempelvis varierer kommunens bruk av startlån betydelig, og kommunenes oppslutning om virkemidler som tilskudd til utleieboliger varierer. I kommunenes faktiske arbeid med å integrere sosiale hensyn og perspektiver i den allmenne utbyggingspolitikken opplever flere kommuner klare beskrankninger i mulighetene for å drive en sosial utbyggings-politikk, se Barlindhaug m.fl. (2012).

Kommunenes søken etter nye muligheter for å legge sosiale dimensjoner på den kommunale utbyggingspolitikken kan skje på flere nivåer. De har imidlertid ulike ambisjoner i forhold til begrepet "sosial" i denne sammenhengen. Noen avgrenser seg til å etablere botilbud til dem med de største behovene, ofte der det er problemer knyttet til rus og/eller psykiatri. Andre har oppmerksomheten rettet mot personer med lavere eller midlere inntekter, uten at det foreligger noen tilleggsvansker (ibid.).

En viktig sosial dimensjon i dagens boligmarked, særlig i presskommuner, er bosettingsmønsteret. Gitt det pressede boligmarkedet, tvinges økonomisk vanskeligstilte til å bosette seg i de rimeligste boligene. Disse finnes ikke nødvendigvis i små boliger og boliger med lavere standard, men også i boområder som på grunn av støy og andre levekårsbelastende forhold har lave priser. Høye boligpriser og vansker med å komme inn på boligmarkedet, har en rekke konsekvenser for ulike gruppers levekår, noe som kommunene er oppmerksomme på. Slike forhold kan være et viktig utgangspunkt for kommunenes ønske om en sosial profil, også i utbyggingspolitikken. Dette gjør sammenhengene mellom levekår, boligpolitikk, sosial utbyggingspolitikk og boligpriser tette, men samtidig svært komplekse.

Felles for kommunene er at de leter etter egnede virkemidler innenfor det begrensede handlingsrommet de opplever å ha (ibid.).

Et hovedfokus i den generelle utbyggingspolitikken i mange kommuner er å få ned prisen på nybygde boliger. De høye prisene oppleves som et problem både for å få nødvendig arbeidskraft til å bosette seg i kommunene, og for å skape gode etableringsforhold for kommunenes egne unge. Noen kommuner går som følge av dette selv inn på produksjonssiden og bidrar aktivt til å produsere rimeligere boliger. Det er imidlertid noen variasjoner i hvilke strategier kommunene her følger og ikke minst, hvilke handlingsmuligheter som faktisk foreligger for kommunene.

Medby m.fl. (2012) gikk gjennom modeller for sosial utleie og drøftet betingelsene for å øke tilbudet av utleieboliger med sosial profil. Boliger med kommunal tildelingsrett var holdt utenom, og modellene var rettet mer rettet mot personer med lavere eller midlere inntekter som hadde vansker med å komme inn på boligmarkedet for kortere eller lengre tid.

Både kommunene og boligbyggelagene som aktører i et utleiemarked ble drøftet, med fokus på de tre største bykommunene; Oslo, Bergen og Trondheim. Problemstillingene kommunene og boligbyggelagene ble utfordret på var deres vurderinger av hva som måtte til for å få realisert flere utleieprosjekter. Boligbyggelagene har tradisjonelt hatt en sosial profil i mange av sine tiltak, og spørsmålet var om denne fortsatt sto ved lag på en måte som også innebar en interesse for sosiale utleiemodeller.

Fra kommunenes side samarbeides det tidvis med private aktører, men dette gjelder først og fremst boliger med kommunal tildelingsrett. Her har kommunene en stor utfordring i forhold til å fremskaffe tilstrekkelig med boliger. Det synes i mindre grad aktuelt å utvide målgruppen for kommunenes fokus og arbeid på dette området.

Studien viser at risikobetraktninger i liten grad gjøres av kommunene når de overveier et engasjement i utleiemarkedet. Snarere er innsatsen behovsstyrt. Private aktører er kritiske til bindingstid på boligene, når de samarbeider med kommunene. I den såkalte "Bergensmodellen" har bindingstiden vært evigvarende i samarbeidet mellom boligbyggelaget og kommunen. Dette har boligbyggelaget vært kritisk til, og har i følge informantene i studien vært en av grunnene til at boligbyggelagene ikke lengre ønsket å videreføre ordningen. Den såkalte "Bergensmodellen 2" er et avgrenset prosjekt, mellom kommunen og en privat aktør.

I studien konkluderes det med at det ikke er sannsynlig at kommunene i særlig grad skal gå inn i et omfattende samarbeid med private aktører om bygging eller kjøp av utleieboliger uten kommunal tildelingsrett. Til det har de alt for store vansker med å skaffe utleieboliger til de aller mest vanskeligstilte, som de tar et ansvar for i dag.

For boligbyggelagene er logikken noe annerledes enn for kommunene. De er medlemsorganisasjoner og arbeider for medlemmenes behov og ser ikke at de har noen sosiale målsettinger utover dette. De har fokus på en effektiv drift av boligene.

Boligbyggelagene som inngår i analysen har likevel noe varierende syn på hvor aktive de ønsker å være på utleiemarkedet. De mener det er lite attraktivt for dem å engasjere seg i utleie, uten at det etableres tilskuddsordninger som bringer mer lønnsomhet og mindre risiko inn i prosjektene. Dagens leieboligtilskudd er av begrenset interesse, i og med at det knytter seg evigvarende kommunal tildelingsrett til boligene.

## **8 Hva kan kommunene gjøre for å gi innbyggerne rimeligere boliger?**

### **8.1 Kommunale dokumenter og intervjuer med planadministrasjonen**

#### **8.1.1 Hå**

Hå kommune har laget et høringsutkast til planstrategi og planprogram datert 14.06.2012, som grunnlag for å lage en kommuneplan for perioden 2013-2028 (Hå kommune 2012). Denne skal vedtas i løpet av 2013.

Kommunen ønsker å legge til rette for vekst i tettstedene. Det nevnes at tilrettelegging av boligområder kanskje er det viktigste styringsredskapet kommune har. En understreker at kommunen som eier kan påvirke utbyggingstakt og kostnadsnivå, men at det krever at kommunen går inn og kjøper opp aktuelt areal. Fortettingsprosjekter forventes å utgjøre mellom 30 og 40 prosent av boligproduksjonen.

