

BY- OG REGIONFORSKNINGSINSTITUTTET NIBR

Boligmarkedsanalyse: Fredrikstad mot 2035

Anders Eika, Marianne Tønnessen, Kim Astrup, Berit Nordahl

OSLO METROPOLITAN UNIVERSITY
STORBYUNIVERSITETET



Anders Eika
Marianne Tønnessen
Kim Astrup
Berit Irene Nordahl

Boligmarkedsanalyse: Fredrikstad mot 2035

NIBR-rapport 2022:10

Publikasjonene finner du på
<https://www.oslomet.no/om/nibr/publikasjoner>

Tittel: Boligmarkedsanalyse: Fredrikstad mot 2035

Forfatter: Anders Eika, Marianne Tønnessen, Kim Astrup, Berit Irene Nordahl

NIBR-rapport: 2022:10

ISSN: 1502-9794
ISBN: 978-82-8309-372-8 (Elektronisk)

Prosjektnummer: 202750

Prosjektnavn: NIBR Boligmarkedsanalyse Fredrikstad kommune

Oppdragsgiver: Fredrikstad kommune

Prosjektleder: Anders Eika

Referat: Bakgrunnen for prosjektet er at Fredrikstad kommune trenger innspill til deres arbeid med ny arealdel til kommuneplan og en boligplan. Første del av rapporten kartlegger en rekke faktorer som er viktige for utviklingen av boligmarkedet i kommunen framover: Befolkningsutvikling, ferdige reguleringsplaner og reguleringer under arbeid, infrastruktur, grøntarealer, eiendomsretter, og husholdningenes økonomi med et særlig fokus på personer som har tilstrekkelig økonomi til å leie bolig, men som mangler inntekt for å kjøpe. Den andre delen av rapporten oppsummerer denne kartleggingen og fremmer anbefalinger for hvordan kommunen kan nå sine boligpolitiske ambisjoner mot 2035.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: August 2022

Antall sider: 62

Utgiver: By- og regionforskningsinstituttet NIBR
OsloMet – storbyuniversitetet
Postboks 4 St. Olavs plass
0130 OSLO
Telefon: (+47) 67 23 50 00
E-post: post-nibr@oslomet.no
Vår hjemmeside: <http://www.oslomet.no/nibr>

© NIBR 2022

Forord

Fredrikstad har betydelig tilflytting, og opplever betydelig vekst i boligprisene. Kommunen er i 2022 i gang med å utarbeide en temaplan for bolig, og holder på med å rullere kommuneplanens arealdel. Derfor ønsket de en analyse av boligmarkedet fram mot 2035 som kan gi innspill i dette arbeidet og i planene for utviklingen av Fredrikstad i de neste 25 årene.

Rapporten viser utviklingen på en rekke forhold som påvirker det lokale boligmarkedet i Fredrikstad. Materialet er satt sammen av data fra en rekke kilder: SSBs statistikkbank og deres nettløsning Microdata.no, Ambita.no som gir informasjon om bygningsmasse og eiendomsforhold fra matrikkelen, statistikk fra Statens vegvesen, Miljødirektoratet, og boligdatafirmaet Viridi. I tillegg til ulike framskrivinger av hele befolkningen i kommunene, finnes det verktøy for å framskrive brukere av kommunenes pleie- og omsorgstjenester. Verktøyet *Omsorg2050* er utviklet av Helseøkonomisk analyse AS for KS, og kan lastes ned gratis fra KS' hjemmesider. Vi har også fått kartlegginger av kommunen, først og fremst deres befolkningsestimater og en oversikt over planlagte boligprosjekter som viser hva slags boliger som planlegges, hvor mange, og hvor prosjektene ligger.

Det var viktig for kommunen å få innspill til hvordan boligmarkedet vil utvikle seg. Dette har vi forsøkt å belyse gjennom å se på befolkningsutvikling og beregninger for fremtidig utvikling, boligbygging, strukturen i kommunens eksisterende bygningsmasse, eiendomsforhold, og naturverdier.

Befolkningsutviklingen viser potensiell etterspørsel etter boliger de kommende årene, boligbyggingen viser hva som kan forventes av respons fra boligutviklere, informasjon om eksisterende bygningsmasse må ses i sammenheng med den demografiske utviklingen og viser da hvilke type boliger det er mangel på. I rapporten bryter vi denne informasjonen ned på områdenivå og ser den i sammenheng med eiendomsforhold og naturverdier. Dette gjør vi fordi alle innsatser i et boligmarked har en stedlig komponent.

Fredrikstad kommune er opptatt av hvordan folk i Fredrikstad klarer seg på byens boligmarked, og særlig hvordan situasjonen er for de som har vanskelig med å komme seg inn på markedet på grunn av at inntekten og formuen ikke står til kommunens prisnivå. Dette er belyst i seksjon 4.3.

Rapporten setter sammen mange ulike typer informasjon for å belyse hva slags utfordringer boligmarkedet vil by på framover, og hva slags innsatser kommunen kan sette inn i ulike delområder og for ulike grupper. Rammen for det hele er kommunens bolig- og arealpolitiske målsetninger. De handler om å utvikle byen slik at flere får muligheten til å eie egen bolig, samtidig som kommunens kvaliteter som naturmangfold og kulturmiljø ivaretas, og kommunen når sine ambisjoner om nullvekst i personbiltrafikken.

Rapporten er utarbeidet av en forskergruppe på NIBR bestående av Anders Eika, Marianne Tønnessen, Kim Christian Astrup, og forskningssjef Berit Nordahl. Vi har jobbet tett med administrasjonen i Fredrikstad kommune, som har kommet med innspill og informasjon. Vi håper og tror at den vil være til nytte for kommunen.

August, 2022

Berit Nordahl
Forskningssjef

Innhold

| | |
|--|-----------|
| Forord | 1 |
| Sammendrag | 5 |
| Summary | 7 |
| 1 Innledning | 9 |
| 1.1 Rapportens oppbygging | 12 |
| 2 Demografisk utvikling i Fredrikstad og omegn | 13 |
| 2.1 Befolkningen i Fredrikstad etter alder | 17 |
| 2.1.1 En voksen befolkning | 17 |
| 2.1.2 Behov for boliger med heldøgns omsorg | 19 |
| 2.1.3 Oppsummering – flere eldre hushold i framtidens Fredrikstad..... | 21 |
| 3 Boforhold | 22 |
| 3.1 Leide boliger | 25 |
| 3.2 Oppsummering..... | 28 |
| 4 Befolkningens økonomi og boligpriser | 30 |
| 4.1 Inntektsfordelingen i Fredrikstad sammenliknet med nabokommuner og landet | 30 |
| 4.2 Boligpriser i Fredrikstad | 34 |
| 4.2.1 Oppsummering | 36 |
| 4.3 Er det blitt vanskeligere å komme seg inn i boligmarkedet i Fredrikstad?..... | 37 |
| 4.3.1 Foreliggende forskning av etableringsutfordringer på individnivå | 39 |
| 4.3.2 Hvor vanskelig er det å komme inn på inn boligmarkedet i Fredrikstad? Beregning av mellomgruppen | 39 |
| 4.3.3 Mellomgruppen i Fredrikstad..... | 42 |
| 5 Boligbygging i Fredrikstad | 45 |
| 5.1 Planlagte boliger | 46 |
| 5.1.1 Mobilitet og boligbygging..... | 47 |
| 5.1.2 Fremtidig byspredning? | 49 |
| 5.1.3 Naturmiljø | 50 |
| 5.1.4 Grunneierforhold | 50 |
| 6 Boligmarkedets utsikter og anbefalinger | 53 |
| 6.1 Boligbyggingen..... | 54 |
| 6.2 Å komme inn på boligmarkedet | 55 |
| 6.3 Plangjennomføring | 57 |
| Referanser | 61 |

Figurliste

| | |
|---|----|
| Figur 1: Hvordan forskjellige faktorer påvirker boligmarkedet. | 11 |
| Figur 2: Folketallsutvikling i Fredrikstad og noen andre kommuner. | 14 |
| Figur 3: Prosentvis vekst i folketallet framover i Fredrikstad og noen andre kommuner..... | 15 |
| Figur 4: Folketall, registrert til 2022 og framskrevet i ulike prognoser | 16 |
| Figur 5: Befolkningen etter alder, sammenlignet. | 17 |
| Figur 6: Prognoser for aldersfordelingen i Fredrikstad i 2030. | 18 |
| Figur 7: Sammenligning av befolkningen over 66 år. | 19 |
| Figur 8 Framskrevet antall mottakere av bolig med heldøgns omsorg i Fredrikstad | 20 |
| Figur 9: Mottakere av bolig med heldøgns omsorg i Fredrikstad. | 21 |
| Figur 10: Innbyggere etter boligtype. | 22 |
| Figur 11: Boligsituasjonen for innbyggerne Fredrikstad, etter alder. | 23 |
| Figur 12: Endring i boligtype fra 2015 til 2020 | 24 |
| Figur 13: Antallet og fordelingen av boliger innenfor hvert 500 meters kvadrat | 25 |
| Figur 14: Andel av befolkningen som bor i leid bolig | 26 |
| Figur 15: Andel av befolkningen som bor i leid bolig etter aldersgruppe..... | 27 |
| Figur 16: Antall personer etter aldersgruppe og hvorvidt de bor i eid eller leid bolig | 27 |
| Figur 17: Prosentandel av befolkningen (18+) i ulike inntektsgrupper | 30 |
| Figur 18: Medianinntekt for innbyggere 18 år eller mer | 31 |
| Figur 19: Median husholdningsinntekt | 31 |
| Figur 20: Medianformue for innbyggere 18 år eller mer | 32 |
| Figur 21: Andel av befolkningen som bor i leid bolig etter husholdningens inntekt..... | 32 |
| Figur 22: Antall personer i etter husholdningens inntektsnivå og hvorvidt de bor i leid bolig.. | 33 |
| Figur 23 Andel av befolkningen i alderen 18+ som bor i leid bolig | 33 |
| Figur 24: Gjennomsnittlige kvadratmeterpriser..... | 34 |
| Figur 25: Kvadratmeterpriser i Fredrikstad og sammenligningskommuner..... | 35 |
| Figur 26: Mediankvadratmeterprisen på boliger innenfor hvert 100-meters kvadrat..... | 36 |
| Figur 27: Antall individer i mellomgruppen i Fredrikstad kommune..... | 43 |
| Figur 28: Antall boliger i Fredrikstad pr år..... | 45 |
| Figur 29: Boligbeholdningen i grunnkretser etter alder..... | 46 |
| Figur 30: Antall boliger i vedtatte og påbegynte reguleringsplaner | 47 |
| Figur 31: Hvor nye boligprosjekter planlegges..... | 47 |
| Figur 32: Planlagte boligprosjekter og mobilitet..... | 48 |
| Figur 33: Planlagte boligprosjekter og mobilitet i Fredrikstad sentrumsområde | 48 |
| Figur 34: Tetthet av antall kvadratmeter registrert bygningsmasse..... | 49 |
| Figur 35: Tetthet av antall kvadratmeter byfunksjoner..... | 49 |
| Figur 36: Friluftsområder i Fredrikstad..... | 50 |
| Figur 37: Typer av grunneiere..... | 51 |
| Figur 38: Kommunale tomter..... | 52 |

Tabelliste

| | |
|---|----|
| Tabell 1: Leietagere i Fredrikstad etter hvor lenge de har leid og om de mottar støtte..... | 28 |
| Tabell 2: Nominelt og reelt inntektskrav for å få kjøpt bolig..... | 40 |
| Tabell 3: Nedre og øvre inntektsgrense for å være i mellomgruppen og differansen..... | 41 |
| Tabell 4: Hvor lenge en person i mellomgruppen må spare for å kjøpe bolig..... | 42 |
| Tabell 5: Øvre og nedre inntektsgrense for mellomgruppen etter husholdningstype..... | 44 |
| Tabell 6: Innvandringsstatus og alder i mellomgruppen..... | 44 |
| Tabell 7: Utbyggers og kommunens ulike posisjoner i et byggeprosjekt..... | 58 |

Sammendrag

Bakgrunnen for denne rapporten er at Fredrikstad kommune forventer en stor befolkningsvekst fremover, og derfor ønsker et bredt kunnskapsgrunnlag for å utarbeide sin boligstrategi. Samtidig som NIBR utarbeider denne rapporten arbeider kommunen både med en ny arealdel til kommuneplanen, og en temaplan for bolig. Kartleggingene, analysene og vurderingene som inngår i denne rapporten skal gå inn i dette arbeidet. De skal kunne være verktøy for å hjelpe kommunen med å vurdere hvor det burde bygges, hva som burde bygges, og hvordan arbeidet med å bygge burde organiseres fra kommunens side. Formålet er at Fredrikstad fremover skal kunne nå sine ambisjoner om å ha nok boliger til befolkningen, at personer med moderat inntekt og formue skal ha mulighet til å eie egen bolig, og at utviklingen ikke skal gå på bekostning av naturmiljøet og det gode bylivet i kommunen.

I tillegg til at befolkningen i Fredrikstad vokser raskt, er det en stadig økende andel eldre i kommunen. Eldre, både i Fredrikstad og generelt, etterspør i større grad enn resten av befolkningen sentrumsnære leiligheter med god tilgang til forskjellige tjenester. Dette medfører også at vi forventer at behovet for boliger med heldøgns omsorg stiger fra omtrent 1000 i 2020 til 1550 i 2035.

Boligmarkedet i Fredrikstad har i dag en overvekt av eneboliger, men de fleste boligene som har blitt bygget i de siste årene og som planlegges fremover er leiligheter i sentrale strøk. Dette er både i tråd med den forventede utviklingen i befolkningssammensetning, og kommunens ambisjoner om å beskytte dyrket mark og grøntarealer utenfor tettstedsgrensen og begrense behovet for personbiltransport. Samtidig er det viktig at Fredrikstad kan tilby et bredt utvalg av boliger, med eneboliger og rekkehus, i alle deler av kommunen. Dette forhindrer at noen deler av byen blir helt homogene med bare rike, eldre beboere, og gjør det mulig å leve gjennom alle livets faser i samme nabolag. Å bygge leiligheter tilpasset eldre i forskjellige sentrale strøk vil frigi eksisterende boliger i villa- og rekkehusområder, uten at byen trenger å ekspandere for å få dekket dette behovet.

Fredrikstad kommune henger sammen med et stort bolig- og arbeidsmarked, og er en attraktiv by. Dess flere boliger man bygger i kommunen, dess flere vil ønske å flytte til byen fra andre deler av regionen. Det er imidlertid fremdeles viktig at kommunen holder en god takt på boligbyggingen fremover: Å tillate bygging av mange boliger vil imidlertid neppe være nok til å føre til lave boligpriser, men å bygge få boliger kan føre til at prisene galopperer oppover og gjør Fredrikstad til en kommune for bare de mest bemidlede. Det beste man kan håpe på er formodentlig moderatboligprisvekst.

I tillegg til den generelle befolkningsutviklingen i Fredrikstad ser rapporten særlig på den delen av befolkningen som har tilstrekkelig inntekt til å leie en tilfredsstillende bolig, men som mangler låneevne og/eller egenkapital til å få et boliglån. Denne gruppen faller med andre ord mellom den øvre grensen for å kunne kalles vanskeligstilt og få hjelp av kommunens boligsosiale virkemidler, og den nedre grensen for å komme inn på boligmarkedet. I 2019, det siste året vi har data for, gjaldt dette omtrent 2000 enslige og 550 eneforsørgere med ett barn. Antall individer i andre husholdningstyper må beregnes for seg. Denne gruppen kan hjelpes både ved å sørge for at det bygges billige boliger slik at man trenger lavere inntekt for å komme inn på markedet, og ved at kommunen er mer liberal med startlånsordningen sin og tilbyr gunstige lån for personer med noe bedre økonomi enn de som ikke klarer seg på leiemarkedet.

For å skape et boligmarked for husholdninger i denne mellomgruppa har kommunen flere virkemidler. I tillegg til hjelp med boliglån kan kommunen alene eller sammen med eiendomsutviklere introdusere nye boligmodeller, som har blitt stadig vanligere i Norge. Delt

eierskap og eie-til-leie reduserer inntektskravet for å komme inn på boligmarkedet ved at husholdninger kan kjøpe en halv leilighet og bo i hele, mot at de betaler leie til utbyggeren eller kommunen som eier den andre delen av leiligheten. Husholdningen kan så kjøpe resten av boligen når de får bedre råd.

Rapporten peker også på noen virkemidler kommunen kan bruke for å få en boligbygging som både er effektiv, og kan være med på å skape gode bo- og bymiljøer. Klare, overordnede planer som gir grunneiere og utviklere en idé om hva man kan bygge hvor, og som legger de økonomiske premissene for utvikling som vil bidra til effektive planprosesser og skape nødvendig markedsinteresse. Samtidig vil en viss fleksibilitet fra kommunens side med tanke på hvordan prosjektene utformes, og at særlig gode prosjekter som bidrar til bymiljøet får større tomteutnyttelse, kan bidra til at kommunens boligbehov dekkes samtidig som man unngår at byen eser ut over sine grenser. Fredrikstad kommune eier også en del tomter som kan brukes som et virkemiddel både for sosial boligutvikling og for å få en god takt i utbyggingen. Kommunen kan gå sammen med utbyggere som partnere, eller selge tomter til utbyggere, og sette som krav at prosjektet skal inneholde forskjellige boligsosiale virkemidler som eie-til-leie-ordninger.

Summary

The background for this report is that Fredrikstad expects substantial population growth going forward, and therefore wants a broad foundation of knowledge for its housing strategy. While NIBR develops this report, Fredrikstad municipality works on both a new spatial plan for the municipality and a thematic plan for housing. The mappings, analyses and recommendations in this report feeds into this work: They are tools to help the municipality consider where to build, what to build, and how the development should be organised from the municipality's side. The aim is for Fredrikstad to be able to reach their goals of having sufficient housing for the population, that people with moderate income and wealth should have the possibility of owning their own housing, and that development should go on accord with the natural environment and good urban qualities in the municipality.

In addition to the rapid population growth, Fredrikstad is also experiencing an increasing portion of elderly people. This cohort to a larger degree than the rest of the population desire centrally located apartments with good access to services, both in Fredrikstad and elsewhere. For this reason, we also expect the demand for housing with 24/7 services raising from about 1000 in 2020 to 1550 in 2035.

The housing market in Fredrikstad is today dominated by single-household homes, while most of the homes that have been constructed the past years and that are being planned are centrally-located apartments. This is in line with the expected changes in demand by an ageing population, and with the municipality's aims of protecting arable land and green spaces from development while limiting the growth in private car usage. However, it is important that the various parts of the municipality offer a variety of housing types, with detached homes and row houses in addition to apartments. This keeps the urban areas from being entirely dominated by well-to-do, elderly residents, and makes it possible to live through all of life's phases in the same neighbourhood. Building apartments adapted for the elderly in central locations will free up detached homes and row houses for younger households, without expanding the city limits.

Fredrikstad municipality is attached to a large housing- and labour market, and it is an attractive city. Constructing more housing will lead to more immigration from other parts of the region. However, it is still important that the municipality maintains a decent tempo of housing development going forward: zoning many houses is unlikely to lead to *low* housing prices, but allowing few houses is prone to cause galloping prices and making Fredrikstad a municipality for only the wealthiest. The best one can hope for is a moderate housing price growth.

In addition to changes in the general population of Fredrikstad, the report takes a closer look at the segment of the population that have enough income to rent decent housing, but lacks the loaning capacity and/or wealth to get a housing loan. In other words, this group galls between the upper limits for public housing assistance and the lower threshold for entering the housing market. In 2019, the last year we have data for, this applied to about 2000 single-person households and 550 single providers with one child in Fredrikstad: other household types would have to be calculated independently. This group can be assisted both by making cheaper houses so it is easier to enter the housing market, and by liberalising the municipality's start loan system and offer cheaper housing loans for people who just barely get by in the private rental market.

To create a housing market for households in this "between-group", the municipality have several possible tools. In addition to helping with housing loans the municipality can by it self or in collaboration with housing developers introduce new house ownership models. These are becoming increasingly popular in Norway. Shared ownership and own-to-rent schemes lower the

requirements for entering the housing market by letting households buy half and living in the entire apartment, by paying rent to the municipality or housing firm. The household can then purchase the apartment when they have more funds available.

The report also points to some tools the municipality can utilise to encourage housing development that is efficient while creating good natural and urban environments. Clearly defined, wide plans that gives land owners and developers an idea about what they can build where, and establishes the economic premisses for development contributes to efficient regulation processes and creates the necessary market interest. Meanwhile, a certain flexibility from the municipality when it comes to the shapes and sizes of the projects, and particularly allowing higher land uses for projects that contribute to the urban environment in the city centre, can help the municipality cover its housing needs while limiting urban sprawl. The municipality also owns a number of plots in the urban area that can be a resource in ensuring socially sustainable housing development at a good speed. The municipality can use their plots to enter partnerships with other developers and landowners or sell them, and demand that the project contains various social housing schemes such as rent-to-own.

1 Innledning

Fredrikstad kommune forventer å trenge omtrent 5500 nye boliger fram mot 2035. I den anledning skal kommunen lage en temaplan for bolig. Temaplanen skal foreslå tiltak for å hjelpe kommunens innbyggere i å skaffe egen bolig, og særlig de som har problemer med å komme inn på boligmarkedet av økonomiske eller sosiale årsaker. Dette skal gjennomføres samtidig som en stor del av veksten i kommunen skal foregå innenfor byområdet, med bare ti prosent av boligbyggingen utenfor det eksisterende tettstedsområdet.

At veksten skal skje gjennom fortetting medfører en utfordring i å sørge for et variert boligmarked der andre enn den mest bemidlede delen av befolkningen kan få plass. Parallelt med utviklingen av temaplanen ruller også Fredrikstad kommuneplanens arealdel. De ønsker å gjøre den til et mer egna styringsverktøy for å gjennomføre målene i kommuneplanens samfunnsdel om sosial, miljømessig og økonomisk bærekraftig utvikling.

Den gjeldende kommuneplanens samfunnsdel, Fredrikstad mot 2030 (vedtatt 2018) legger fram kommunens arealstrategi fremover. Strategien inneholder en rekke mål. De viktigste for kommunens boligplanlegging mot 2035 er gjengitt nedenfor:

- Nullvekst i personbiltrafikken gjennom bolig-, areal- og transportplanlegging.
- Byområdet skal gi rom for kunst, attraksjoner og kulturelt særpreg. Langsiktige samfunnsinteresser knyttet til byens historiske verdier skal sikres.
- Utvikle og sikre områder med god kvalitet for fysisk aktivitet og rekreasjon i nærmiljøene.
- Sikre fortetting med kvalitet og en utvikling der arkitektonisk kvalitet blir ivaretatt.
- Utvikle sosiale og kulturelle møteplasser med kvalitet i sentrum og i lokalsamfunnene.
- Inngå helhetlige utbyggingsavtaler for nye utviklingsområder.
- Sikre klimatilpasning i planleggingen.
- Utnytte vårt konkurransefortrinn med sentrumsnære arealreserver.
- Forsterke byområdet som tyngdepunkt for befolknings- og arbeidsplassvekst.
- Bruke kulturminner og kulturmiljøer og Gamlebyens unike rolle som en ressurs i byutviklingen.
- Sikre god forvaltning av arealpott gitt i fylkesplan «Østfold mot 2050».

Dette siste punktet kommer av at fylkesplanen åpner for nedbygging av mark i bynære områder i Fredrikstad som følge av kommunens store forventede befolkningsvekst, men at dette burde gjøres varsomt for å påse de andre hensynene i arealstrategien.

Denne rapporten skal inngå i kommunens arbeid både med temaplanen for bolig og kommuneplanens nye arealdel. Analysen av boligmarkedet frem mot 2035 skal gi et godt kunnskapsgrunnlag for de boligstrategiske vurderingene kommunen må gjøre fremover.

Boligbygging gjennom fortetting, slik kommuneplanen legger opp til, er sterkt ønskelig ut fra miljømessige, kommunaløkonomiske og sosiale hensyn. Det er imidlertid ofte vanskeligere enn nybygging i byens ytterkant. Alternativ-verdien på tomter i den eksisterende bystrukturen er høy, det er mange naboer og bybrukere som påvirkes av byggeprosjekter, og eierskapet til grunnen er spredt på mange. Dersom enkelte grunneiere ikke ønsker å utvikle sin eiendom kan kommunen i praksis ikke pålegge utbygging til boligformål. En grunneiers beslutning om utvikling vil påvirkes av hvorvidt den framtidige verdien overskrider verdien av den eksisterende bruken.

I tillegg er bygging i sentrumsområder komplisert, både bygg og byggeprosessen må ta hensyn til nabobyggene og aktiviteter i området. Behovet for foredling av grå og grønn infrastruktur er også

ofte høyt: Ved bygging i den eksisterende byen må gjerne både veier gjøres om til gater, og plasser, parker og andre fellesarealer vil ofte trenge en oppgradering. Til sammen bidrar dette til at det blir dyrt å bygge boliger, noe som kan være en utfordring for både utbyggere og kommunen. Dersom tempo i nybyggingen ikke holder tritt med befolkningsveksten, vil det bidra til ytterligere prisstigning. Å legge til rette for å holde et høyt tempo i nybyggingen er derfor en viktig oppgave for kommunen.

En stadig økende andel av Fredrikstad kommunes innbyggere er godt voksne. Kommunen må derfor legge til rette for at eldre i større grad flytter til boliger som er hensiktsmessig plassert og egnet slik at de kan bo i egne hjem lenger inn i alderdommen. For å sikre at den forventede veksten også omfatter yngre innbyggere må kommunen legge til rette for at yngre hushold også flytter til – og blir boende i – kommunen. Det trenger ikke være i boliger bygget nå med tanke på dette segmentet, men kan også være i boliger som eldre har flyttet fra.

God aldersfordeling i befolkningen i alle deler av kommunen, også fortetnings- og transformasjonsområdene, er en uttalt målsetting for kommunen, slik at en miks av husholdstyper er viktig. Unge og barnefamilier har gjerne lavere disponibel inntekt og formue enn eldre. Dette begrenser deres muligheter på boligmarkedet og særlig i sentrumsnære strøk. Å ivareta begge disse hensynene gjennom fortetting vil være krevende for kommunen, men mulig: Det krever både stram styring og aktiv tilrettelegging.

Selv med et høyt tempo i boligbyggingen vil det være innbyggere som ikke vil klare å skaffe seg en bolig på egen hånd. I tillegg til igangsetting og ferdigstilling av tilstrekkelig antall nye enheter, er det derfor viktig at boligbyggingen eksplisitt ivaretar sosial bærekraft. Dette innebærer at kommunen bruker egne og statlige boligøkonomiske virkemidler slik at nye boliger i transformasjonsområder også blir tilgjengelig for vanskeligstilte hushold.

Det er bred politisk enighet i Norge om at folk skal ha muligheten til å eie egen bolig (KMD, 2020; Hurdalsplattformen 2021). Å eie egen bolig gir økonomisk trygghet, og bidrar til å fordele formue i befolkningen. Å eie egen bolig gjør det lettere å skape stabile og trygge boforhold. Som regel er de månedlige utgiftene til å eie en bolig, inkludert boliglånsrenter, lavere enn kostnaden til å leie en tilsvarende bolig. Høye leieutgifter kan føre til at personer ikke klarer å spare seg opp egenkapitalen som skal til for å kjøpe egen bolig, som fører til en ond sirkel. Nye etableringsmodeller som leie-til-eie og del-eie er utformet nettopp for å sikre at hushold med lav egenkapital kan få en stabil boligsituasjon med utsikter til å bli boligeiere. Også dette er hensyn som må inn i fortetningspolitikken til kommunen.

Boligmarkedet styres av skjæringspunktet mellom tilbud og etterspørsel. De viktigste faktorene på begge sider av denne ligningen er utenfor kommunens kontroll. På tilbudssiden er det interessen for utbygging blant grunneierne og eiendomsutviklere, prisene de kan oppnå for boligene, og de geografiske forutsetningene for å bygge boliger i de ulike kommunedelene. På etterspørselssiden er naturlig befolkningsvekst og aldring, flytting til og fra kommunen og husholdningenes størrelser, sysselsetting og de store økonomiske trendene i landet og verden avgjørende.

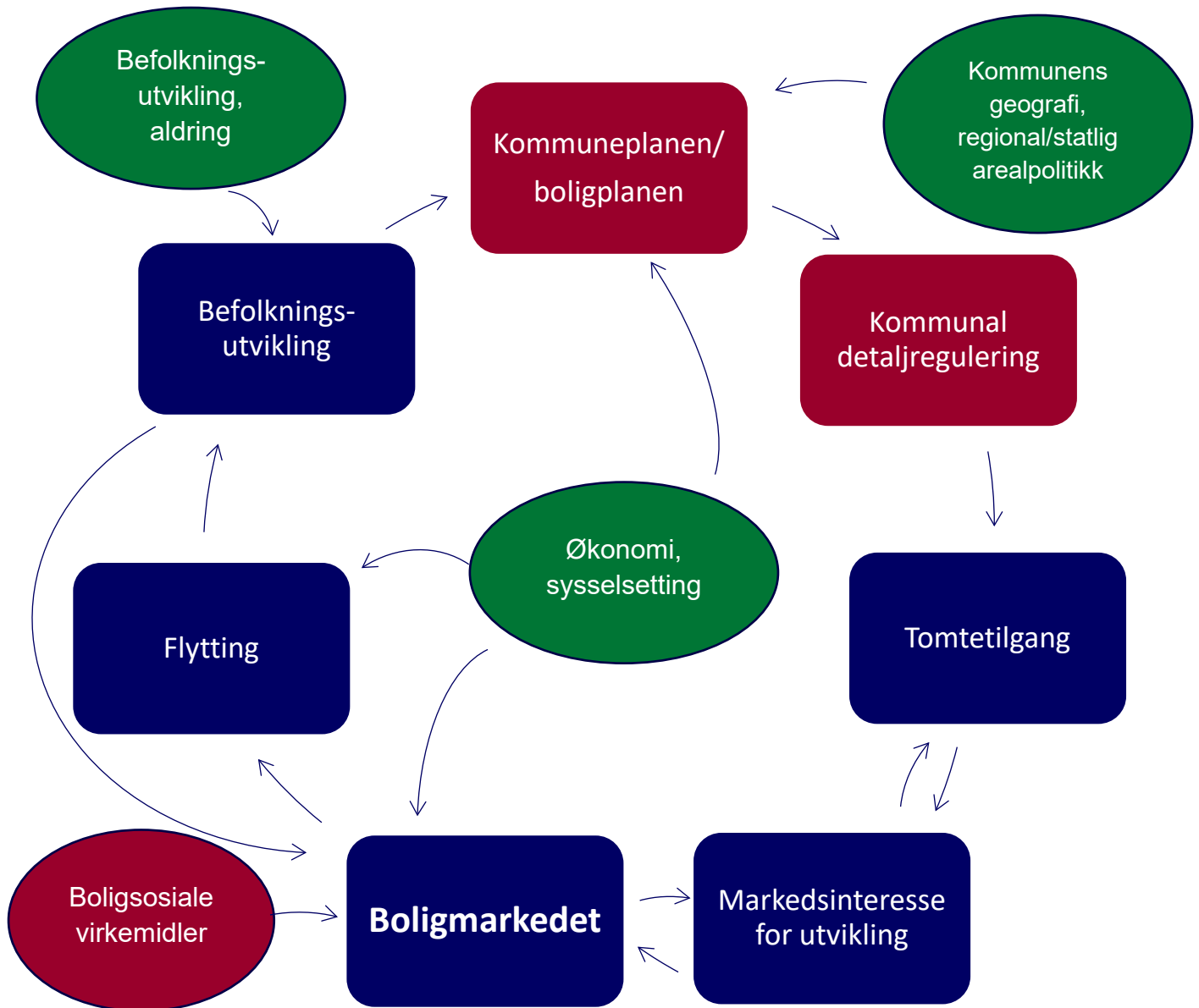
Det *kommunen* kan påvirke med henhold til tilbudssiden er først og fremst tilgangen på boligtomter og rask og forutsigbar regulering. Dette starter med at de signaliser i kommuneplanens arealdel og boligplanen *hvor* de vil åpne opp for å bygge flere boliger fremover, og hva slags premisser de vil legge for boligbyggingen i forskjellige deler av kommunen. Dette gjør at tomteeiere i områder som burde bygges ut blir oppmerksomme på muligheten og tiltrekker seg eiendomsutviklere.

Videre kan kommunen legge opp til effektiv reguleringsplanlegging, der kommunen, utviklere, grunneiere og andre interessenter raskt kan bli enige om hvordan man skal bygge tomter som både gir kommunen boligene den trenger fremover, og samtidig bidrar til å nå de øvrige målsetningene i kommunens arealstrategi. Kommunens øvrige boligsosiale innsatser kan korrigere

markedsaktiviteten noe – slik innsats er har en mindre effekt på boligmarkedet som helhet, men er ikke desto mindre svært viktig.

Alle disse ulike faktorene henger sammen med hverandre, som vist i

Figur 1 nedfor. Figuren viser også hvordan det kan være vanskelig for kommunen å direkte påvirke boligmarkedet. Derfor har figuren også med boligosiale virkemidler som en måte for kommunen å mer direkte påvirke boligmarkedet for bestemte grupper.



Figur 1: Hvordan forskjellige faktorer påvirker boligmarkedet. Faktorene kommunen har direkte kontroll over i rødt. Faktorer som kommer utenfra som i liten grad påvirkes av interne forhold i Fredrikstad er markert i grønt (basert på Bramley, 2013).

1.1 Rapportens oppbygging

Denne rapporten er todelt. De påfølgende fire kapitlene utgjør del én, og gir bakgrunnsinformasjon og kartlegginger over faktorene som virker inn på boligmarkedet i Fredrikstad fram mot 2035. Etter innledningen følger et kapittel om den demografiske utviklingen i Fredrikstad og forventninger videre. Dette gir de viktigste premissene for boligbygging mot 2035. Etter dette følger en kartlegging av boforhold for kommunens nåværende befolkning, økonomiske forhold og boligbyggingen i Fredrikstad. Fjerde kapittel tar for seg befolkningens økonomi, og boligpriser. Dette kapitlet ser også nærmere på *mellomgruppen*, husholdninger som ikke har økonomi til å kjøpe egen bolig men som har råd til å leie bolig og ikke normalt kan få offentlig boligstøtte. Kapittel fem ser på boligbyggingen i Fredrikstad og hvor det planlegges nye boliger framover, og peker på hvordan dette relaterer seg til mobilitet i kommunen, den eksisterende bystrukturen, og naturmiljøet. Kapitlet har også en oversikt over grunneierforhold i kommunen, og tar opp hvordan dette påvirker boligbygging fremover.

Kapittel seks utgjør rapportens andre del. Denne konkluderer kartleggingen og kommer med anbefalinger for kommunens boligarbeid framover. Kapitlet drøfter i hvilken grad markedet slik det er nå vil møte boligbehovet. Her ser vi også på tiltak som kommunen kan vurdere å ta i bruk for å bedre dekke fremtidens boligbehov. Virkemidlene er mange, men utfordringen er ofte å ta dem i bruk i nybyggingsprosjekter (Barlindhaug et al. 2014 a, Barlindhaug et al. 2014 b). Slike virkemidler vil typisk være både mer effektive og mindre forstyrrende på boligmarkedsmekanismen, om man kan innarbeide dem tidlig i overordnede planer som gir forutsigbarhet for alle aktørene i utviklingen av Fredrikstad. Et eksempel på dette er hvordan kommunen kan oppnå en sosialt bærekraftig profil på nybyggingen gjennom bruken av startlån, leie-til-eie, og del-eie.

Rapporten inneholder mange figurer og tabeller. Den er gjennomgående redigert slik at figurene og tabellene kommer etter teksten som forklarer innholdet. Kartmaterialet er tilgjengelige i større format i rapportens vedlegg.