Kommuneplanutvalget har bestemt at det skal framskrives folkemengde for alternative planprogram i planperioden. En har valgt å legge seg på et nivå framover som tilsvarer gjennomsnittlig boligproduksjon i perioden 2007-2011, dvs. 168 boliger per år. Tre alternative lokaliseringmønstre ble utarbeidet og ett ble valgt for videre utredning. Alternativet ble karakterisert slik; "Høy boligbygging i Stokkelandsmarka og i de sørlige tettstedene". De to andre alternative var; "På linje med gjeldende kommuneplan" og "Høy utbygging nord i kommunen, på Nærbø og Varhaug". KOMPASS-modellen ble brukt til å framskrive befolkningsutviklingen som følge av valgt utbyggingsalternativ, samt forutsetninger om netto innflytting basert på gjennomsnittstall for perioden 2007-2011. I tråd med SSBs prognoser er nettoflyttingen redusert fra år 2022.

I kommuneplanutvalgets videre arbeid merker Rådmannen følgende momenter som vil være sentrale i det videre arbeidet med kommuneplanen:

Fylkesmannen fremholder at Hå kommune sin vekst delvis er i strid med regionplan for Jæren. Veialternativet vest fra Stokkalandsmarka mot fv. 44 har et særlig høyt konfliktnivå med nasjonale jordverninteresser og til dels landskaps- og naturinteresser.

Fylkesrådmannen varsler innsigelse knyttet til arealbruksendringer som går utover «basis» i fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren, og dersom et for stort areal settes av til næringsområder.

Statens vegvesen forutsetter at en før videre utbygging av Stokkalandsmarka kan skje må overordnet vegforbindelse til fv. 44 være på plass.

Det vil i arbeidet med utformingen av planen legges opp til at det kan være dialog med regional myndighet om disse forholdene underveis. Det legges også opp til at forslag til endelig kommuneplan tas opp i regionalt planforum før den legges ut til offentlig høring.

I intervju med kommunalsjefen i Hå, kommer det fram at utfordringen med å skaffe innbyggerne billige boliger i kommunen langt på vei handler om å bygge nok boliger. I Hå kan det på kort sikt bygges mer rundt tettstedene Nærbø og Varhaug, men på lang sikt er det utbygging sør i kommunen i Stokkelandsmarka hvor potensial for større utbygging ligger. Utbyggingen av dette området er imidlertid avhengig av utbygging av infrastruktur og transportkorridorer. Ved siden av Rv44 er det Jærbanen som er den viktigste transportkilden, og for Hå er forlenging av dobbeltspor fra Sandnes til Nærbø og videre til Egersund samt et sentralt virkemiddel for å få til utbygging sør i kommune. Med dobbeltspor regner man med at avstanden til Stavanger fra de seks stasjonene i Hå kommune kan reduseres betydelig.

Kommunalsjefen medgir at de har utfordringer med framdriften i det kommunale planarbeidet. Sentrale problemstillinger er hensyn til jordvern, men også arkeologiske forundersøkelser er tids- og kostnadskrevende.

### **8.1.2 Gjesdal**

Gjesdals gjeldende kommuneplan for perioden 2009-2013 ble vedtatt 20.06.2011. Det er laget en boligsosial handlingsplan i kommunen for perioden 2013-2020. I kommuneplanen sies det at en ønsker å ha en robust plan til å ivareta ytterligere boligvekst dersom etterspørselen tilsier det. En ønsker en høy tetthet nær sentrum og mulige bussruter. Det er tettstedet Ålgård som skal ta det meste av boligbyggingen. Det sies samtidig at kommunen har som strategi å legge til rette for spredt boligutbygging i mange nærmere angitte områder. I kommuneplanen forventes det en årlig befolkningsvekst på 1,5 prosent, noe som i et 40 års perspektiv gir et boligutbyggingsbehov på mellom 2600 og 5000 boliger, avhengig av hva som antas om antall personer per bolig. Hovedalternativet er på 3500 boliger i neste 40 års periode.

Gjesdal opplever at kommunen er attraktiv for mange som ikke har mulighet for å etablere seg i kommuner med et høyere prisnivå. Kommunen ønsker at de som leier i kommunen skal få muligheter til å kjøpe boligen de leier. De ønsker Husbanken på banen med ordninger for å få dette til, dvs. at Husbanken tilbyr egnede virkemidler.

Den boligsosiale handlingsplanen er begrenset til å avdekke bolig- og tjenestebehovet for de mest vanskeligstilte på boligmarkedet. Tiltakene er knyttet bofelleskapsløsninger for demente, boliger i fellesskap for unge funksjonshemmede (foreldreinitiativ) og omfanget av kommunalt disponerte utleieboliger. I tillegg vil kommunen bruke Husbankens startlåneordning og boligtilskudd til etablering. Avslutningsvis nevner planen bakgrunnen for prosjektet som IRIS og NIBR gjennomfører for de seks kommunene. Her framkommer et ønske om i fellesskap å finne fram til en mer aktiv og bærekraftig boligpolitikk i en region med svært høye boligpriser og press på areal.

Teknisk sjef i Gjesdal mener at hovedutfordringen for å få fart på boligutbyggingen, og dermed bremse prisveksten, er en kombinasjon av manglende infrastruktur og mangel på areal regulert for bolig. Gjesdal kommune ligger lengst øst av kommunene og har en annen natur enn mange av de andre kommunene på Jæren som ligger i landbruksområder. I Gjesdal (men også i østre deler Sandnes) er det flotte områder med lynghieier som egner



som for boligutbygging og som i mindre grad kommer i konflikt med jordvern. Hvorfor ikke legge til rette for større boligutbygging i Gjesdal framfor i områder på Jæren hvor hensynet til landbruk veier tungt? Sett fra Gjesdal kommunes ståsted går ofte de enkelte kommunens interesser framfor regionens. Regionalt er det et ønske om å fortette langs Jærbanen i områder som allerede har sterke begrensninger som følge av hensyn til jordbruksinteresser. I Nasjonal transportplan legges det opp til en prioritering av statlige midler til E39 og utbygging av firefelts veg på den om lag 15,5 kilometer lange strekningen Ålgård – Sandved, i kommunene Gjesdal og Sandnes. Gjesdal ser også på muligheten av å gjenåpne et eldre sidespor fra Jærbanen. Sammen med den planlagte utbygging av firefelts motorvei vil Gjesdal kunne knyttes langt tettere til et felles bolig- og arbeidsmarked på Jæren, og dermed avhjelpe presset i boligpriser i Sandnes og de andre kommunene rundt Stavanger.

I Gjesdal kommune har private aktører en viktig rolle i boligutviklingen. Jardar hus trekkes fram som eksempel på en lokal bedrift som både bygger på tomter de selv eier men som også bygger i kommunens regi. Problemet for Gjesdal er at kommunen ikke selv sitter på mye tomter de kan tilby og de har dermed begrenset med muligheter til å framskaffe billige boliger. På spørsmål om Gjesdal har iverksatt tiltak for å framskaffe billige boliger er det to eksempler som framheves: Kodlidalen og Midtfjell.

Kommunen opplever at det er inngått opsjonsavtaler med svært mange bønder på Jæren, noe som hindrer kommunene i å anskaffe seg tomter dersom de ønsker.

### **8.1.3 Klepp**

Klepps gjeldende kommuneplan er laget for perioden 2010-2021. I det siste tiåret har folketallet årlig økt med 2,2 prosent. Kommunestyret har gjort et vedtak om å redusere folketilveksten til årlig 1,5 prosent, og at dette bør skje ved en kontrollert utbyggingstakt for framtidige boligområder. Dette tilsvarer et boligbyggebehov på 180 boliger per år, forutsatt 2,3 personer per bolig. Det påpekes at det allerede er gitt klarsignal til en utbygging de nærmeste årene som vil gi en større vekst enn 1,5 prosent. Klepp behandler det boligsosiale aspektet i kommuneplanen og understreker at boligområder skal planlegges ut fra prinsippet om integrering og sammensetning av grupper for alle sosiale lag. Planen gir en god beskrivelse av utfordringer knyttet til de vanskeligstilte på boligmarkedet. Den diskuterer også utfordringer knyttet til en høy utnyttelse av tomtearealer som gir høy boligtetthet. Det nevnes ikke noen spesielle virkemidler for å oppnå målene, annet enn at de statlige låne- og støtteordningene skal brukes aktivt.

For å få tilstrekkelig areal til boligbygging, har en blant annet i perioden 1998-2002 omdisponert 350 dekar LNF-område innenfor en grense for jordvern. Tilsvarende tall for perioden 2002-2006 var 250 dekar. Det sies at hvis en framover årlig omdisponerer 75 dekar, så vil en ha utbyggingsareal nok i 40 år. Områdene som er aktuelle for boligutbygging har god lokalisering i forhold til transportutfordringene ved at de ligger nær Jærbanen. Samtidig sies det at for å opprettholde befolkningsstrukturen i kommunen må det sikres et minimum av areal til boligbygging i alle tettstedene.

Parallelt med utarbeidelse av kommuneplanen ble det satt i gang interkommunalt planarbeid knyttet til "Bybandet sør". Det er kommunene Time, Klepp og Sandnes som er

berørt av planen. En planbeskrivelse med konsekvensutredning forelå 7.01.2013. Planen ses i sammenheng med kommende Regionalplan for Jæren.

Klepp er en viktig jordbrukskommune hvor om lag tre fjerdedeler av arealet er dyrka jord. Som i flere av de andre kommunene på Jæren kommer hensynet til landbruks- og naturverninteresser raskt i konflikt med behovet for boligutbygging. Tidligere eide Klepp kommune mange av tomtene som ble bygd ut. Situasjonen i dag er annerledes. Nå er det bare privat utbygging. For å få til en ønsket boligutvikling bruker Klepp kommune utbyggingsavtaler. Utbyggingsavtalene gir en privat entreprenør tillatelse til å bygge boliger i henhold til reguleringsplan. I utbyggingsavtalene kan kommunen også legge inn ulike krav til f.eks. universell utforming og sammensetning av boligmassen med hensyn til fordelingen av eneboliger, rekkehus, leiligheter. I disse utbyggingsavtalene kan det være forutsetninger om at et visst antall av boenhetene skal være boliger for grupper som har problemer med å skaffe seg egen bolig, f.eks. ungdom.

#### **8.1.4 Sola**

Gjeldene kommuneplan for Sola er laget for perioden 2011-2022. I midten av juni 2013 ble imidlertid en ny og revidert kommuneplan for 2015-2026 lagt ut til høring.

Kommuneplanen 2011-2022 la til grunn en årlig befolkningsvekst på 1,8 %, mens netto befolkningsvekst i Sola de senere år har vært på 2,6 %. Med basis i 1,8 % vekst la kommuneplanen til grunn boligbygging på ca 225 enheter per år. De siste to årene har det blitt bygget henholdsvis 300 og 325 boliger, og i praksis har kommunen lagt til rette for langt mer enn det som ligger til grunn i gjeldende kommuneplan. Sola vektlegger styring av areal- og utbyggingspolitikken som et av kommunens virkemidler for å påvirke befolkningsutviklingen i kommunen.

Sola kommune framhever i kommuneplanen at boliger bør planlegges ut fra prinsippet om integrering og likeverd. Kommunen ønsker at boligområder planlegges ut fra en variert struktur med hensyn til alderssammensetting, familiestruktur og grupper av vanskeligstilte.

I Sola kommune er utbyggingsavtaler et sentralt virkemiddel i forbindelse med gjennomføring av reguleringsplaner. Utbyggingsavtalen inneholder i hovedsak krav knyttet til arealplanlegging, forpliktende fremdrift og ferdigstilling samt tildelingsrett, omfang og standard for ekstern og intern infrastruktur som vei, vann, avløp, areal til lek og andre fellesareal, samt gjennomføring av rekkefølgekrav.