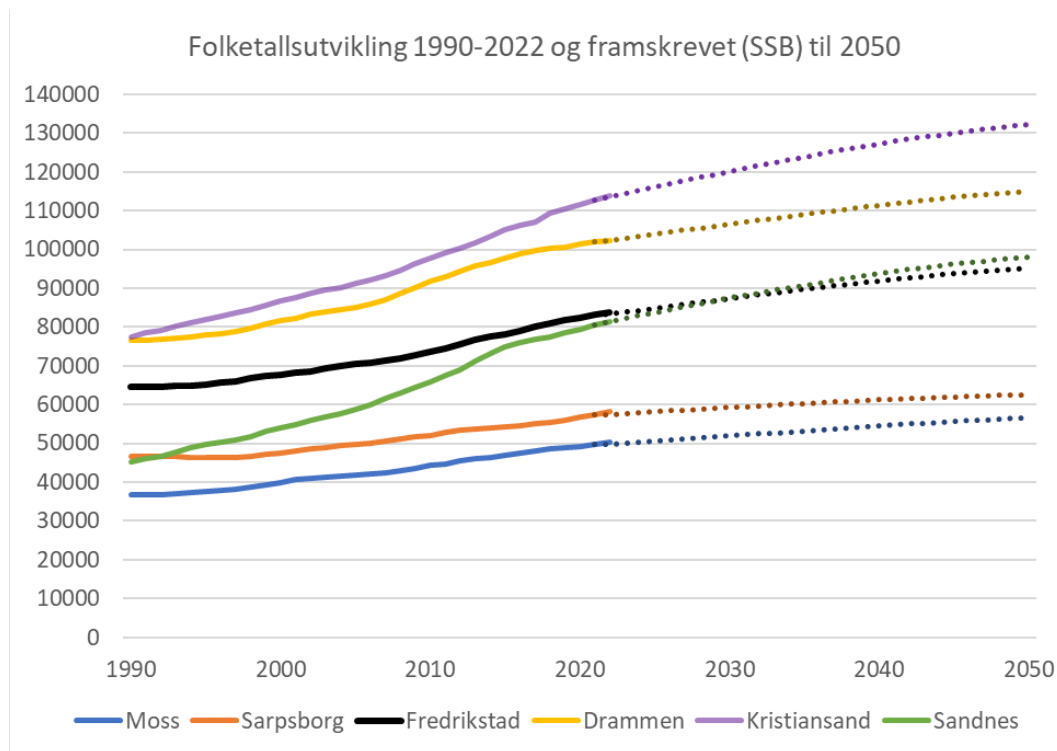
2 Demografisk utvikling i Fredrikstad og omegn

Hovedgrunnen til at Fredrikstad må vurdere sin boligstrategi framover er befolkningsveksten kommunen har hatt de siste årene og forventer fram mot 2035. Dette kapitlet tar for seg endringene i Fredrikstads befolkning de siste årene, og framskrivninger framover mot 2035 og videre til 2050. Særlig forventningene om befolkningsvekst fremover er en grunnleggende premissgiver for kommunens boligplanlegging. Vi sammenligner også utviklingen i Fredrikstad med andre kommuner i regionen og i landet ellers: Fredrikstad er tett knyttet opp særlig til Sarpsborg, men også de andre kommunene i Østfold.

I dette kapitlet er det to viktige kilder: SSB, og kommunens egne befolkningsframskrivninger, som de utarbeider ved hjelp av KOMPAS (kommunenes plan- og analysesystem). Begge framskrivningene lages på bakgrunn av flytting, fødsels- og dødsrater, aldring, og lignende. KOMPAS sine framskrivninger tar også høyde for informasjon fra kommunen som utviklinger i arbeidsmarkedet, planlagt boligbygging, og detaljert informasjon på grunnkrets nivå. De vil derfor gjerne være mer presise enn SSBs beregninger. I denne rapporten omtaler vi begge disse framskrivningene. Siden SSB-tallene er utarbeidet på samme måte for alle kommuner, bruker vi disse til sammenligninger mellom Fredrikstad og andre kommuner. Tallene fra SSB ligger også til grunn for beregningene i seksjon 2.1.2 om fremtidig behov for omsorgsboliger.

Folketallet i Fredrikstad har økt betydelig de siste tiårene, som vist i Figur 2. Siden 1990 har det vært en økning på nærmere 20 000 innbyggere, og nå (januar 2022) bor det 83.892 personer i Fredrikstad. Riktignok har veksten vært enda høyere i noen andre sammenlignbare kommuner, som Kristiansand og Sandnes, men Fredrikstad har fortsatt en klart større befolkning enn Sarpsborg og Moss. Befolkningsveksten henger sammen med tilbudet av nye boliger. Kraftig befolkningsvekst utfordrer kommunens plankapasitet og tilgangen på byggegrunn.

Figur 2 viser også befolkningsframskrivningene fra Statistisk sentralbyrå (hovedalternativet, MMMM), der veksten er ventet å fortsette for både Fredrikstad og bykommunene vi sammenligner med her.

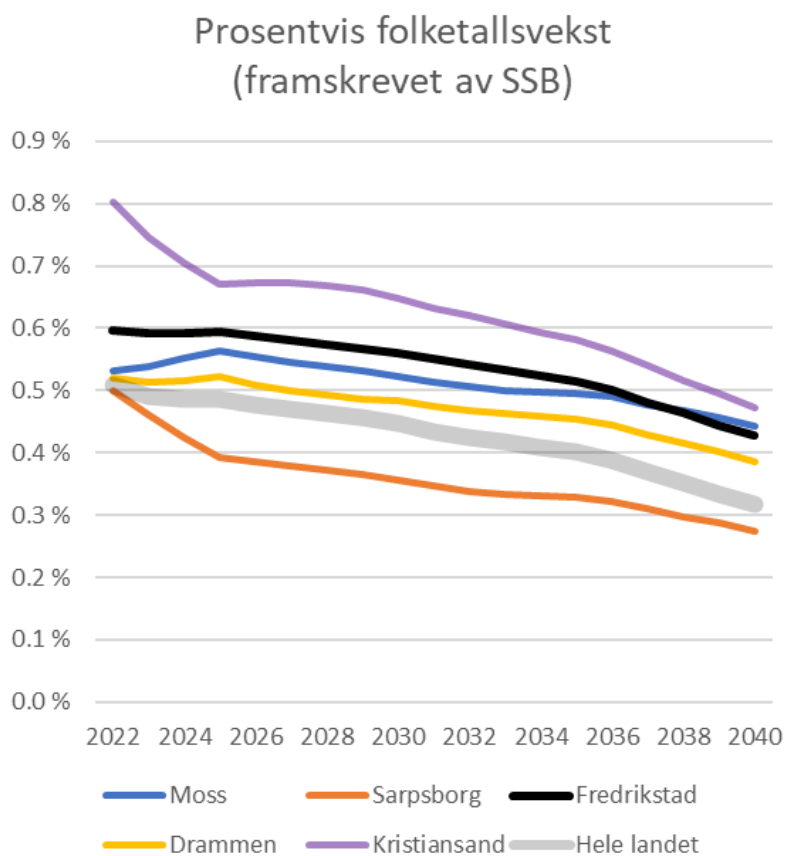


Figur 2: Folketallsutvikling i Fredrikstad og noen andre kommuner, registrert 1990-2022 og framskrevet av Statistisk sentralbyrå til 2050. Kilde: SSBs statistikkbank. Prognosen er fra 2020.

Den prosentvise veksten i folketallet i Fredrikstad er forventet å bli relativt høy, sammenlignet med Moss, Sarpsborg og Drammen, og også sammenlignet med Norge sett under ett, se Figur 3. SSB forventer likevel at befolkningsveksten i Fredrikstad avtar mot 2040 – i takt med at den generelle befolkningsveksten i Norge blir lavere, slik Figur 3 på neste side viser. Denne prognosen kommer fra 2020, og oppdateres i 2022.

I 2035 tilsier SSBs mellomalternativ at befolkningen i Fredrikstad vil øke med 6 378 personer, til omtrent 90.000 innbyggere.

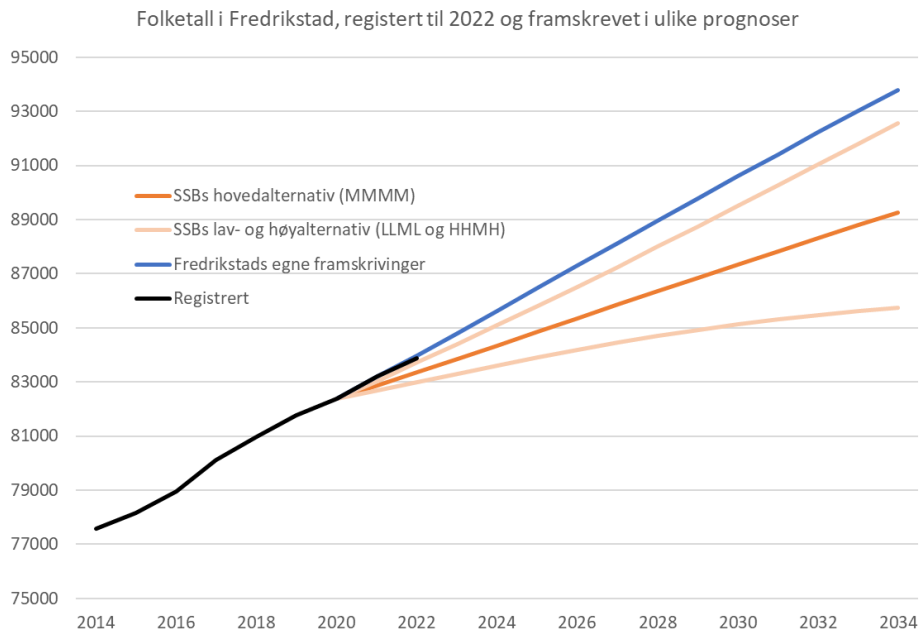
Fredrikstad kommune har imidlertid sett at SSBs framskrivninger ikke treffer tilstrekkelig godt. Kommunen lager derfor egne befolkningsprognoser, med prognosen fra 2021 er vist i Figur 4 nedenfor.



Figur 3: Prosentvis vekst i folketallet framover i Fredrikstad og noen andre kommuner, samt hele Norge, ifølge Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivninger (hovedalternativet, MMMM). Kilde: SSBs statistikkbank

Alle befolkningsframskrivninger er usikre, og ulike prognosemodeller gir ulike resultater. Dette er vist i Figur 4, der SSBs hovedalternativ er i tydelig oransje, mens høy- og lavalternativene til SSB (HMH og LLHL) er vist i svakere oransje. Prognosene fra Fredrikstad kommune (i blått) ligger høyere enn alle de tre alternativene fra SSB. Denne prognosen tar i større grad høyde for kommunens egne planer for utvikling framover, som hvor mange boliger de vil bygge.

Figuren viser også utviklingen i registrert folketall (svart linje). Per 1. januar 2022 var det registrerte folketallet i Fredrikstad 83.892. Som figuren viser, var dette litt lavere enn i Fredrikstads egne prognoser, men klart høyere enn alle de tre alternativene til SSB. Kommunens prognoser går foreløpig ikke lenger enn til 2033, der de forventer en befolkning på 93.801 personer, altså nesten 10.000 mer enn i inngangen av 2022.



Figur 4: Folketall i Fredrikstad, registrert til 2022 og framskrevet i ulike prognoser. Kilde: SSBs statistikkbank og Fredrikstad kommune.

Det er mange usikkerhetsmomenter i befolkningsframskrivninger. Like fullt gir de viktige indikasjoner på boligbehovet fremover. Vi forventer at Fredrikstad kommunes framskrivninger vil være nærmest virkeligheten. Dette er fordi kommunen lager sine prognoser på grunnlag av faktisk utvikling på grunnkrets nivå og KOMPAS. Dermed er prognosene tettere koblet mot faktisk utvikling i kommunen. Kommunens egne beregninger oppdateres årlig, mens SSBs framskrivninger lages hvert annet år.

Prognosene viser høy vekst. Fredrikstad har hatt betydelig prisstigning i samme periode slik at kommunen framover må vektlegge økt boligbygging. Dermed tilsier prognosene betydelige utfordringer for tilbudssiden i Fredrikstad – for planlegging, tomteklargjøring og utbygges engasjement. Høyt tempo i nybyggingen skal imidlertid balanseres opp mot overordnede arealhensyn: veksten skal primært skje i sentrumsområdet og enkelte knutepunkt med god kollektivdekning.

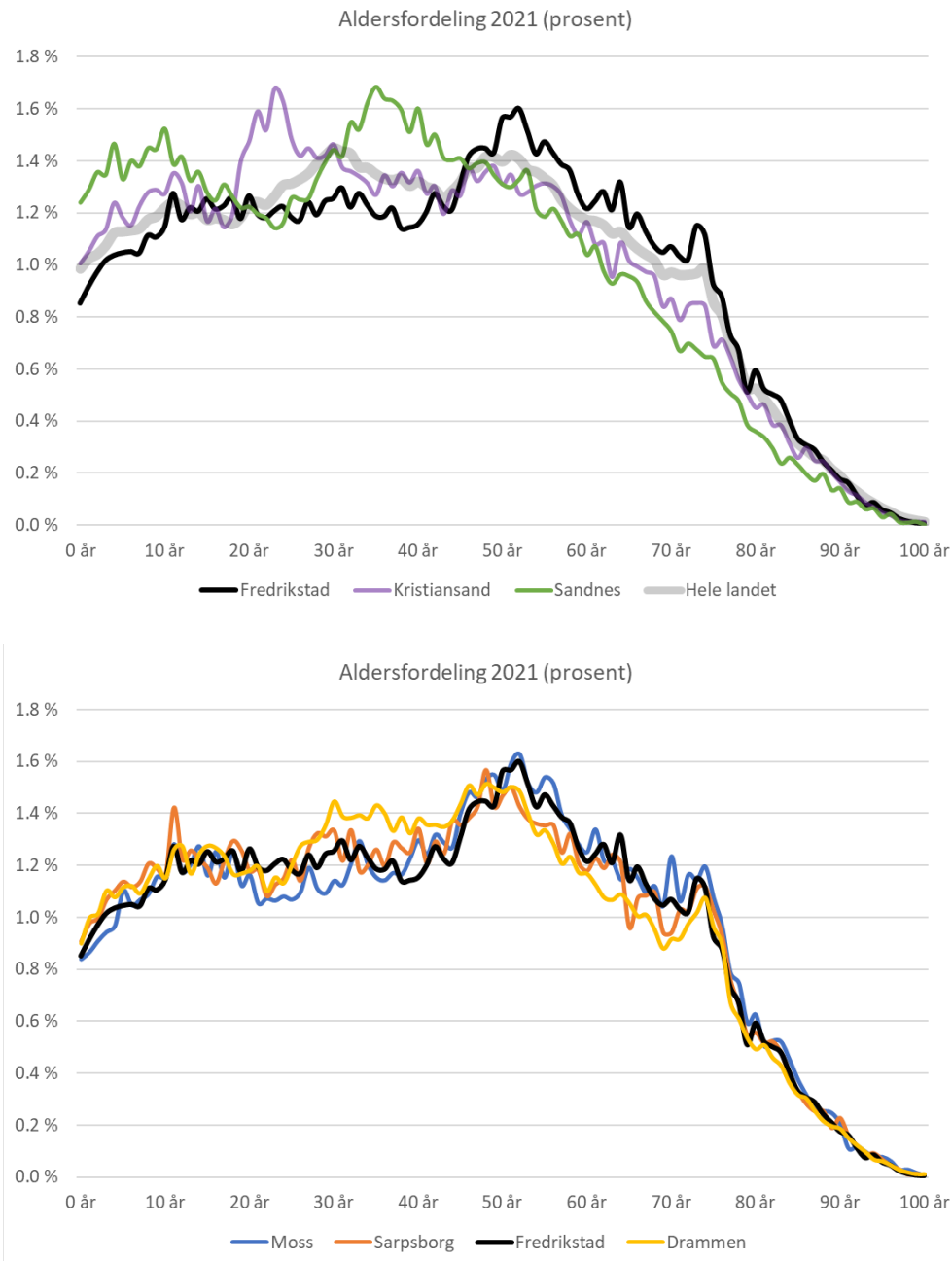
Dette utfordrer kommunens planlegging og tilrettelegging for nybygging i de sentrumsnære områdene. Det utfordrer også prisbildet i kommunen: nybyggingen i de mest sentrale delene av kommunen i sentrumsområder med nærhet til kollektivtransport, service og tjenester – tilsier bygging i områder der prisene også er høye. Dermed må nybyggingspolitikken gå hånd-i-hånd med tilrettelegging for hushold med lavere inntekter. Temaplanen for bolig skal si mer om hvilke tiltak kommunen skal gjøre for både å sikre høy nybyggingsaktivitet i tråd med nasjonale rammer for arealbruk og vekst, og hvilke tiltak som kommunen skal gjøre bruk av for å sikre boliger også for hushold med lave inntekter.

Den resterende delen av kapittel 2 ser nærmere på hvordan veksten som forventes henger sammen med aldersprofilen i kommunen. Husholdsammensetning har betydning for husholdenes inntektsutvikling og for flyttehyppigheten. Boligmarkedet i kommunen påvirkes både av flyttingen til de som allerede bor der og tilflytternes alder og boligpreferanser. Hva kan Fredrikstad forvente av flytteaktivitet internt i kommunen blant sine innbyggere? Hva slags boliger og hvilken lokalisering etterspør de som flytter til Fredrikstad? De neste sidene gir ingen svar med to streker under, men beskriver forhold som har vist seg å påvirke flytteaktivitetene innenfor et lokalt marked.