Sola kommune har også en boligsosial handlingsplan som er gjeldene fra 2013-2016. Målet med handlingsplanen er at kommunen skal tilrettelegge for boliger for personer som er vanskeligstilt på boligmarkedet, mennesker med psykiske lidelser, rusavhengige, funksjonshemmede/ utviklingshemmede, sosialt vanskeligstilte og innvandrere og flyktninger. Førstegangsetablerere er ikke omfattet av planen men denne gruppen vil omfattes i en ny boligpolitisk handlingsplan i 2013. Kommunen skal gjennom en aktiv utbyggingspolitikk sikre at de samfunnsmessige forhold slik som levekår, sosial boligpolitisk profil, bredde i boligtilbudet og prisnivå tilsvarende husbankens rammer blir ivaretatt.

I denne oppsummeres de boligsosiale utfordringene og kommunens virkemidler. Bruken og omfanget av de statlige finansieringsordningene via Husbanken (startlån, bostøtte og boligtilskudd til etablering) gjennomgås. Oversikten viser at det har vært en økning i innvilgelse av startlån, mens de andre virkemidlene har et beskjedent omfang i den aktuelle perioden.

I intervjuet med kommunalsjefen i Sola kommer det fram at det er god tilgang på areal i kommunen med ferdig regulerte områder og byggeklare tomter. Når det gjelder kommunens rolle med i boligutbygging og virkemidler for å skaffe billigere boliger for utsatte grupper kommer det fram at Sola kommune har ulike strategier. Målet for kommunen er å bidra til høy aktivitet i boligbyggingen og sikre et bredt boligtilbud. Dette er viktige faktorer i utviklingen av boligpriser. Kommunen sørger for variasjon i boligmassen ved bygging av ulike typer boliger som leiligheter (ulike størrelser), rekkehus og eneboliger. I tillegg vil man sikre tilgjengelighet og universell utforming i en bestemt prosent av boliger og utearealer legges som premiss. For å oppnå denne målsetningen tar kommunen i bruk ulike strategier. Et eksempel er at kommunen inngår som aksjeeier i f.eks. Jåsund utviklingsselskap. Det er planlagt 2200 nye boliger de neste 40 årene. Det gjør Jåsund til et av regionens største boligområder. Utbyggingen skjer gjennom et eget utviklingsselskap med Sola kommune, Optimera, Block Wathne og Selvaag som aksjonærer. Utviklingsselskapet skal stå for grunnkjøp, planlegging, utbygging og salg av boliger innenfor vedtatt kommunedelplan for Jåsund. Et annet eksempel er kommunens kjøp av området Kvithei. Området er ca. 105 dekar og skal bygges ut gradvis. Utbyggingen her vil bli gjennomført i regi av det kommunalt eide Kvithei utbyggingsselskap Sola.

### **8.1.5 Randaberg**

Randaberg er landets minste landkommune med 24 km<sup>2</sup>. Gjeldene kommuneplan for Randaberg kommune løper fra 2009-2022. Planen legger opp til en befolkningsvekst på 1,2 prosent mot tidligere 1,8 prosent per år. Dette innebærer at det i planperioden er et boligbehov på totalt omtrent 950 boliger, eller cirka 70 boliger per år. I følge planen finnes det arealreserve i Randaberg som tilsvarer omtrent 600 boliger.

”Fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren” forutsetter at nybygging styrker opp under hovedruter for kollektivtrafikken. Dette innebærer utvikling på akse mellom Randaberg sentrum og Grødem, samt på arealer øst for E39. I følge kommuneplanen vil nye arealer i planforslaget i hovedsak ikke komme i konflikt med den langsiktige grensen for landbruket. Totalt innebærer planforslaget rundt 200 dekar nytt boligareal.

Randaberg kommune har også utarbeidet en boligpolitisk handlingsplan for 2009-2015. I dette dokumentet legges det til grunn en såkalt velferdsmodell i Randabergs boligpolitiske strategi. Det vil si at Randaberg kommune ønsker aktiv bruk av virkemidler for å styre boligmarkedet og styrke svake gruppers posisjon i boligmarkedet. Unge i etableringsfasen, personer med fysisk og psykisk utviklingshemming, men også eldre omtales som grupper med utfordringer på boligmarkedet. For å nå målet om at flest mulig skal eie egen bolig, har Randaberg benyttet de fleste av Husbankordningene for sine innbyggere, f.eks. bostøtte, startlån og tilpasningstilskudd.

Kommunen har også igangsatt et prøveprosjekt med en "fra leie til eie"-ordning. Fra kommunens hjemmeside sies det:

*"Kommunen stiller med tomt og Stavanger Boligbyggelag bygger boligene – begge til kostpris. Sammen tilbyr de nye boliger med opp mot 40 prosent lavere husleie enn vanlig. Dette gjør det enklere for beboerne å legge seg opp egenkapital. Etter minimum tre, maks seks år, kan beboerne kjøpe boligen. Nedbetalt andel av lånet trekkes fra ved kjøp av boligen. Husbanken støtter modellen og tilbyr gunstig finansiering av boligene. Det er med på å gjøre boligene rimeligere...."*

*Leie-eie er et alternativ for unge boligkjøpere som allerede bor i Randaberg kommune, har fast inntekt og orden i økonomien. Søknad skal sendes til Randaberg kommune, som deretter foretar en vurdering av hver enkelt søker. Søkere trenger ikke å være medlem i Stavanger Boligbyggelag på forhånd, det holder å melde seg inn når man kjøper."*

Innflytting er planlagt sommeren 2015.

### **8.1.6 Time**

Kommuneplanen i Time ble vedtatt i juni 2011 og løper fram til 2022. I planen legges det til grunn en befolkningsvekst på om lag 4 500 personer, eller i gjennomsnitt en årlig vekst på 2,6 prosent i planperioden fra 2011-2022. Befolkningsveksten fører til at kommunen treng mer utbyggingsareal. Kommune har mye verdifull landbruksjord, spesielt i de vestlige delene av kommunen. Utbyggingsmulighetene rundt kommunesenteret i Bryne er begrenset og må utnyttes godt dersom de skal vare lenge. Kommuneplanen legger til grunn at mye av tettstedsutviklingen må skje østover, og utbyggingen vil knytte seg til de etablerte tettstedene Kvernaland, Lyefjell og Undheim foruten Bryne. I tillegg til mer utbyggingsareal legger kommuneplanen opp til å bygge tetter enn tidligere og omforme tidligere næringsområder til boområder. Kommuneplan framhever betydningen av å konsentrere boligbyggingen i områder hvor kollektivtransport er godt utbygd.

Time kommune har også en "Bustadsosial handlingsplan" for perioden 2009-2012. Planen oppsummerer utfordringer for vanskeligstilte på boligmarkedet i kommunen basert på en kartlegging i 2008. Av virkemidlene som nevnes for å avhjelpe situasjonen for de mest vanskeligstilte framheves bruk av utbyggingsavtaler med private utbyggere for å få bygd et visst antall små nøkterne boliger/leiligheter, bygge egne boliger for vanskeligstilte på ledige kommunale tomter, sette av tomter i utbyggingsområder til sosial boligbygging, samt å bruke eksisterende låne- og tilskuddsordninger fra Husbanken i større grad.

### 8.1.7 Oppsummering av kommuneintervjuer etter tema

Gjennomgangen av kommuneplaner, boligsosiale handlingsplaner samt intervju med nøkkelpersoner i kommuneadministrasjonen i de seks kommunene på Jæren viser noen fellestrekk, men samtidig at de skiller seg fra hverandre på noen områder. I intervjuene får vi et klart inntrykk av at kommunene sin rolle i boligbygging er redusert på bekostning av private utbyggere. Dette innebærer at kommunene i større grad opplever at deres viktigste rolle er å tilrettelegge areal og tomter gjennom reguleringsplaner. Som en av dem vi intervjuet ganske treffende sa det: *Billige boliger er et prisspørsmål*. For å få bygd billige boliger kreves det at det bygges nok, slik at tilbudet holder tritt med befolkningsveksten og den økte etterspørselen.

Flere av dem vi har intervjuet i kommunene forteller at de opplever at planarbeidet er tungt. Det skyldes at det er mange hensyn som må tas. Nasjonale og regionale føringer, men også lokale jord- og naturvern- og kulturhistoriske hensyn gjør planarbeidet tid- og kostnadskrevenne.

Flere av kommunerepresentantene vektla at utfordringene som Jæren og kommunene rundt Stavanger står overfor med hensyn til boligutbygging ikke kan løses i den enkelte kommune, men gjennom forpliktende regionalt samarbeid. Alle vi intervjuet gav uttrykk for samarbeid på tvers av kommune, som i f eks Regionalplan for Jæren, er veien man må gå. Til tross for at kommuneadministrasjonen ser positivt på samarbeid på tvers av kommuner gir intervjuene likevel inntrykk av at det være vanskeligere å få det til i praksis.

Gjennomgangen viser at kommunene skiller seg fra hverandre med hensyn til hvilken rolle de inntar med hensyn til å påvirke boligbyggingen. Noen kommuner, sånn som f eks Sola, går aktivt inn på eiersiden i private utviklingsselskaper, de oppretter egne kommunale utbyggingsselskaper eller samarbeider med tomteselskaper (for eksempel Sandnes tomteselskap). Klepp kommune er eksempel på kommune som aktivt bruker utbyggingsavtaler med private utbyggere for å legge føringer på hvor tett det skal bygges og hva slags type boliger som skal bygges. Randaberg ligger nær Stavanger og har et høyt prisnivå sammenlignet med f eks Hå. Det planlegges med nybygging av 70 boliger i året, men i fjor ble det bare ferdigstilt en håndfull boliger. Dette illustrerer at kommunene kan ha begrenset med muligheter til å påvirke hvor mye som faktisk blir bygd.



## 9 Utbyggers perspektiver

*Hvorfor bygges det for få boliger i Stavangerregionen?*

*Hva kan gjøres for å øke antall ferdigstilte boliger?*

*Intervju med Cato Østerhus og Egil Skjæveland, Øster Hus Tomter AS*

Øster Hus Tomter er den delen av Øster Hus Gruppens som utvikler tomter til boliger gjennom ervervelse, tilrettelegging, regulering og klargjøring av tomteområder, som deretter blir byggeplass for byggefirmaene i Øster Hus Gruppen. Øster Hus gruppen operer i et område som strekker seg fra Boknafjorden i nord (Rennesøy og Finnøy) til Hå kommune i sør. Per i dag har Øster Hus Tomter en bank på rundt 4000 boenheter i ulike planer og opsjonsavtaler med grunneiere, som de arbeider med å få byggetillatelse for. Daglig arbeider rundt 600 personer på Øster Hus gruppens byggeplasser, og byggefirmaene i Øster Hus gruppen har kapasitet til å ferdigstille rundt 300 boenheter årlig, noe de kommer til å gjøre i 2013. Dette kan økes til rundt 600 boenheter årlig, forutsatt tilstrekkelig byggeklart tomteareal.

På spørsmål om hva som er den største begrensningen for økt boligbygging i de 6 kommunen nevnes strengere lovverk, som både fører til krav om mer omfattende planarbeid og redusert handlingsrom for utbyggerne, og mer bruk av fordyrende rekkefølgebestemmelser som de to viktigste årsakene. Dette kan i ytterste konsekvens føre til at areal tilrettelagt for boligbygging (såkalte gule områder i arealplanen) blir ulønnsomme å bygge ut. I tillegg har konfliktnivået i planarbeidet økt, noe som i stor grad kan tilskrives problemstillingen økt krav til arealtetthet på den ene siden og omsyn til eksisterende naboer, kapasitetsbegrensninger i kommunene innen infrastruktur (vei, vann kloakk, barnehager og skoler) og økt fokus på nedbygging av jordbruksland, vern av kulturminner og artsmangfold på den andre siden. Samtidig har planmyndighetene økt bruken av områdeplaner, konsekvensanalyser og andre ulike planprogram før endelig reguleringsplan utarbeides. Øster Hus har opplevd at planarbeid som tidligere tok 1-1,5 år nå tar 2-3 år. At planperioden øker er med på å øke usikkerheten i byggeprosjektene. Blant annet kan boligmarkedet forandre seg vesentlig i planperioden, slik at utbygger ønsker å forandre planene. I så fall må planprosessen starte på ny.