2.1 Befolkningen i Fredrikstad etter alder

2.1.1 En voksen befolkning

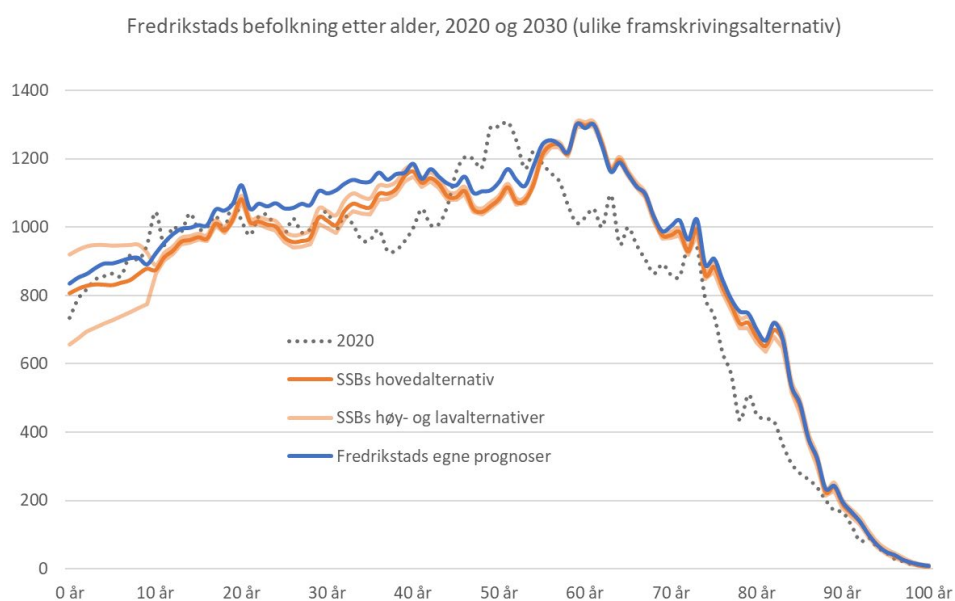
Fredrikstad har en relativt voksen befolkning. De største aldersgruppene er i begynnelsen av 50-årene. Figur 5 viser aldersfordelingen i Fredrikstad sammenlignet med en del andre kommuner og med landet som helhet. For lesbarhet er figuren delt i to – den øverste viser Fredrikstad sammenlignet med Kristiansand, Sandnes og hele Norge, i den nederste er Fredrikstad sammenlignet med Moss, Sarpsborg og Drammen.



Figur 5: Befolkningen i Fredrikstad etter alder, sammenlignet med andre kommuner og landet som helhet. Kilde: SSBs statistikkbank.

Sammenlignet med hele Norge, og med Kristiansand og Sandnes, har Fredrikstad en noe eldre befolkning, med en høyere andel av innbyggerne i aldersgruppene over 50 år. Sammenlignet med Moss, Sarpsborg og Drammen er aldersfordelingen i Fredrikstad relativt lik.

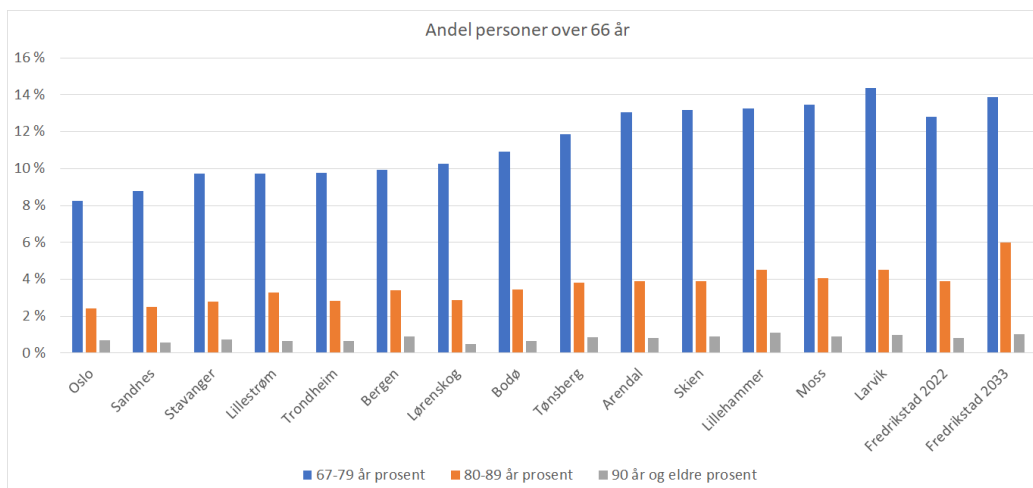
Både i Fredrikstad og i Norge som helhet forventes en tydelig økning i antall og andel eldre framover. Dette vises også i framskrivningene for befolkningen i Fredrikstad, se Figur 6. Der vises aldersfordelingen i 2020 med en prikket linje, mens prognosene for 2030 fra Fredrikstad kommune og SSB er vist i henholdsvis blå og oransje linjer. Alle prognosene viser en klar økning i antall personer over 60 år.



Figur 6: Prognoser for aldersfordelingen i Fredrikstad i 2030, framskrevet av SSB og Fredrikstad kommune, og sammenlignet med aldersfordelingen i 2020. Kilde: SSBs statistikkbank og Fredrikstad kommune.

Figur 7 nedenfor viser for det første at Fredrikstad har og vil fortsette å ha en betydelig andel hushold i 60-årene. Dette er en viktig premissegiver for boligmarkedet. Disse tenderer til å flytte mindre enn yngre hushold, men flytthyppheten i denne gruppen er økende. Det er et samfunnsønske at husholdene skal ta hensyn til framtidige boligbehov og allerede ved 60-årsalderen vurdere tilpasning til en bolig som de kan bli boende i langt inn i alderdommen. Siden denne andelen er høy i Fredrikstad og siden andelen personer over 80 år forventes å være betydelig i 2033, vil det være viktig for kommunen at en stor andel av disse husholdene tilpasser egen boligsituasjon slik at de kan bli boende hjemme lenger.

Det er sannsynlig at aldringen av Fredrikstad befolkning vil påvirke hvor mange personer som bor i hver bolig, da eldre befolkninger gjerne har mindre husholdninger med flere enslige og par som bor uten barn. Dette gjør at etterspørselen etter boliger vil bli større enn man kan forvente av befolkningsveksten alene. Det er vanskelig å forutse hvor mange personer det vil være i fremtiden, men vi kan sammenligne med kommuner på Fredrikstads størrelse som har en befolkningssammensetning nå som minner om den Fredrikstad forventes å ha i 2033. De mest nærliggende er Lillehammer eller Moss, som har befolkninger over 66 år nesten på nivå med det som forventes i Fredrikstad i 2033. Lillehammer har 2 og Moss 2,09 personer per privathusholdning, altså når man bare ser på privatboliger, mot 2,14 i Fredrikstad.



Figur 7: Sammenligning av befolkningen over 66 år i utvalgte store kommuner i 2022 og Fredrikstad kommunes egne framskrivninger for befolkning i 2033.

2.1.2 Behov for boliger med heldøgns omsorg

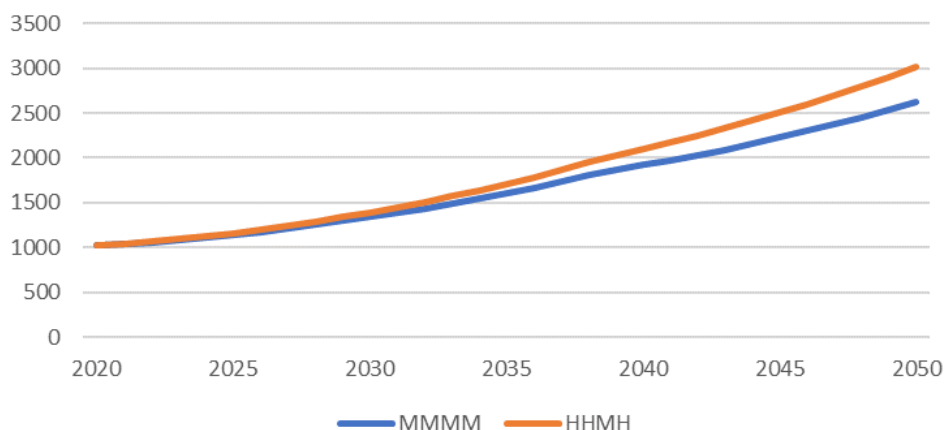
Som vist forventes Fredrikstad å ha en betydelig andel hushold i høy alder fram mot slutten av planperioden. Dette utgjør en viktig gruppe for kommunen, dels fordi deler av denne gruppen vil være kjøpesterke og kunne aktivere eksisterende boligformue dersom de ønsker å flytte. Gruppens størrelse er også viktig fordi den antyder behovet for omsorgstjenester.

Verktøyet Omsorg2050 beregner behov for kommunale pleie- og omsorgstjenester fram mot 2050, inkludert forventet antall beboere i bolig for heldøgns omsorg. Framskrivningsverktøyet kombinerer resultater fra statistiske analyser av historiske data fra KOSTRA-databasen med SSBs befolkningsframskrivning. Omsorg2050s framskrivninger bruker også statistiske beregninger for å kunne ta hensyn til uobserverbare faktorer i hver kommune som erfaringsmessig påvirker andelen mottakere av ulike tjenester. Selve verktøyet er et excel-program, der brukeren kan endre på noen av forutsetningene, blant annet hvilket av SSBs framskrivningsalternativer som skal legges til grunn.

Ved hjelp av dette verktøyet har vi hentet ut baner for framtidig antall beboere i bolig med heldøgn omsorg, i to ulike alternativer: Det første har lagt til grunn SSBs hovedalternativ, det andre har lagt til grunn høyalternativet (HHMH), da dette ligger relativt nær Fredrikstad kommunes egne framskrivninger, se Figur 4. Utover dette har vi brukt programmets standardinnstillinger (ingen saktere aldring i befolkningen, og en gradvis produktivitetsendring i kommunen som akkumulert medfører en reduksjon i behovet for heldøgns omsorg på to prosent i 2040 i forhold til 2020). Variabelen som framskrives her – mottakere av bolig med heldøgns omsorg – tilsvarer summen av de to variablene *Beboere i bolig m/heldøgns bemanning* og *Beboere i institusjon i alt* i tabell 07790 i Kostra.

Resultatene er vist i Figur 8. Antallet som bor i bolig med heldøgns bemanning eller i institusjon i Fredrikstad er altså forventet å øke fra drøye 1000 i 2020 til over 2500 i 2050. I høyalternativet ligger antallet på drøye 3000 i 2050. I 2035 kan kommunen forvente å trenge omtrent 1550 boliger med heldøgns omsorg.

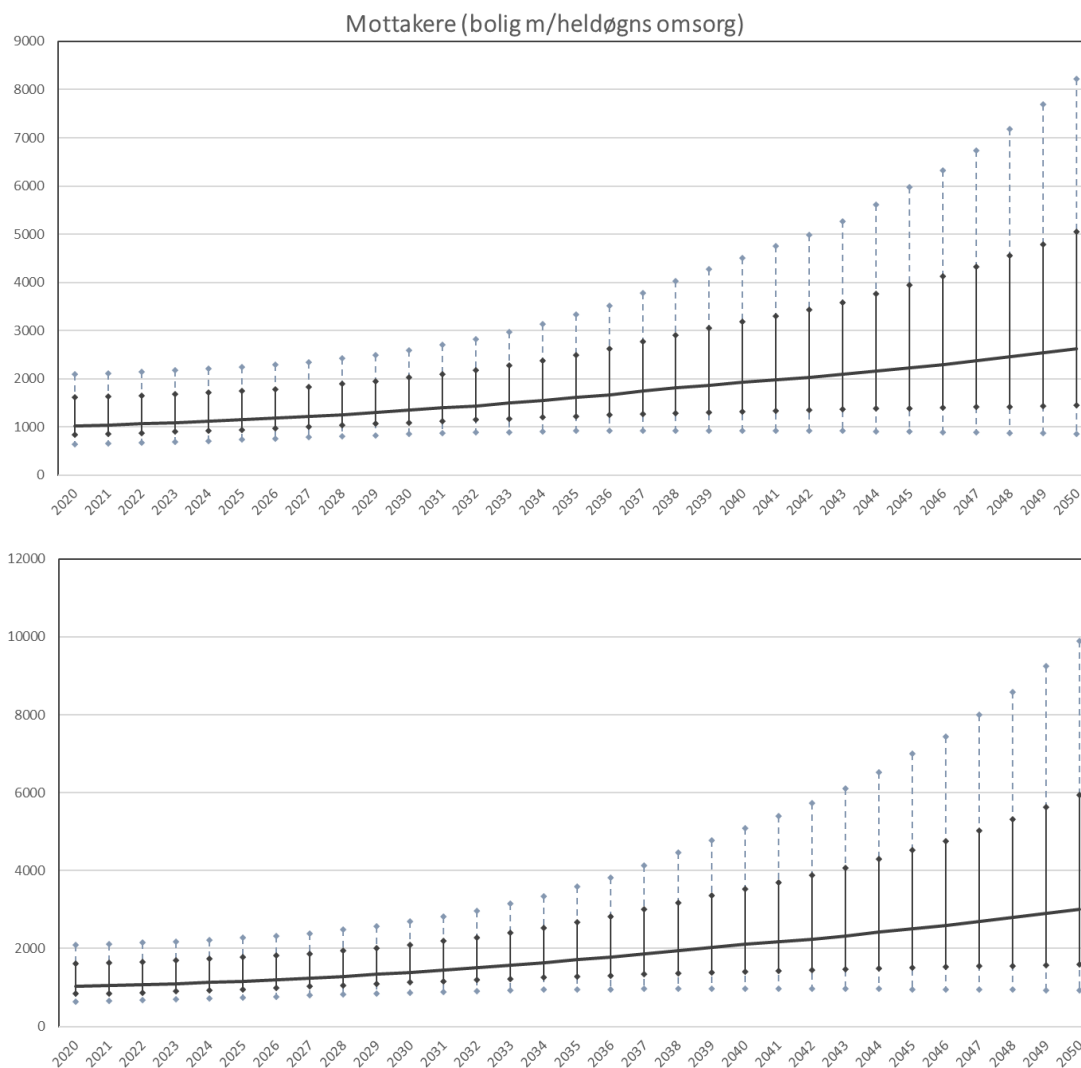
Framskrevet antall mottakere av bolig med heldøgns omsorg, Fredrikstad



Figur 8: Framskrevet antall mottakere av bolig med heldøgns omsorg i Fredrikstad, 2020-2050. Kilde: Omsorg2050

Figur 9 nedenfor viser beregninger fra Omsorg2050 om utviklingen i behovet for boliger med heldøgns omsorg i Fredrikstad framover sammenliknet med landet som helhet. Den heltrukne linjen gjennom figuren viser forventet antall mottakere av bolig med heldøgns tjenester i hvert år. De korte vertikale linjene viser beregninger for Fredrikstads sammenliknet med andre kommuner: Disse linjene gir en indikasjon på hvor Fredrikstad plasserer seg sammenliknet med andre kommuner i landet. Den heltrukne delen av de vertikale linjene viser spredningen for 80 prosent og stiplede linjene viser intervallet 99 prosent. Med andre ord, hvis Fredrikstad hadde brukt like mange boliger med heldøgns omsorg per eldre innbygger som den halve prosenten av kommunen som bruker dette mest, ville Fredrikstad trengt like mange boliger som toppen av den stiplede vertikale linjen i hvert årstall viser. Dersom Fredrikstad brukte like mange omsorgsboliger som ti-persentilen ville behovet ligget på toppen av den heltrukne linjen. Dersom Fredrikstad lå på 80-persentilen ville behovet vært på bunn av den heltrukne linjen, og dersom Fredrikstad var i den halve prosenten av kommuner som brukte færrest boliger per eldre innbygger ville behovet vært nederst på den stiplede linjen.

Figur 9 har to deler: Øverst vises resultatet når SSBs mellomalternativ legges til grunn, og nederst viser beregninger der høyalternativet er lagt til grunn. I begge tilfellene befinner Fredrikstad seg i nederste halvdel når det gjelder mottakere av bolig med heldøgns omsorg, sammenliknet med andre kommuner. Figuren viser at Fredrikstad forventes å se en økning i slike boliger fram mot 2035: Den store økningen vil imidlertid komme senere. Grafene i figuren viser også at Fredrikstad skårer relativt godt mht. behovet for boliger med heldøgns omsorg. Dette henger trolig sammen med topografi og en relativt konsentrert bosettingsstruktur sammenliknet med landet som helhet. Figuren forsterker imidlertid poenget diskutert ovenfor: Andelen personer over 80 år forventes å være betydelig i 2033, slik at det vil være viktig for kommunen at en stor andel av disse husholdene får en boligsituasjon som gjør at de kan bli boende hjemme lenger. Dette vil stagge utviklingen figur 9 forespeiler.



Figur 9: Mottakere av bolig med heldøgns omsorg i Fredrikstad, 2020-2050, med intervaller for sammenligning med andre kommuner. Den heltrukne linjen er mulighetsrommet for behovet til Fredrikstad dersom kommunen hadde brukt like mange omsorgsboliger per eldre beboer som 80 prosent av alle kommunene. Den stiplede linjen viser mulighetsrommet dersom Fredrikstad lå på nivå med 99 prosent av alle kommunene. Øverste figur er basert på MMMM-alternativet til SSB, nederste på HHMH. Kilde: Omsorg2050.