Aktørene som får hovedskylden for denne utviklingen er de regionale planmyndighetene og Fylkesmannen. Dårlig samordning innad i Fylkeskommunen (i hovedsak mellom arealplan og samferdsel), samt dårlig samarbeid med Statens vegvesen og Fylkesmannen, hvor de ikke klarer å bli enig om en felles prioritering og ofte havner i direkte konflikt med hverandre og kommunene, fører i mange tilfeller til store forsinkelser og manglende forutsigbarhet i planarbeidet. Dette er med på å øke de totale byggekostnadene og redusere arealet som er tilgjengelig for boligbygging. Samtidig svekkes planberedskapen, dvs. tilgjengelig areal for boligbygging i tråd med gjeldende planer, slik at utbygger ikke har alternative områder å bygge ut, dersom det kommer fram at et område blir for konfliktfullt/dyrt, slik at utbygging blir ulønnsomt.

Spesielt framstår Fylkesmannen sin rolle som uforutsigbar og problematisk. Fylkesmannen har to sentrale oppgaver knyttet til arealforvaltningen i kommunene, som fagmyndighet

innen landbruk, miljøvern, helse og samfunnssikkerhet skal Fylkesmannen sørge for at nasjonale interesser blir ivaretatt. Fylkesmannen skal samtidig sikre at kommunale vedtak i plan- og byggesaker er i samsvar med gjeldende lovverk.

Øster Hus sin opplevelse av situasjonen er at det med gjeldende lovverk er begrenset med areal som ikke er konfliktfullt å bygge ut, og hvor Fylkesmannen ikke vil komme med innsigelser. Samtidig oppleves det svært vanskelig å komme i dialog med saksbehandlere i Fylkesmannens stab, og at disse helst foretrekker å kommunisere gjennom innsigelser til planarbeidet. Innsigelsene kommer da som regel mot slutten av planarbeidet, på et tidspunkt hvor det er tidkrevende og dyrt å etterkomme dem. I stedet etterlyses det at fylkesmannen tar en mer aktiv rolle i planarbeidet, slik at eventuelle innsigelser kan tas hensyn til på et så tidlig tidspunkt som mulig.

Et annet fordyrende og tidkrevende element er at berørte parter har to klagemuligheter til boligprosjekt under planlegging, først til utarbeidelsen av arealplanen og så til byggemeldingen.

På lokalt nivå har Øster Hus merket seg at ulike kommuner på Jæren har ulik praksis og stiller ulike krav til planomfang. Selv om Øster Hus over tid har lært seg å tilpasse planforslagene de ulike kommunenes praksis, er dette en lite ideell situasjon. Samtidig opplever ikke Øster Hus at det er forskjell i kvalitet i ferdigstilte boligprosjekt etter hvor omfattende plandokumentasjon kommunene krever.

Det viktigste tiltaket kommunene kan gjøre for å redusere boligprisene i regionen er å sørge for tilstrekkelig tilgang på byggeklare tomter. For å øke tilgangen må kommunene påse at områder som er gjort tilgjengelig til boligbygging i arealplanen virkelig er det. Med dette menes at arealene er i tråd med regionale planer, ikke vil utløse vesentlige innsigelser fra Fylkesmannen og de kommunale rekkefølgekravene er forutsigbare og ikke for omfattende. Det er også viktig at kommunen prioriterer å bygge opp tilstrekkelig infrastruktur i områder hvor det er avsatt areal til boligbygging, slik at ikke påvente av dette ender opp som rekkefølgekrav, og fører til at utbygger må avvente utbygging til dette foreligger. For å unngå at nye boligområder legges til steder uten tilstrekkelig oppbygd infrastruktur bør områder som ligger nær eksisterende sentrumsområder og/eller kollektivakser prioriteres til boligformål, også på bekostning av LNF-områder. Fruktbar jordbruksjord kan i stedet flyttes til andre områder.

Sandnes kommune sørger for byggeklare tomter gjennom Sandnes tomteselskap, som kjøper opp, regulerer, opparbeider og videreselger byggeklare tomter, også kalt Sandnesmodellen. Øster Hus mener at Sandnesmodellen i utgangspunktet er et godt virkemiddel til å øke boligbyggingen i Stavangerregionen. Problemet er at markedsprisen på byggeklare tomter er så høy, at Øster Hus får tilgang til rimeligere tomter ved å gjøre jobben med å erverve, regulere og opparbeide byggeklare tomter på egenhånd. Av den grunn kjøper Øster Hus kun tomter fra Sandnes tomteselskap, eller andre aktører, i tilfeller hvor de har for lav tilgang på egne byggeklare tomter, for å sikre at aktivitetsnivået til byggeselskapene kan holdes oppe.

Økte byggekostnader en annen sterkt medvirkende faktor for hvorfor utsalgsprisen på nybygde leiligheter har økt. Som et eksempel har strengere byggeforskrifter ført til at kostnader i forbindelse med rørleggerarbeid har økt fra 50 000 kr til 200 000 kr per typisk nybygd boenhet på få år. Også pris for elektrisk arbeid har hatt en lignende utvikling. I tillegg



har krav til universell utforming i alle nybygde boliger i praksis gjort det umulig å bygge leiligheter på mindre enn 50-48 m<sup>2</sup>. De totale byggekostnadene setter en nedre grense for hvor billig en nybygd leilighet kan selges ut i markedet. Selv om det ofte er slik at de dyrere leilighetene tar en forholdsvis større del av felleskostnadene i et boligprosjekt, som utforming av uteområder og isolasjon, og på den måten subsidierer de mindre leilighetene, er det med dagens tomte- og byggekostnader i Stavangerregionen, kombinert med gjeldende byggeforeskrifter (TEK2010), ikke mulig å selge nye leiligheter for under 2,5 millioner kroner. Dette fører samtidig til at verdien på eksisterende leiligheter nærmer seg denne summen, fordi det ikke er mulig å tilføre markedet boliger til under denne prisen i dagens situasjon.

Kommunene kan redusere denne prisen noe ved å legge til rette for flere byggeklare tomter, slik at tomteprisene reduseres gjennom økt tilbud, og begrense omfang av rekkefølgekrav. Det mest betydningsfulle tiltaket for å redusere byggekostnadene vil imidlertid være å redusere kravene i byggforeskriftene for de minste leilighetene. Dette gjelder spesielt krav om universell utforming og energieffektivitet, som er med på å fordyre byggekostnadene kraftig.

Andre tiltak som vil gjøre det lettere for vanskeligstilte å komme inn på boligmarkedet er å tredoble beløpet en kan spare opp gjennom BSU (Bolig Sparing for Ungdom), redusere egenkapitalkravet fra dagens 15 % og sørge for at Husbanken har tilstrekkelig med midler til å gi boliglån til dem som ikke får dette gjennom det kommersielle banksystemet. Samtidig bør en erkjenne at det å eie egen bolig krever en viss finansiell evne, og at det aldri har vært slik at f.eks. studenter uten egenkapital og høy studiegjeld kan gå rett inn som eier i boligmarkedet. Av den grunn er det viktig å legge opp til at det bygges tilstrekkelig med boliger for utleie, slik at et velfungerende leiemarked sikres.



## 10 Drøfting

Det beregnede boligbyggebehovet for de 6 kommunene enkeltvis er dels et resultat av SSBs befolkningsframskrivninger på kommunenivå (alternativ MMMM) og dels basert på forutsetninger om konstante boligfrekvenser i framskrivningsperioden. Det vil være beslutningene om hvor boligbyggingen skal komme som i betydelig grad vil generere befolkningsveksten i de enkelte kommunene. Dermed vil også befolkningsveksten kunne variere mellom kommuner og fordelingen av den samlede boligbyggingen på enkeltkommuner bli annerledes enn i våre beregninger.

Vi tar ikke stilling til hvilke utbyggingsalternativer som er best i forhold til nasjonale mål om en samordnet- areal og transportplanlegging og en mest mulig bærekraftig utbygging. Heller vil vi berøre hvordan ulike fordelinger kan berøre boligmarkedet i regionen, som i neste omgang får effekter for eksisterende beboere og for de som skal etablere seg i kommunene.

Mange unge barnefamilier har preferanser for å bo i eneboliger eller småhus i et godt oppvekstmiljø for barn (Barlindhaug og Gulbrandsen 2000). Lite tyder på at boligpreferansene har endret seg for denne gruppen. Blant yngre eldre har det skjedd visse endringer i preferanser og atferd. Flere flytter fra eneboliger og rekkehus til blokkleiligheter.

En konsekvens av å hindre utbygging i kommuner med en sterk etterspørsel etter eneboliger og småhus, vil være at prisene i bruktboligmarkedet presses opp på disse boligtypene. Høye priser er et signal til utbyggere om å tilby flere boliger av denne typen. Bekransninger i tilbudet fører til at en søker nabokommuner som enda ikke har samme presset. På litt sikt vil prisene jevne seg ut og fastsettes mer i tråd med dagens observerte mønster, der reisetid til regionens senter er av størst betydning. Men dersom fortetting rundt kollektivknutepunkt innebærer relativt mer blokkbebyggelse, mens etterspørselen i stor grad er rettet mot småhusmarkedet, vil det relative prisforholdet mellom blokk og småhus endres ved at småhusmarkedet blir relativt dyrere.

Å akseptere et slikt utbyggingsmønster samtidig som en er opptatt av å skaffe unge nyetablerte i småhus rimeligere boliger er umulig å få til. Dersom en på en eller annen måte regulerer prisene på tilgjengelige boliger, vil det være kriterier for tildeling som bestemmer hvem som får kjøpe boligene. I et deregulert marked vil det være husholdninger med høyest betalingsvilje og evne som får kjøpt boligene. Individuelle låne- og støtteordninger mot de mest vanskeligstilte vil ikke gi flere boliger, men bare omfordele husholdningene etter betalingsevne. Når noen får støtte til å kjøpe, vil prisene presses ytterligere opp, og de som tidligere akkurat ville klart å kjøpe vil falle ut av markedet på bekostning av husholdninger som får individuell støtte fra kommunene.

Alternative strategier:

- a) Stram fordeling av boligbyggingen langs eksisterende kollektivårer, ulik vekst mellom kommuner
- b) fordeling av boligbygging mellom kommuner slik at alle får lik vekst, men med krav om fortetting og bestemte boligtyper

Fra utbyggers ståsted er det viktigste kommunene kan bidra med for å øke boligbyggingen i regionen å fjerne hindringer som fører til at planlagte boligprosjekter ikke gjennomføres, samt å øke tilgangen på areal hvor det gis tillatelse for boligbygging.

Den kraftige veksten som Stavangerregionen har opplevd i boligprisene har som en naturlig konsekvens medført en kraftig vekst i arealprisene for områder regulert til boligformål. Grunnen til dette er at boligutbyggerne regner bakover når de vurderer om et boligprosjekt skal igangsettes eller ikke. Dvs. at de ser på forventet markedspris av boligene og regner seg fram til hva de maksimalt kan kjøpe tomten for fra grunneier og likevel sitte igjen med en akseptabel fortjeneste. Siden det er areal som er knapphetsfaktoren, er det prisen på dette som bys opp når ulike boligutbyggere forsøker å skaffe areal til sine boligprosjekt. Dette betyr samtidig at en tomt som for utbygger medfører betydelige ekstrakostnader å bygge ut, vil ha lavere markedsverdi enn en tomt som er rimeligere å bygge ut, alt annet likt. Det er prisen utbygger kan få for boligprosjektet når det selges i markedet, fratrukket de andre kostnadene med å fremstille boligene, som bestemmer tomtens verdi i et marked med begrenset tilgang til areal.

Samtidig fører dette til at det er den utbyggeren som kan gjennomføre det boligprosjektet som gir størst gevinst i markedet, og som dermed kan gi mest for tomten, som får tilslaget til å kjøpe den i et velfungerende tomtemarked. Sett fra grunneiers side vil reduserte tomtepriser kunne føre til lavere interesse for å utnytte tomten til boligformål.