2.1.3 Oppsummering – flere eldre hushold i framtidens Fredrikstad.

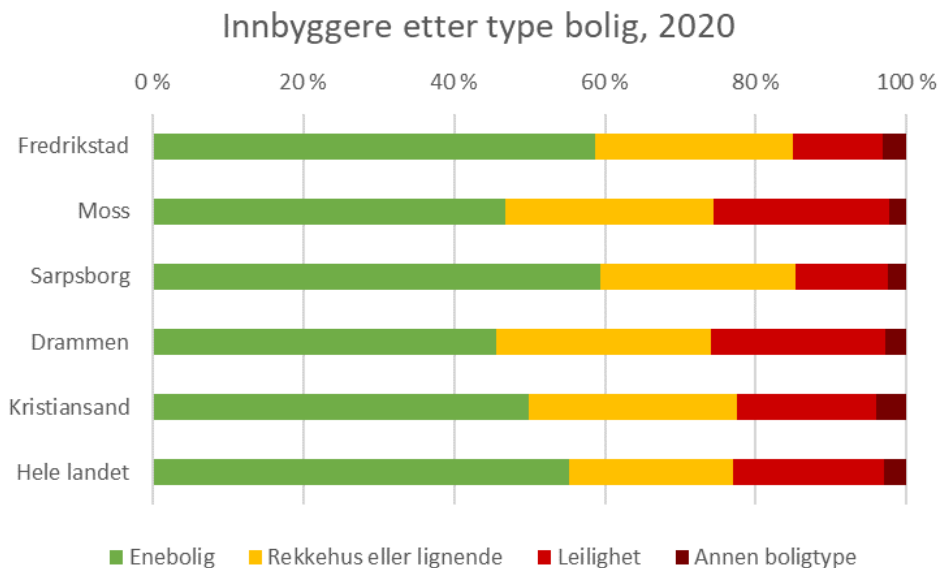
Gjennomgangen viser at Fredrikstad i perioden fram til 2035 kan forvente en økning i eldre hushold, både hushold mellom 67 og 80 år og i hushold mellom 80 og 90 år. Dette gjør det viktig for kommunen å sørge for at både eksisterende og framtidig boligmasse tilpasses en aldrende befolkning. Når det gjelder tilpasning av eksisterende bolig har kommunen et ansvar for å informere og veilede om muligheter og sørge for at hjelpemidler er tilgjengelig. Den demografiske utviklingen bør imidlertid også ha konsekvenser for innretningen i nybyggingen. Utviklingen tilsier aktiv tilrettelegging for at nye boliger er utformet og lokalisert slik at flere kan bli boene hjemme lenger inn i alderdommen. Dette betyr i praksis leiligheter med god tilgjengelighet til tjenester og service.

Fredrikstad forventer imidlertid en betydelig tilflytting. Hvordan dette vil påvirke demografien og dermed boligetterpørselen diskuteres i de neste kapitlene. Før det vises trekk ved den eksisterende boligmassen – hvordan den er tilpasset den demografiske utviklingen og hvilke type hushold en kan forvente at boligmassen tiltrekker seg.

3 Boforhold

Dette kapitlet kartlegger boliger og boforhold i Fredrikstad. Det ser også på antallet boliger som bygges fremover og hva slags boliger det vil være behov for. Kapittel fem utdyper analysene om hva slags boligtyper kommunen burde legge opp til at det bygges.

Det var omtrent 38.000 boliger i Fredrikstad i 2021. Nesten 60 prosent av innbyggerne i Fredrikstad bor i enebolig, som vist i Figur 10 under. Dette er omtrent som i Sarpsborg, men en høyere andel enn i både Moss, Drammen, Kristiansand og Norge totalt. Andelen som bor i rekkehus/tomannsbolig etc. er omtrent som i de andre kommunene i denne sammenligningen, men andelen som bor i blokk er betydelig lavere både i Fredrikstad og i Sarpsborg. Det er mye som inngår i beregninger av hva slags boliger som burde bygges fremover, men dette antyder at markedet særlig for eneboliger er godt dekket i Fredrikstad, mens markedet for leiligheter trolig er under-dekket.

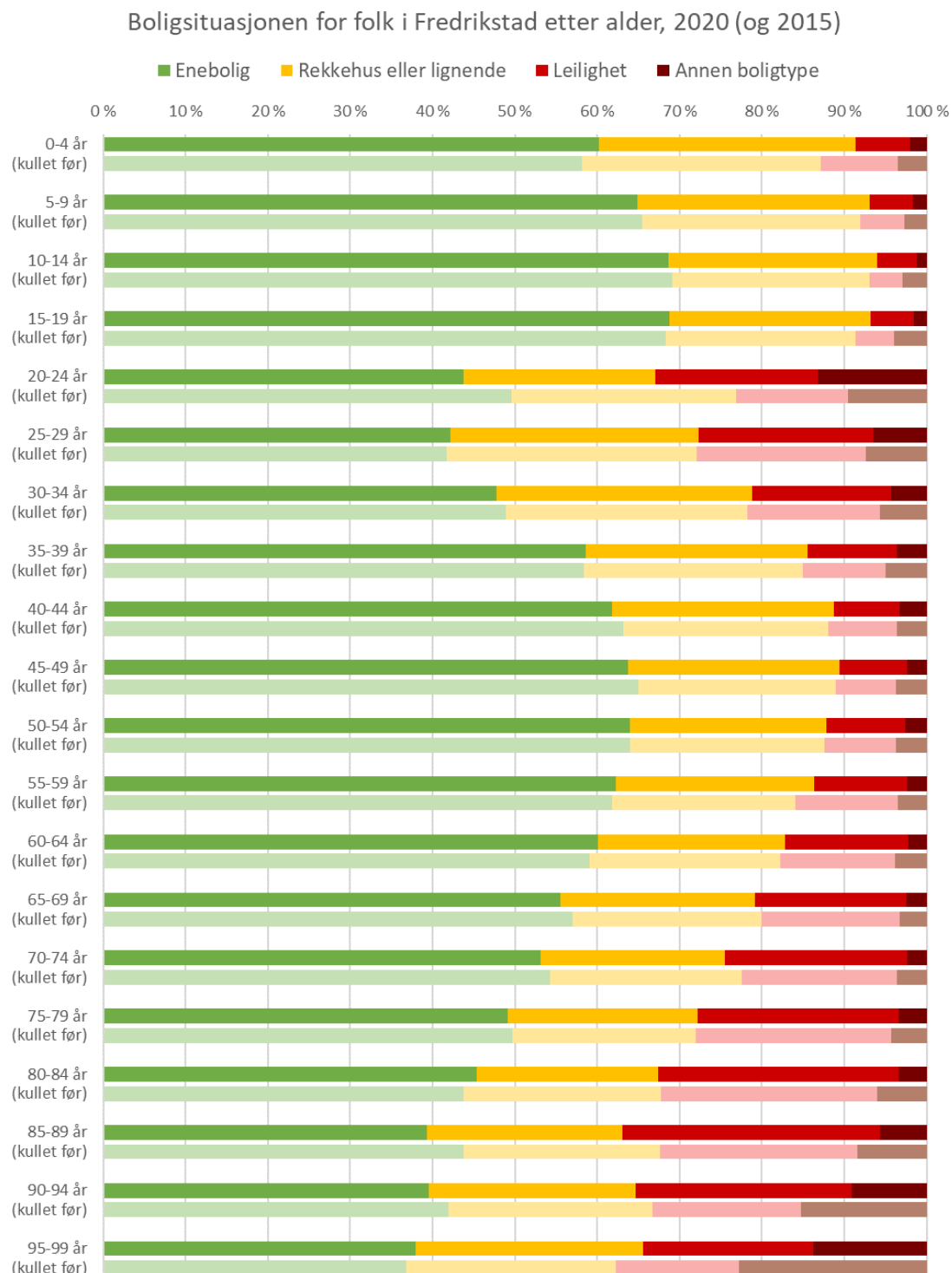


Figur 10: Innbyggere etter boligtype, Fredrikstad, hele Norge og andre kommuner, 2020. Fredrikstad utpeker seg med særlig mange eneboliger i forhold til kommuner av lignende størrelse. Kilde: SSB/microdata.no.

Hvordan man bor, henger også tett sammen med hvilken livsfase og alder man er i. Figur 11 viser boligsituasjonen for folk i Fredrikstad etter alder. De fargesterke søylene viser situasjonen i 2020. Andelen som bor i enebolig er høyest blant barn og særlig unge, og den er også ganske høy blant personer i 40- og 50-årsalderen. Deretter øker andelen som bor i blokk/bygård, og blant de aller eldste er det en relativ høy andel i kategorien 'annet', som omfatter syke-/aldershjem og bo-/service- og behandlingstilbud.

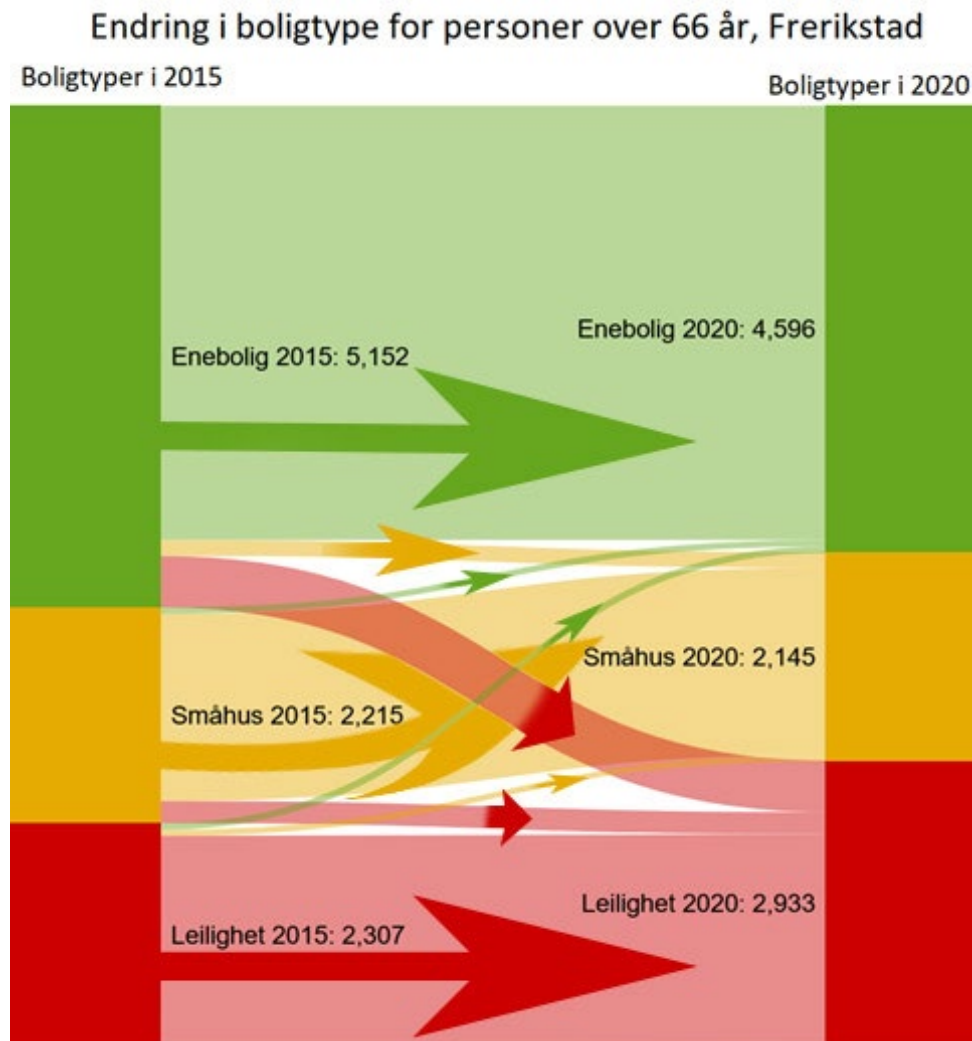
De fargesvake søylene i Figur 11 viser hvordan de forskjellige kullene bodde for fem år siden, altså eksempelvis hvordan de som nå er fem til ni bodde for fem år siden, da de var null til fire. Dersom vi sammenligner de fargesterke søylene med de fargesvake, ser vi blant annet en tendens til at flere av de yngste barna (0-4 år) nå bor i rekkehus eller enebolig og at det er blitt mindre vanlig for 20-24-åringene å bo i enebolig. Noen av de tydeligste endringene gjelder aldersgruppene over 60 år: I dag er det nå klart flere av Fredrikstads eldre som bor i blokk/bygård sammenlignet med disse

kullene for fem år siden. Dette gjelder særlig kullene som nå (2020) er i 80- og 90-årene. Dette antyder et mulig skifte i retning av at eldre i noe større grad flytter ut av eneboliger og småhus og over til leiligheter. For de aller eldste viser figuren at færre bor i kategorien «annen» - en kategori som blant annet favner institusjoner.



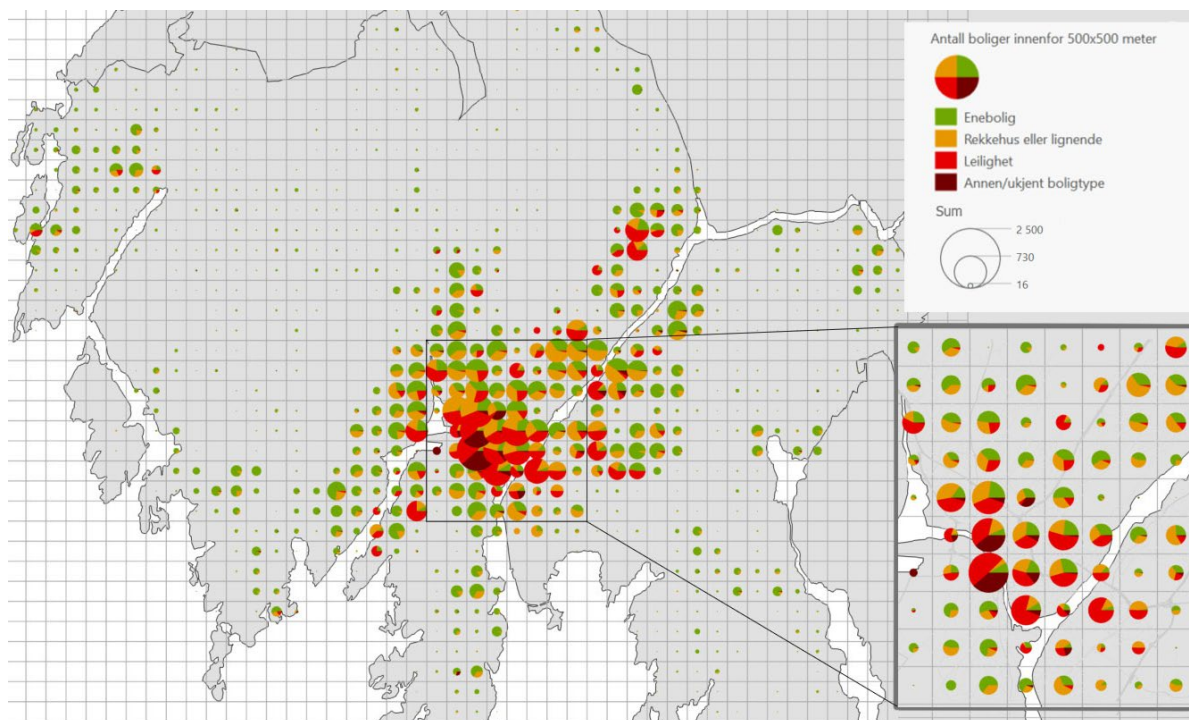
Figur 11: Boligsituasjonen for innbyggerne Fredrikstad, etter alder. Fargesterke søyler er for 2020, fargesvake søyler for 2015. Kilde: SSB/microdata.no.

Antydningen om økt hjemmeboende blant de eldste og tendensene til økt flytting fra hus til leilighet for de over 65 år utdypes i Figur 12 nedenfor. Figuren viser boligtypene til personer over 66 år i 2015, og hva slags boligtype de bodde i fem år senere. I løpet av de fem årene flyttet omtrent én av ti som bodde i enebolig eller småhus over til leilighet, totalt 757 innbyggere. Til sammenligning flyttet 61 mennesker over 66 fra leilighet til småhus eller enebolig. Etter hvert som Fredrikstads befolkning blir eldre, blir denne trenden viktig.



Figur 12: Endring i boligtype fra 2015 til 2020. Tallene gjelder personer som var over 66 år i 2015, og bodde i Fredrikstad både i 2015 og i 2020. Tykkelsen til venstre angir hvor mange som bodde i de forskjellige boligtypene i 2015, tykkelsen til høyre angir tilsvarende tall for 2020. Tykkelsen på strekene mellom de forskjellige kategoriene angir hvor mange som flytter fra én boligtype i 2015 til en annen boligtype i 2020. Av de 5152 personene i kohorten som bodde i enebolig i 2015 flyttet 530 til leilighet over de neste fem årene, mens 161 flyttet til småhus. Av de 2215 som bodde i småhus, flyttet 227 til leilighet.

Figur 13 viser den geografiske fordelingen av ulike boligformer i kommunen. Størrelsene på kakediagrammene i figuren angir hvor mange boenheter det er innenfor hvert kvadrat, mens fargene angir fordeling på boligtyper. I prinsippet er det gunstig at hver del av byen har en god miks av bygningstyper, først og fremst av leiligheter og småhus eller eneboliger, på grunn av preferanseforskjellene illustrert ovenfor. Å blande boligtypene motvirker at befolkningen i et område blir ensartet, med områder med sterk overvekt av eldre i leiligheter og andre områder med tilsvarende overvekt av barnefamilier. Det gjør det også mulig for et individ å bo i samme nabolag i livets forskjellige faser.



Figur 13: Antallet og fordelingen av boliger innenfor hvert 500 meters kvadrat. Dataen er hentet fra matrikkelens bygningsregister, og inneholder dermed de samme unøyaktighetene, først og fremst at boliger som ikke er registrert ikke er med. 'Rekkehus eller lignende' gjelder for eksempel tomannsboliger. 'Annen/ukjent boligtype' gjelder en del omsorgsboliger, og boliger der bygget er registrert som noe annet enn bolig. Dette er ofte bygninger registrert som kontorbygg eller handel som har noen leiligheter. Dermed er de fleste av disse som like å regne med leiligheter, men det kan også være snakk for eksempel om gårdsbygninger som er mer som eneboliger eller 'rekkehus eller lignende'.

Som typisk for de aller fleste byer og tettsteder finner man i Fredrikstad mange leiligheter i sentrum og eneboliger spredt rundt. Figuren viser at det også er klynger av leiligheter også i andre deler av kommunen, selv om eneboliger og småhus dominerer. Det er et forholdsvis godt utvalg av eneboliger og rekkehus innenfor gangavstand til sentrum.