I dagens situasjon er det slik at en tomt stiger kraftig i verdi i det den omreguleres fra LNF-område til boligareal. Siden det er usikkert for både grunneier og utbygger å vite hvilke tomter som faktisk blir omregulert, og når, er det etablert en praksis med inngåelse av opsjonsavtaler. Dette innebærer at grunneier inngår avtale om forpliktene salg til utbygger dersom eiendommen en gang i fremtiden omreguleres fra LNF til bolig- eller næringsformål. I det en slik avtale inngås, går utbygger i gang med prosessen for å omregulere området. En slik avtale kan være verdt mellom 250.000 til 500.000 kroner årlig (NRK 2013) for grunneier. En anslår at innenfor grensene for langsiktig byutvikling på Nord-Jæren er det inngått opsjonsavtaler på 80–90 prosent av arealene. I hvilken grad denne praksisen er med på å fordyre nye boligprosjekt er det foreløpig ikke gjort noen beregninger av.

Dette er en relativt ny situasjon som har oppstått i storbyregionene den seinere tid, som følge av regelendringen i konsesjonslovgivningen, hvor kommunene ikke lenger ble alene om å kunne kjøpe arealer i LNF områdene. Dette skaper begrensninger i handlingsrommet til kommunene når de skal legge til rette for en mer boligsosial politikk og sikre at så mange som mulig er i stand til å komme seg inn på boligmarkedet, fordi muligheten til å kjøpe opp egnet rimelig areal er sterkt begrenset pga. opsjonsavtalene. Tidligere hadde kommunene monopol på å ta ut gevinsten med å kjøpe opp LNF-områder og omregulere til boligområder. En del av gevinsten kunne da gis videre i form av rimelige tomter til førstegangsetablerere eller utbyggere, med mulighet til å legge til vilkår om at en andel av boligene skulle være i det rimeligste prissegmentet.

Selv om dette har begrenset handlingsrommet for kommunene betydelig, sitter de fortsatt med et viktig forhandlingskort gjennom å bestemme hvilke reguleringsplaner som godkjennes, og hvilke som forkastes. Gjennom denne rollen har kommunene mulighet til å styre boligbyggingen i en mer sosial retning.

Kommunene oppfordres imidlertid til å være forsiktige med å legge spesifikke og detaljerte føringer og stille for kostbare og uforutsigbare krav, da dette er med på å fordyre boligprosjektene slik at kommunen selv er med på å holde boligprisene høye. Markedsverdien på nybygde boliger i Stavangerregionen er uansett såpass mye høyere sammenlignet med eldre boenheter med lavere standard, at det vanskelig lar seg gjøre å drive en boligsosial politikk gjennom nybyggingsmarkedet.



## Litteratur

- Ananniassen, E (1996) *Nå bygger vi den nye tid. Boligsamvirkets historie i Norge*. Bind 2, Exil Forlag, Halden, Norge
- Anas, Alex, Rickard Arnott og Kenneth A. Small (1998) "Urban Spatial Structure". I: *Journal of Economic Literature*, Vol. 36, No. 3, side 1426-1464.
- Asplan (2002) *Næringslivets lokaliseringsmønster og arealbruksutvikling: Forankring av undersøkelser i forhold til teori*. Trondheim 27.09.2002. Arbeidsnotat.
- Barlindhaug, Rolf (2010) *Boligmarked og flytting i storbyene*. NIBR-rapport 2010:15
- Barlindhaug, Rolf, Arne Holm, Fredrik Holth og Berit Nordahl (2012) *Boligbygging med sosial profil. Muligheter og begrensninger i den kommunale utbyggingspolitikken*. NIBR-notat 2012:114
- Berg, C. og Thesen, G. Reisevaner i Stavangerregionen 1998 - 2005. RVU Hovedrapport, IRIS rapport 2006/182, Stavanger
- DiPasquale, Denise og William C. Wheaton (1996) *Urban Economics and Real Estate Markets*. Prentice Hall
- ECON (2002) *Bytransformasjon og økonomisk utvikling i Oslo*. Forskningsrapport 47/02.
- ECON (2004) *Utviklingen av subsentre i Oslo*. Forskningsrapport 2004-001.
- Fujita, Masahisa og H. Ogawa (1982) "Multiple equilibria and structural transition of non-monocentric urban configuration". I: *Regional Science and Urban Economics*. 12:161-196.
- Gundersen, Frants og Dag Juvkam (2013) *Inndelinger i senterstruktur, sentralitet og BA-regioner*. NIBR-rapport 2013:1
- Hå kommune (2012) *Kommuneplan 2013-2028. Planstrategi og planprogram*. Høringsutkast 14.06.2012.
- Juvkam, Dag, Kjetil Sørli, Inger Texmon (2010) *Demografisk utvikling i fem storbyer*. NIBR-rapport 2010:16
- Medby, Per, Holm, Arne og Astrup, Kim (2012) *Modeller for utleie med sosiale formål*. NIBR-rapport 2012:18.
- NIVI (2013) *Kartlegging av status i arbeidet med regionale og kommunale planstrategier*. NIVI rapport 2013:1
- Nordahl, Berit, Kjell Harvold og Ragnhild Skogheim (2009) *Forhandlingsbasert byutvikling. Evaluering av Oslo kommunes arbeid med å utvikle Ensjø fra bilby til boligby*. NIBR-rapport 2009:20
- Nordahl, Berit, Rolf Barlindhaug, Eli Havnen, Siri Nørve og Alv Skogstad Aamo (2011) *Utbyggerstyrt utvikling?* NIBR-rapport 2011:21
- Nordahl B (2011) *The Changing Role of Norwegian Local Government in Supply of Land for Housing*. Paper til NSBB-konferansen 2011, Oslo
- NOU (2002) *Boligmarkedet og boligpolitikken*. NOU 2002:2.

NOU (2011) *Kompetansearbeidsplasser – drivkraft for vekst i hele landet*. Kommunal- og regionaldepartementet. NOU 2011:3

NOU (2011) *Rom for alle*. Kommunal- og regionaldepartementet. NOU 2011:15

Rogaland fylkeskommune (2012) *Regionalplan for Jæren. Revisjon av fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren*. Høringsutkast, juni 2012.

Stavanger kommune (2011) *Kommuneplan (2010-2050)*  
<http://www.stavanger.kommune.no/Tilbud-tjenester-og-skjema/Publikasjoner/Kommuneplanen/Ny-kommuneplan>

St. meld. nr. 23 (2001-2002) *Bedre miljø i byer og tettsteder*.

Vågane, L. Den nasjonale reisevaneundersøkelsen 2009 - Nøkkelfrapport. TØI rapport 1130/2011.