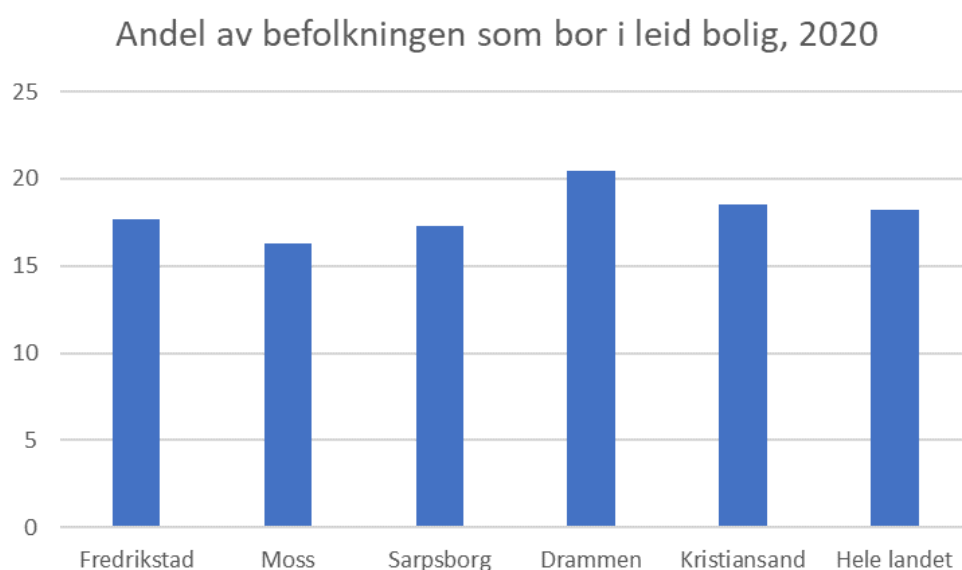
3.1 Leide boliger

For Fredrikstads boligsosiale situasjon mot 2035 er det viktig å også se på leiemarkedet. Det er både en nasjonal og lokal målsetning at så mange som mulig skal bo i en bolig de eier fremfor å leie, som nevnt i rapportens innledning. Særlig langvarig tid på leiemarkedet er både et symptom på økonomiske problemer for husholdet og det gjør at husholdet ikke får dra nytte av skattefordeler knyttet til selveie.

Samtidig er det en målsetning for kommunen at leiemarkedet skal være lett tilgjengelig for personer som av praktiske eller økonomiske årsaker ikke *vil* eller *kan* eie egen bolig, som studenter, personer som bor midlertidig i Fredrikstad, og de som leier rimelig for å spare opp egenkapital til boligkjøp. Et velfungerende leiemarked er viktig for at folk enkelt skal kunne flytte til Fredrikstad når det åpner opp jobber eller studiemuligheter, uten at man forplikter seg til å bli værende i kommunen på samme måte som når man kjøper bolig. Et visst leiemarked er dermed viktig i en voksende by.

Omkring 18 prosent av innbyggerne i Fredrikstad bodde i en leid bolig i 2020, som vist i Figur 14. Dette er omtrent som i Sarpsborg, høyere enn i Moss, men lavere enn i Drammen, Kristiansand og i Norge som helhet. Tallet må ses i sammenheng med de knapt 8000 studenter som er knyttet til Høgskolen.

Med leid bolig menes alle boliger som ikke eies av en av husholdningsmedlemmene. Dette betyr at også omsorgsboliger vil regnes som leide boliger. Leieraten i Fredrikstad er moderat sammenliknet med andre kommuner.

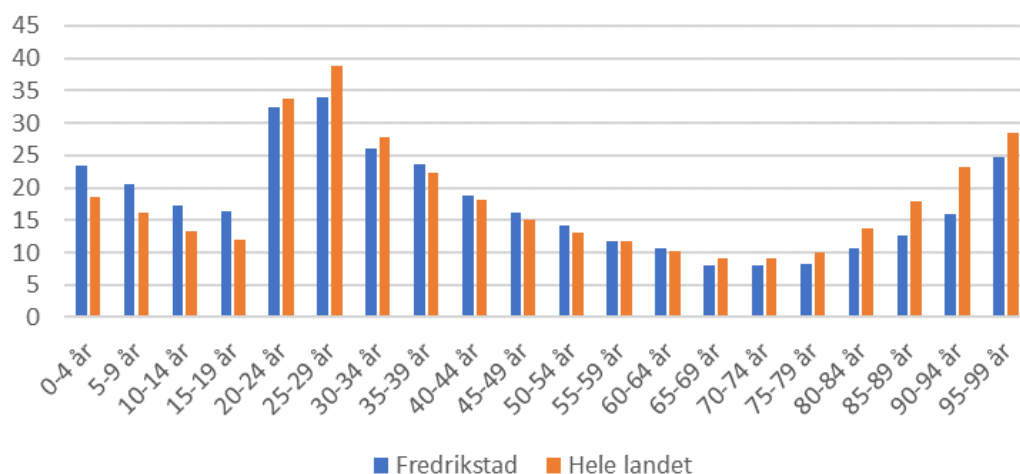


Figur 14: Andel av befolkningen som bor i leid bolig i Fredrikstad, andre kommuner og hele landet, 2020. Kilde: SSB/microdata.no.

Til sammen var det rundt 14.000 av Fredrikstads innbyggere i 2020 som bodde i leid bolig. Andelen som leier varierer i stor grad etter alder: Personer i 20-årene er de som i størst grad leier boligen de bor i, som vist i Figur 15 på neste side. Blant folk i Fredrikstad i aldersgruppen 25-29 år bor omtrent hver tredje person i leid bolig. Resten bor i selveier- eller aksje-/andels-leiligheter. Andelen i leid bolig er også relativt høy for de aller yngste og de aller eldste. Levekårskartleggingen 2020 (Fredrikstad kommune, 2020) viser at leie er vanligst i sentrum av byen, i områder Figur 13 viser er dominert av leiligheter.

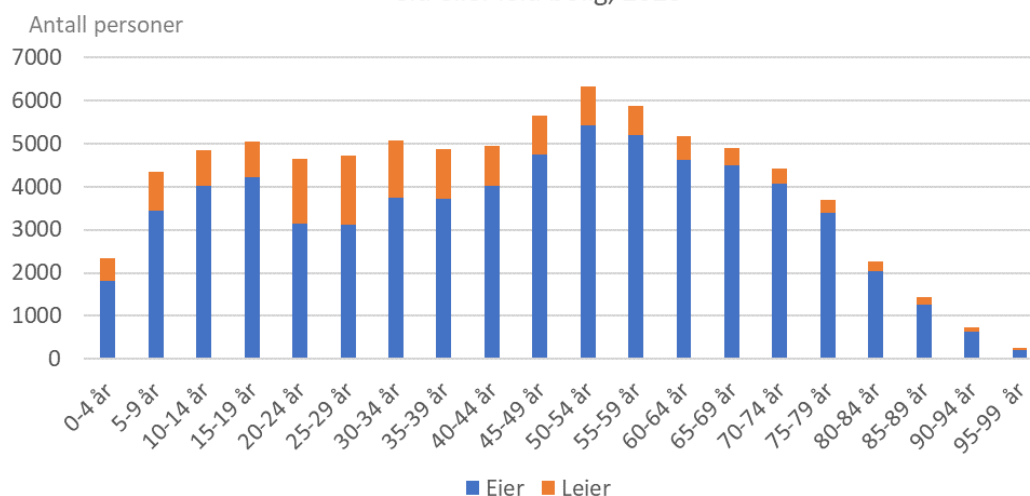
Figur 15 viser også tilsvarende fordeling for Norge som helhet. Sammenliknet med landsgjennomsnittet har Fredrikstad en litt høyere andel barn og unge som bor i leid bolig, og en lavere andel blant unge voksne og personer over 65 år. Dette antyder at det er flere barnefamilier som har problemer med å komme inn på boligmarkedet i Fredrikstad enn i landet som helhet. De høye leieratene for personer over 90 år kommer formodentlig av at mange bor i omsorgsboliger.

Prosentandel som bor i leid bolig i Fredrikstad og hele Norge, etter aldersgrupper, 2020



Figur 15: Andel av befolkningen som bor i leid bolig i Fredrikstad og hele landet, etter aldersgrupper, 2020. Eid bolig vil si at ett av husholdningsmedlemmene eier boligen, så for eksempel voksne barn som bor hos sine foreldre er registrert som «eier» her, selv om de ikke er boligeiere. Kilde: SSB/microdata.no

Antall personer i Fredrikstad etter aldersgruppe og hvorvidt de bor i eid eller leid bolig, 2020



Figur 16: Antall personer i Fredrikstad etter aldersgruppe og hvorvidt de bor i eid eller leid bolig, 2020. Eid bolig vil si at ett av husholdningsmedlemmene eier boligen, så for eksempel barn som bor hos sine foreldre er registrert som «eier» her, selv om de ikke er boligeiere. Kilde: SSB/microdata.no

Mens Figur 15 viste *andeler* i eid eller leid bolig i ulike aldersgrupper, viser Figur 16 *antall*. Mange av Fredrikstads leieboere er unge voksne, og av de rundt 14.000 som bodde i leid bolig i Fredrikstad i 2020, var snaue 2300 i alderen 0-14 år. Figur 15 viser at andelen barn som bor til leie er noe høyere enn landsgjennomsnittet, mens andelen som er i typisk foreldre-alder ikke er det. Dette kan tyde på at flere barnerike familier bor til leie.

Tabell 1 nedenfor viser hvor mange som bor lenge til leie og hvor mange av leietakerne som bor i kommunale boliger eller mottar bostøtte.

Tabell 1: Leietagere i Fredrikstad etter hvor lenge de har leid og om de mottar støtte.

| Opphold i leiemarkedet(år) | Antall | Kommunale utleiere | | Leietakere som mottar bostøtte | | Leietakere som mottar sosial hjelp | |
|----------------------------|--------|--------------------|---------|--------------------------------|---------|------------------------------------|---------|
| | | Antall | Prosent | Antall | Prosent | Antall | Prosent |
| 0-1 | 2 730 | 147 | 5 | 177 | 6 | 181 | 7 |
| 2 | 2 788 | 158 | 6 | 315 | 11 | 315 | 11 |
| 3 år eller mer | 8 794 | 842 | 10 | 1275 | 14 | 1025 | 12 |
| Sum | 14 312 | 1147 | 8 | 1776 | 12 | 1518 | 11 |

Tabellen viser for det første at de fleste leietakere bor til leie i det private markedet. Tabellen viser også at mer enn annenhver leietaker har bodd til leie i tre år eller mer. En relativt liten andel av leietakerne mottar offentlig støtte i betydning av bostøtte eller sosialhjelp. Andelen er høyere for de som bor lenger til leie og høyest for de som har bodd mer enn tre år til leie.

3.2 Oppsummering

Den dominerende boligbebyggelsen i Fredrikstad er enebolig. Andelen eneboliger og småhus er høyere enn i nabokommunene og markert høyere enn landsgjennomsnittet. Dette står i kontrast til resultatene i kapittel 2 som viser at kommunen har stor og økende andel hushold i alderskategorier over 50 år, hushold som gjerne flytter til leiligheter.

Selv om det å bo i småhus er svært utbredt i Fredrikstad er andelen som bor slik, som forventet, høyest for hushold med barn. Figurene viser imidlertid en svak endring i bildet for hushold i alderen over 60 år. Andelen av disse som bor i enebolig og småhus er fortsatt høy, men noe lavere nå enn det var for fem år siden.

Oversiktene viser også at blant de aller eldste i kommunen, de over 90 år, er det færre som bor på institusjon nå enn for fem år siden - og flere som bor i leilighet. Figurene sier i utgangspunktet ikke noe om hva slags omsorg disse får i boligen. I kapittel 2 viser vi imidlertid at kommunen har en lavere bruk av boliger med heldøgns omsorg enn landsgjennomsnittet slik at det er grunn til å tro at kommunens satsing på at omsorg i større grad skal ytes i hjemmene avspeiles i statistikken.

Kommunen har på den ene siden en utfordring i forhold til at mer av veksten skal komme gjennom fortetting og transformasjon, slik kommunens målsettinger tilsier, fordi småhus og eneboliger er så dominerende. Dette er imidlertid boligtyper som er lite egnet for den økende andelen eldre innbyggere. Kommunen ser, på den andre siden, en «riktig» trend for de eldre husholdene. Flyttehyppigheten fra bolig til leilighet er fortsatt lav for disse aldergruppene, men økende.

Som typisk for de aller fleste byer og tettsteder finnes den største andelen av leiligheter i sentrum. Det er imidlertid et forholdsvis godt utvalg av eneboliger og rekkehus innenfor gangavstand til sentrum, og det er innslag av blokker i flere av kommunedelene, slik Figur 13 viser. Fredrikstad har derfor et godt utgangspunkt for å blande boligtyper og dermed befolkningsgrupper både i sentrum og i øvrige kommunedeler.

Kapittel 5 skifter fokus og ser på boligbyggingen i Fredrikstad kommune, på hvor det bygges nå og hvor det kan bygges i framtiden og på hva som må til for at boligbyggingen skal skje i det tempo som trengs og for de grupper som det bør bygges for. Før dette følger imidlertid et kapittel som ser

på befolkningens økonomi og boligpriser i Fredrikstad. Dette er en avgjørende parameter å ta med seg inn i både nybyggingspolitikken og den sosiale politikken.

Gjennomgangen ovenfor viser at andelen som bor i leide boliger i Fredrikstad er omtrent som forventet, gitt at Fredrikstad er en studentby. Tabellen antyder imidlertid at andelen *barn* som bor i leide boliger er noe høyere enn for landsgjennomsnittet, mens andelen av aldersgruppene som er typiske foreldre ikke er høyere enn gjennomsnittet. En mulig tolkning er at en andel av leietakerne er barnerike familier. Dersom dette stemmer og kommunen ønsker økt bostabilitet for disse, er dette et forhold som må tas med i den kommende boligplanen. Dette og andre aspekter knyttet til økonomi og bolig belyses i neste avsnitt.

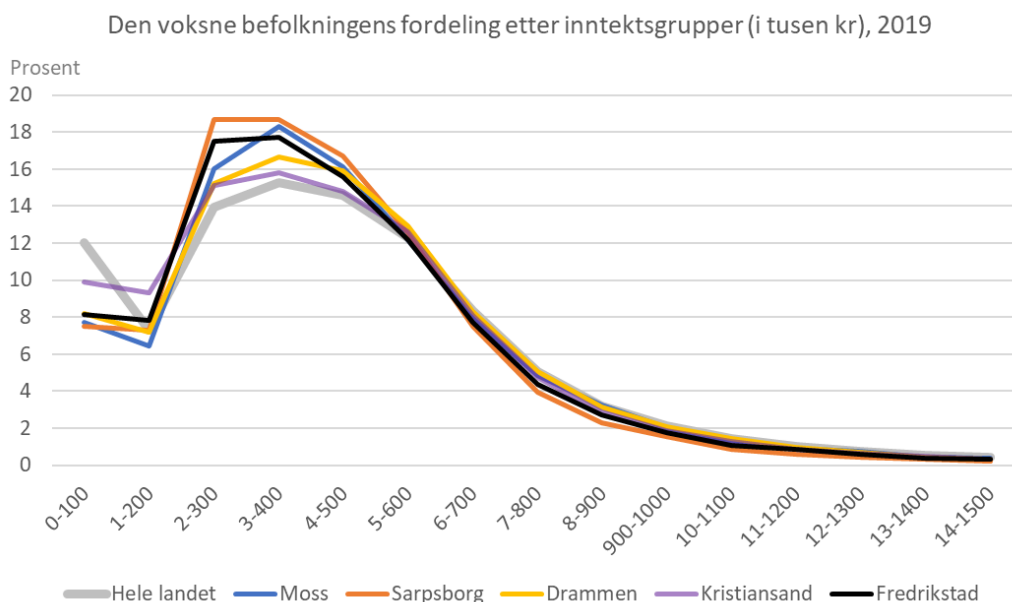
4 Befolkningens økonomi og boligpriser

Denne seksjonen gir en oversikt over økonomien til folk i Fredrikstad og strukturen i boligprisene i kommunen. For å belyse befolkningens økonomi bruker vi tre ulike variabler fra microdata.no: Samlet inntekt, som inkluderer yrkesinntekter, kapitalinntekter, samt skattepliktige og skattefrie overføringer for *enkeltpersoner*; samlet inntekt for husholdninger; og beregnet bruttoformue for enkeltpersoner, som også inkluderer beregnede markedsverdier av bolig. SSB måler disse variablene 31. desember hvert år.

4.1 Inntektsfordelingen i Fredrikstad sammenliknet med nabokommuner og landet

Figur 17 viser fordelingen for samlet inntekt for enkeltpersoner i hele befolkningen i utgangen av 2019, i Fredrikstad, hele Norge, og i sammenligningskommuner med lignende størrelse og/eller posisjon. For Fredrikstad er det en relativt høy andel som hadde samlede inntekter på rundt 300.000 kroner i 2019: Dette gjaldt 35 prosent av Fredrikstads befolkning, mot 29 prosent i landet som helhet.

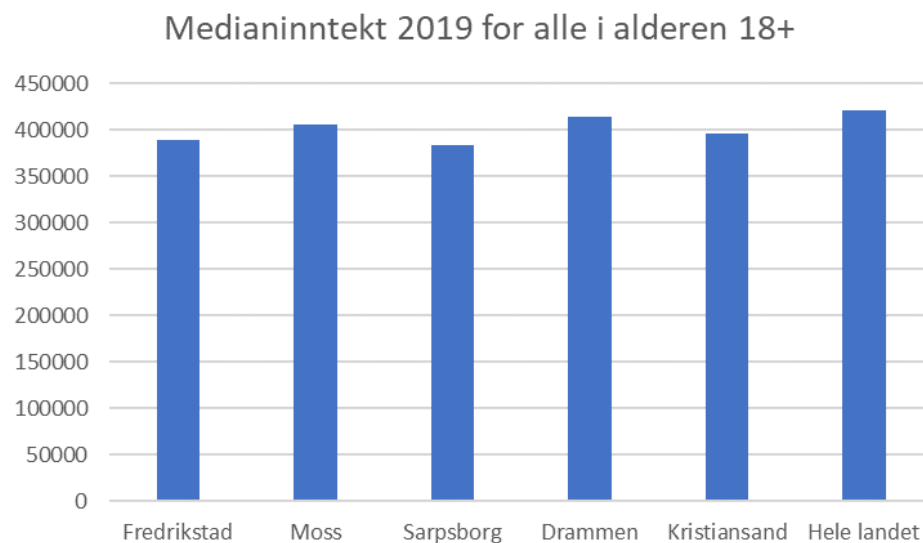
Figuren viser en noe mer sammenpresset inntektsfordeling i Fredrikstad (samt Moss og Sarpsborg) sammenliknet med Norge som helhet (og Kristiansand og Drammen). Dette tyder på at de økonomiske forskjellene i Fredrikstad (og Moss og Sarpsborg) er mindre enn i Norge som helhet og i sammenlignbare byer utenfor Østfoldområdet, selv om det i dette tilfellet også betyr at det er mange som har relativt lav inntekt.



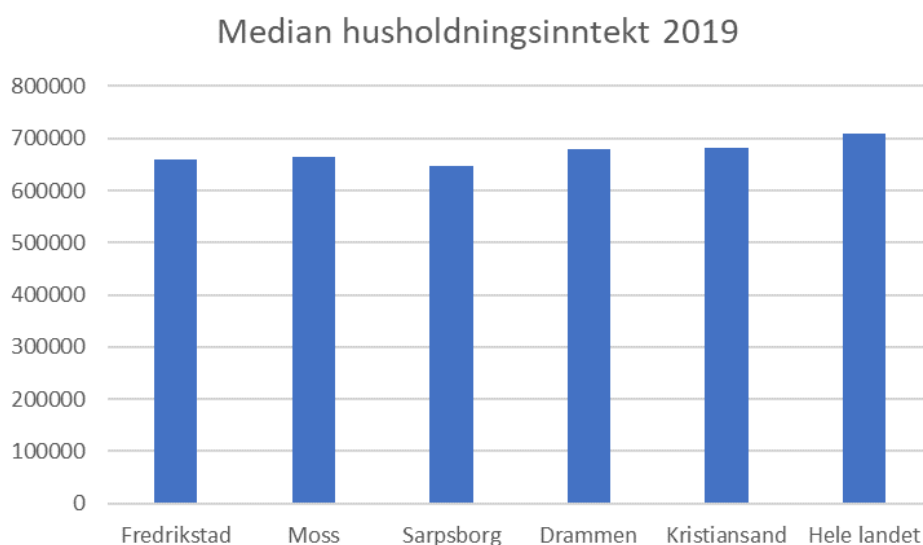
Figur 17: Prosentandel av befolkningen (18+) i ulike inntektsgrupper i Fredrikstad, andre kommuner og hele Norge, 31. desember 2019. Inntektsgruppene vises i 1000 kr. Kilde: SSB/microdata.no

En annen måte å sammenligne inntekter på er å se på medianinntekten – altså inntekten til den personen som befinner seg midt i inntektsfordelingen, med like mange som har høyere som lavere inntekt. Dette er vist i Figur 18 (her er barn under 18 år utelatt). Medianinntekten i Fredrikstad lå i 2019 på oppunder 400.000 kroner. Dette er noe lavere enn i Moss, og noe høyere enn i Sarpsborg.

Det er også noe lavere enn for Norge som helhet. Det samme mønsteret finnes også når vi ser på husholdningenes inntekt (Figur 19).

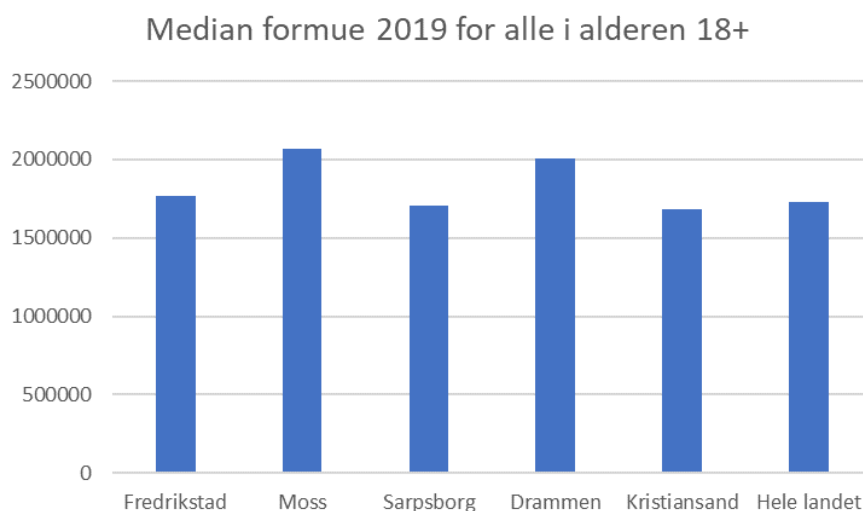


Figur 18: Medianinntekt for innbyggere 18 år eller mer i Fredrikstad, andre kommuner og hele landet, 31.12.2019. Kilde: SSB/microdata.no



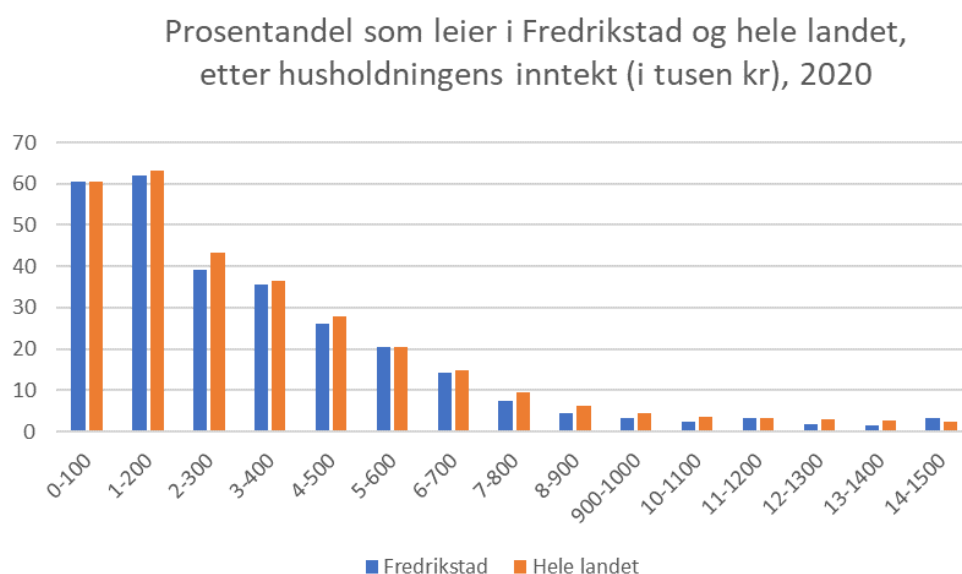
Figur 19: Median husholdningsinntekt (for alle innbyggere) i Fredrikstad, andre kommuner og hele landet, 31.12.2019. Kilde: SSB/microdata.no

Også når det gjelder median for formue (Figur 20) ligger Fredrikstad noe høyere enn Sarpsborg og noe lavere enn Moss, men også noe litt høyere enn i Kristiansand og Norge som helhet. Dette kan henge sammen med at denne variabelen også omfatter beregnet markedsverdi på boliger, og at boligmarkedet i Fredrikstad er relativt dyrt sammenlignet med mange andre deler av Norge.



Figur 20: Medianformue for innbyggere 18 år eller mer i Fredrikstad, andre kommuner og hele landet, 2019. Kilde: SSB/microdata.no

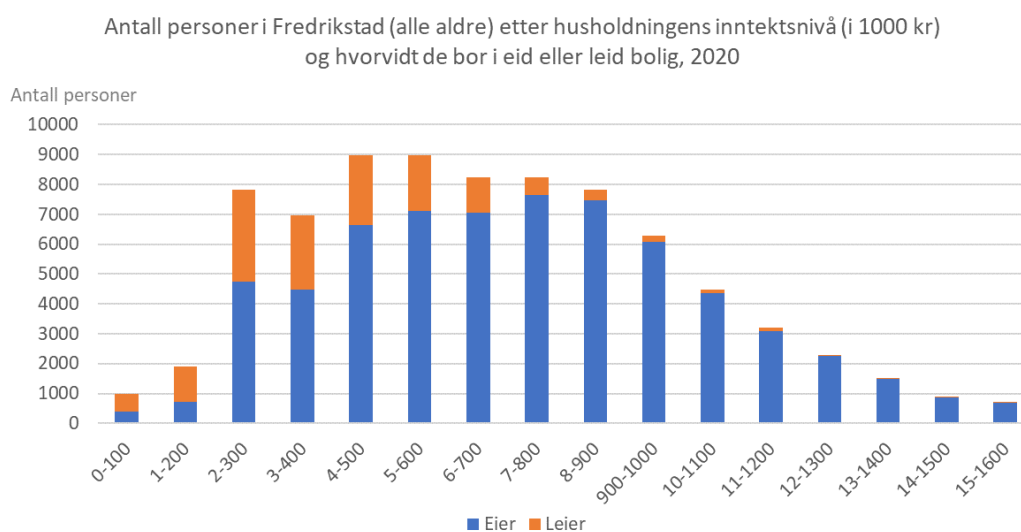
Leie-andelen er også tett knyttet til husholdningens økonomi. Blant personer som tilhørte husholdninger med lav inntekt (under 200.000 kroner i husholdningsinntekt i 2019) bodde over halvparten i leid bolig, som vist i Figur 21. Blant alle med husholdningsinntekter på over 800.000 er det under 5 prosent som bor i leid bolig. Sammenlignet med resten av landet er leie-andelene i Fredrikstad lavere i de aller fleste inntektsgrupper, i tråd med at den generelle leieandelen er noe lavere, som vist i Figur 14 i seksjon 3.1.1 om leide boliger.



Figur 21 Andel av befolkningen som bor i leid bolig i Fredrikstad, etter husholdningens inntekt (i 1000 kr), 2020. Kilde: SSB/microdata.no

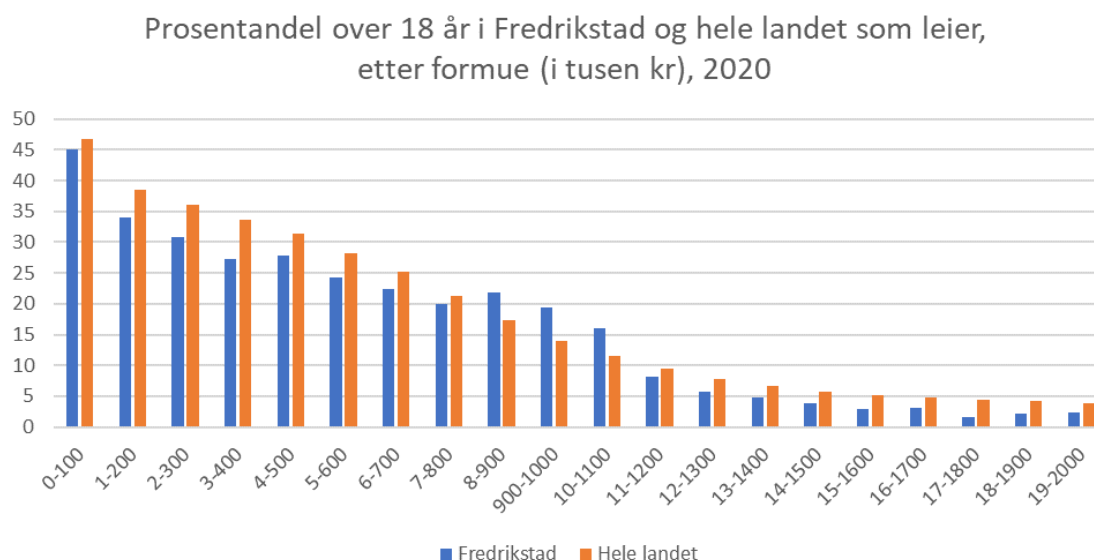
Som vist i Figur 17, er det relativt få husholdninger med samlet husholdningsinntekt under 200.000 kroner. Med andre ord, til tross for at 60 prosent i denne gruppen bor i leid bolig, utgjør de ikke så mange i antall. Figur 22 under viser *antall* personer som bor i leid eller eid bolig, etter inntektsnivået i husholdningen de bor i. Som figuren antyder, hadde de fleste leieboere i Fredrikstad i 2020 en

husholdningsinntekt på mellom 200.000 og 600.000 kroner – 9700 av Fredrikstads omkring 14.000 leieboere var i disse kategoriene. Omkring 12.700 – altså 9 av 10 leieboere – hadde en husholdningsinntekt på under 700.000 kroner.



Figur 22: Antall personer i Fredrikstad (alle aldre) etter husholdningens inntektsnivå (i 1000 kr) og hvorvidt de bor i eid eller leid bolig, 2020. Kilde: Statistisk sentralbyrå/microdata.no

Hvorvidt man eier eller leier er også tett knyttet til egen formue (Figur 23). Figuren viser at leieandelen synker tydelig med økt formue, både i Fredrikstad og for landet som helhet. For høyere formuer enn 1,3 millioner er leieandelen på godt under fem prosent i Fredrikstad. Legg merke til at denne variabelen også omfatter beregnet markedsverdi av bolig, slik at penger man har investert i boligen også bidrar til formuen slik den er målt her.



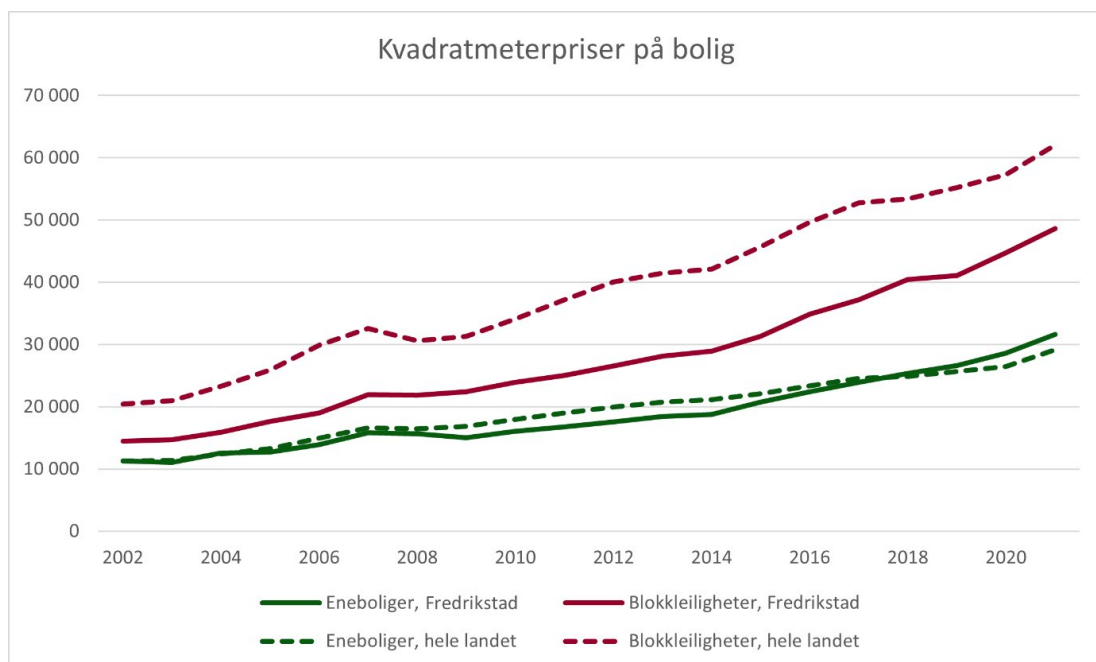
Figur 23: Andel av befolkningen i alderen 18+ som bor i leid bolig i Fredrikstad og Norge etter egen formue (i 1000 kr), 2020. Kilde: SSB/microdata.no

4.2 Boligpriser i Fredrikstad

Ved siden av befolkningens inntekt og kapital er boligprisene det viktigste som definerer boligmarkedet. En viktig ambisjon for Fredrikstad kommunes arbeid med boligmarkedet frem mot 2035 er at det skal finnes et tilbud for så store som mulig inntektssegmenter av befolkningen. Som vist i Figur 24 under har boligprisene i Fredrikstad, som i resten av landet, økt raskt. Fra og med 2019 har prisene i Fredrikstad økt *raskere* enn i resten av landet. Dette trenger ikke være noe problem, så lenge det finnes et utvalg av rimelige boliger også i områder som har prisvekst, men det antyder at husholdning med lavere inntekter og formuer vil kunne presses ut av markedet.

Økende boligpriser åpner imidlertid også for at boligbyggere vil bli mer interessert i kommunen. Dette kan redusere veksten i boligprisen, hvis kommunen klarer å regulere nok boligtomter, og eierne av disse tomtene er villige til å selge dem til boligutviklere eller utvikle dem selv.

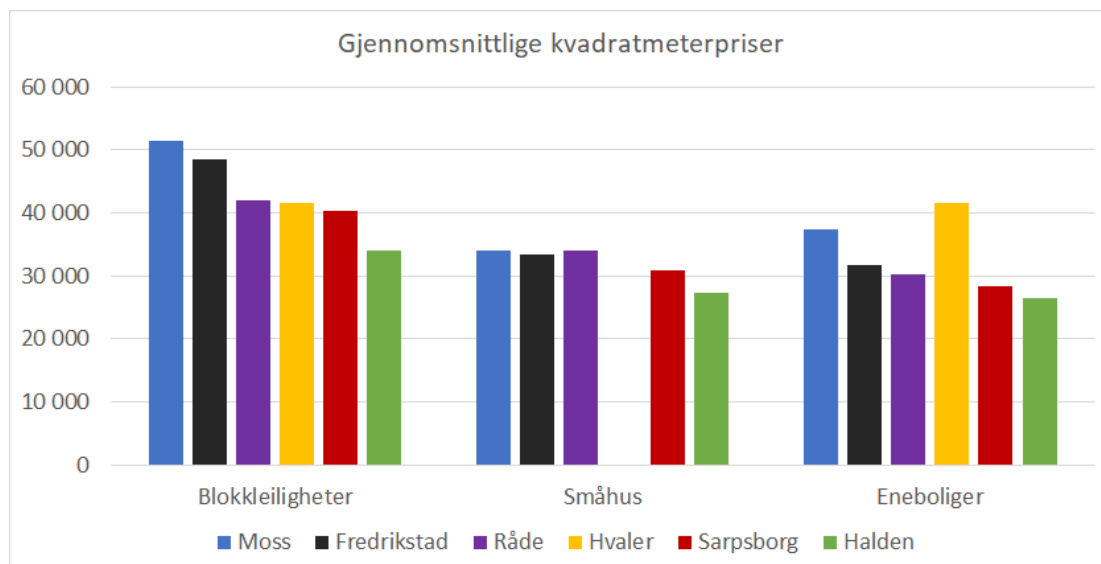
Figur 24 viser forskjeller i prisutviklingen på ulike boligtyper i Fredrikstad og landet for øvrig. Interessant nok følger blokkleiligheter og eneboliger samme vekstrate i Fredrikstad, mens det i landet ellers er stor forskjell på de to boformene. Noe av den nasjonale forskjellen kan skyldes at andelen med leiligheter er høyest i sentrale områder hvor prisene også er høyest. Det at prisutviklingen er relativt lik for leiligheter og eneboliger kan tyde på at det å konvertere en enebolig til en mer sentral leilighet faktisk er mulig i Fredrikstad. Det er kjent fra mange omegnskommuner at prisene på eneboliger litt utenfor sentrum er for lav til at husholdet kan klare å kjøpe en egnet leilighet for den summen de kan selge eneboligen sin for. Figuren antyder at dette ikke er like problematisk i Fredrikstad.



Figur 24: Gjennomsnittlige kvadratmeterpriser, Fredrikstad og landet ellers, 2002-2021. Blokkleiligheter er gjerne billige i Fredrikstad i forhold til snittet for resten av landet fordi de fleste blokkleilighetene ligger i de store byene. Kilde: SSB.no.

Figur 25 sammenligner de gjennomsnittlige boligprisene i Fredrikstad med kommunene i nærheten. Moss, som er i moderat pendleavstand fra Oslo har jevnt over de høyeste prisene, bortsett fra at Hvaler har høyere eneboligpriser. Det høye gjennomsnittstallet for Hvaler må sees i lys av at det er få boliger i kommunen, så noen få veldig dyre eneboliger kan trekke opp tallet voldsomt. Utover

dette har Fredrikstad høyere priser enn andre kommuner i nærheten. Dette antyder at det er en stor interesse for å bo i Fredrikstad, og støtter opp om at det er viktig å bygge mange boliger fremover. Slike gjennomsnittstall må imidlertid tolkes forsiktig, da det kan være store lokale forskjeller innad i kommuner: Kommuner dominert av en større by vil gjerne ha høye gjennomsnittspriser i forhold til kommuner med både en større by og omkringliggende tettsteder, da de mindre sentrale delene vil trekke ned gjennomsnittsprisen.



Figur 25: Gjennomsnittlige kvadratmeterpriser i Fredrikstad og utvalgte sammenligningskommuner, faktiske omsettinger. Kilde: SSB.

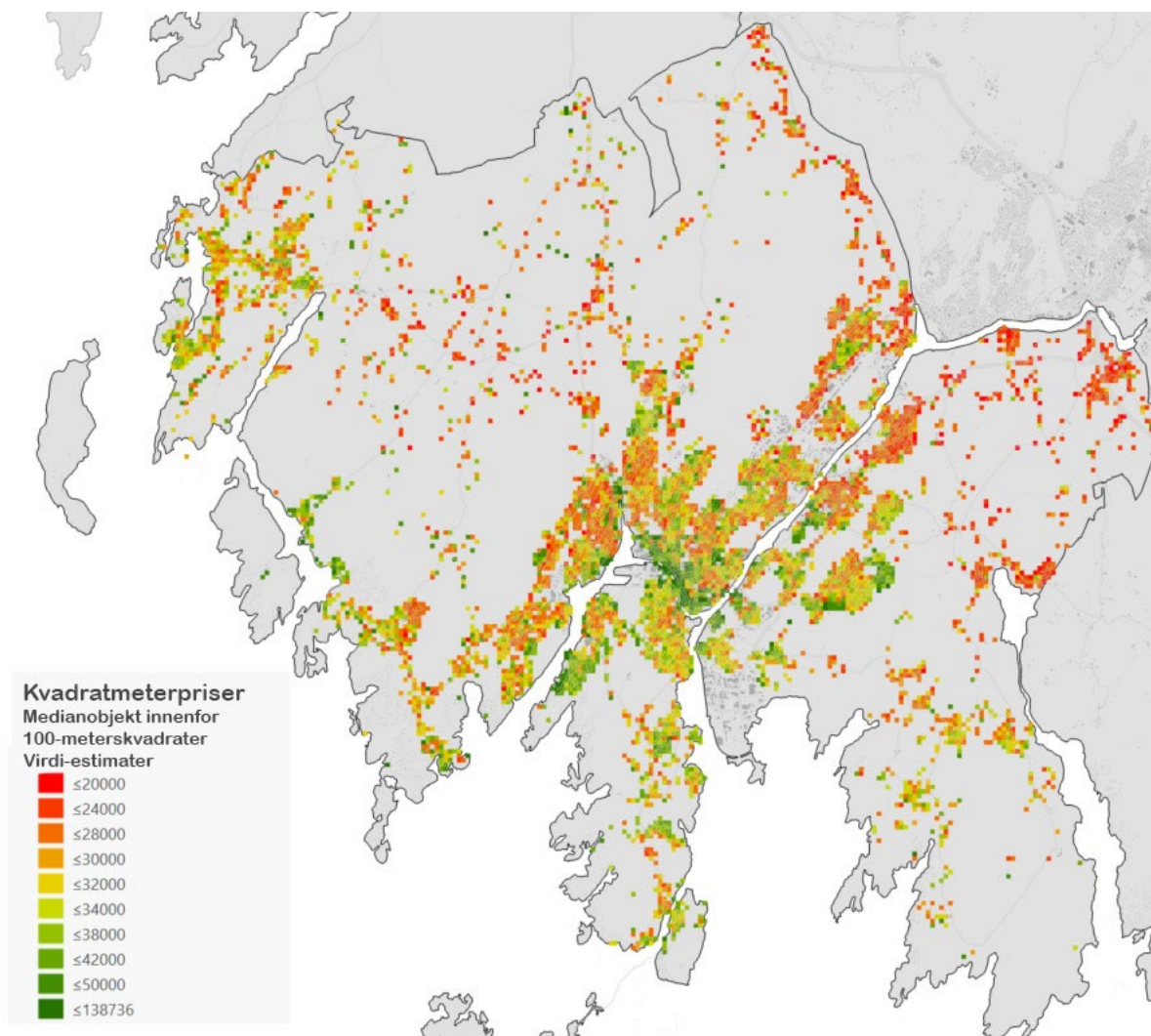
Til tross for de økende prisene er det fremdeles mange boliger i Fredrikstad til moderate priser, da det er stor variasjon mellom forskjellige deler av kommunen og innad i hvert nabolag. Figur 26 på neste side viser spredningen av boligpriser i Fredrikstad, oppgitt som kvadratmeterprisen på medianboligen i hver hundremetersrute. Som i de fleste byer er de høyeste kvadratmeterprisene i sentrum av byen, mens de er lavere lenger unna og særlig oppover Glommavassdraget og grensen mot Sarpsborg.

Kartet viser også at det finnes en viss spredning i boligprisene, og at man i de fleste delene av kommunen kan finne både dyre og billigere boliger. Dette er viktig for å unngå sosial segregering. Store områder med veldig lave boligpriser, slik vi i liten grad ser i Fredrikstad, henger ofte sammen med forslumming: Sosiale problemer i området gjør at alle med økonomiske midler flytter ut, som fører til enda større sosiale problemer.

I en by som Fredrikstad kan man også fort få det motsatte problemet, med områder med særlig høye boligpriser sammenliknet med andre områder i kommunen, hvor det blir umulig for de aller fleste barnefamilier og unge å bosette seg. Dersom dette gjelder et stort område vil det føre til mye pendling når arbeidstakere må bo i en annen bydel, eller utenfor kommunen. Det vil også redusere grad av interaksjon mellom ulike sosiale lag, noe som er uheldig for det sosiale limet i kommunesamfunnet.

Kartet indikerer også hvor det vil være mest økonomisk lønnsomt å gjennomføre bytransformasjon: I områder med høyere kvadratmeterpriser vil det i større grad være økonomisk mulig å gjøre om områder med lav utnyttelse og lite hensiktsmessige arealbruk til mer intensiv bruk, og flere boliger. Det er imidlertid mange faktorer som kan vanskeliggjøre slik transformasjon. Dette drøftes nærmere i kapittel seks om boligmarkedsutsikter og anbefalinger.

Ved utarbeidelsen av denne rapporten var det stor usikkerhet knyttet til når jernbanesporet til Oslo vil oppgraderes. Når dette kommer på plass vil det knytte arbeids- og boligmarkedet i Fredrikstad tettere til Oslo, Moss, og resten av Østfold og Akershus. Dette vil igjen endre boligprisstrukturen både når det skjer, og før prosjektet er ferdig - etter hvert som markedsaktørene får en klarere forventning om når nytt dobbeltspor kommer til kommunen. Det er sannsynlig at bedre togforbindelse først og fremst løfter prisene på boligene som ligger innenfor gangavstand til Fredrikstad stasjon. Det er imidlertid grunn til å forvente at boligprisene vil øke også i omkringliggende områder. Med bedre forbindelse vil flere kunne akseptere dagpendling mellom de store arbeidsmarkedene nærmere hovedstaden og Fredrikstad.



Figur 26: Den estimerte mediankvadratmeterprisen på boliger innenfor hvert 100-meters kvadrat i Fredrikstad. er laget av analyseselskapet VIRDI, som bruker kunstig intelligens, registerdata, og observerte salgspriser for å vurdere verdien av hver enkelt bolig. For Fredrikstad har estimatene foreløpig en nøyaktighet på omtrent 10-20 prosent, altså at den faktiske salgsprisen i de aller fleste tilfeller vil ligge innenfor omtrent 20 prosent over eller under estimatet, og de fleste langt nærmere.

4.2.1 Oppsummering

Befolkningsinntekten i Fredrikstad er noe mer sammenpresset enn i landet som helhet. Dette har kommunen til felles med nabobyene Moss og Sarpsborg. Kristiansand og Drammen har til sammenlikning større spredning i inntektsfordelingen. Sammenstillingen viser også at inntekten er noe lavere, målt både for husholdet og enkeltindivider. Også formuen er noe lavere i Fredrikstad enn for landet som helhet.

Mange med lav inntekt bor til leie. Dette gjelder også i Fredrikstad. Når vi sammenlikner Fredrikstad med landet som helhet ser vi imidlertid at andelen leietakere er svakt lavere for lavinntektsgruppene i Fredrikstad. Dette betyr at det i Fredrikstad er noe lettere å eie egen bolig til tross for lav inntekt. Det er klar sammenheng mellom det å bo til leie og størrelsen på personens formue. Blant de med ingen eller svært liten formue bor 45 % i leide boliger. Andelen synker med økende formue. Når det sammenliknes med landet som helhet ser vi at andelen leietakere blant hushold med lave inntekter er lavere i Fredrikstad. Dette er konsistent med funnene i Figur 21 som viser at andelen boligeiere blant hushold med lave inntekter er større i Fredrikstad enn i landet ellers.

Dette betyr at også hushold med lave inntekter og liten formue er blant boligeierne i Fredrikstad. Dette er viktig for husholdet, blant annet fordi det innebærer at også lavinntekts-husholdninger har tatt del i boligprisveksten i kommunen, både den som har vært og den som trolig vil komme. Hvor stor prisveksten har vært vil variere først og fremst med beliggenhet. Dette diskuteres i kapittel 6.

At prisutviklingen er relativt lik for leiligheter og eneboliger kan tyde på at det å selge en enebolig for å kjøpe en mindre, mer sentral leilighet er mulig i Fredrikstad. Det er kjent fra mange omegnskommuner at prisene på eneboliger litt utenfor sentrum er for lav til at husholdet kan klare å kjøpe en egnet leilighet for den summen de kan selge eneboligen sin for. Figuren antyder at dette ikke er like problematisk i Fredrikstad.

Sammenlikning av boligprisene i Fredrikstad med de omkringliggende kommunene viser at eneboligene fortsatt ligger lavere i pris enn i Moss, men noe høyere enn i nabokommunene. Prisstrukturen i Fredrikstad viser, som forventet, høyeste priser i de mest sentrale områdene og laveste priser i områdene lengst vekk fra sentrum. Kartet antyder imidlertid en viss variasjon i prisbildet i mange av kommunedelene, spesielt kommunedeler som ligger nær sjøen - uavhengig av avstand til sentrum.

Nytt dobbeltspor forventes å øke prisene, både i sentrum og i kommunen som helhet. For mulige transformasjonsområder i sentrum er dette godt nytt, da det øker muligheten for å få til store transformasjonsprosjekter her. Det er en innebygget fare i sentrale transformasjonsprosjekter at boligene blir så dyre at hushold med lavere inntekter ikke har anledning til å skaffe seg bolig der. Dette er det viktig for Fredrikstad å ta med seg når planene for de sentrale transformasjonsområdene legges. Dette diskuteres mer inngående i kapittel 6. Neste avsnitt viser hvordan etableringsutfordringene har utviklet seg i Fredrikstad kommune.

4.3 Er det blitt vanskeligere å komme seg inn i boligmarkedet i Fredrikstad?

De fleste studier som har sett på etableringsutfordringene i boligmarkedet ser på store regioner eller landet som helhet (Lund, 2018; Mamre, 2021). I disse studiene analyseres forholdet mellom inntektsutvikling, rentenivå og boligprisveksten for kunne fastslå om terskelen inn på boligmarkedet har gått opp eller ned for prospektive førstegangskjøpere. Dette er viktig fordi det er umulig å avgjøre om sterk boligprisvekst skaper økte etableringsutfordringer, uten å også se hvordan inntekts- og rentenivået har utviklet seg: Det blir ikke vanskeligere for nyetablerere å komme seg inn på boligmarkedet når prisene går opp, sett at lønningene også stiger og renta går ned. I dette kapitlet kobler vi boligprisutviklingen i Fredrikstad med utviklingen av inntekt i kommunen og renta, og vi ser nærmere på hvordan utfordringer på markedsnivå manifesterer seg i utfordringene på individnivået.

Siden analyser av etableringsutfordringer på boligmarkedet sjeldent trekker inn utfordringer på individnivået, har vi lite kunnskap om omfanget av individer og husstander som sliter med å komme

inn på boligmarkedet og varigheten til utfordringene deres. Utover dette har tidligere studier på etableringsutfordringer i boligmarked to viktige begrensninger. Den ene er at tilgangen til 'foreldrebanken' sjeldent trekkes inn (Johannessen, 2019): For å kjøpe bolig må man ikke bare ha høy nok inntekt til å betjene et boliglån med en buffer i tilfelle renta stiger fem prosentpoeng, man må i tillegg ha 15 prosent egenkapital av kjøpesummen. Med dagens høye priser både på eie- og leiemarkedet kan det være en utfordring å spare opp nok egenkapital, selv for husstander med alminnelige inntekter. Mange førstegangskjøpere løser dette problemet gjennom at foreldrene kausjonerer. Tidligere studier og statistikk fra Ambita tyder på at foreldrenes posisjon på boligmarkedet har fått en tiltagende betydning for barnas etableringsmuligheter (Johannessen et al., 2013).

Den andre begrensningen er at nedslagsfeltet til boligsosiale virkemidler som retter seg mot førstegangskjøpere ikke trekkes inn. Desto bredere inntektsgruppe som dekkes av boligsosiale virkemidler, desto mindre vil generelt etableringsutfordringer være. Imidlertid er grensen mellom vanskeligstilte husstander som trenger boligsosiale tiltak og alminnelig husstander med svak økonomi ikke alltid klar (Monkerud et al., 2018; Thorsen, 2017). Det betyr at den nedre grensen for «alminnelig» inntektsnivå heller ikke er klar. Avhengig av hvordan det «boligsosiale» og «vanskeligstilte» defineres vil boligsosiale virkemidler kunne benyttes av husstander i det nedre sjikt av alminnelig inntekter og vil dermed kunne løse etableringsutfordringer utenfor det kommunen regner å være den typiske målgruppen for boligsosiale tiltak. Denne problemstillingen tas opp i større detalj i seksjon 6.2 om å komme inn på boligmarkedet.

I analyse av etableringsutfordringene i Fredrikstad kommune ser vi på etableringsutfordringene på markedsnivå: Rentenivå og boligpriser, og hvordan dette har endret seg. Vi ser på hvordan etableringsutfordringene målt på markedsnivå slår ut på individnivå, når vi i trekker inn tilgangen til foreldrebanken og nedslagsfeltet til de boligsosiale virkemidlene.

Fokuset for analysen av etableringsutfordringene er det vi kaller «mellomgruppen». Dette er husstander som bor i leid bolig og har for lav inntekt til å kjøpe egen bolig, men som har for høy inntekt til å regnes som «vanskeligstilt» og kvalifisere til boligsosiale virkemidler som startlån. Vi holder studenter utenfor beregningene. Avsnittene nedenfor ser nærmere på flere faktorer ved denne mellomgruppen ved å:

1. Estimere inntektskravet for å komme inn på boligmarkedet i Fredrikstad.
2. Estimere øvre inntektsgrense der man ikke lengre kan regnes som vanskeligstilt i Fredrikstad og derfor ikke kvalifiserer for boligsosiale virkemidler som f.eks. startlån.
3. Estimere antallet husstander som ligger mellom disse inntektsgrensene.
4. Se på denne mellomgruppens sosioøkonomiske kjennetegn.

Trinn 2 er det mest komplisert å operasjonalisere. Begrepet «vanskeligstilt på boligmarkedet» har ikke en allment akseptert definisjon (Monkerud et al., 2018; Nordvik, 2010; Nordvik et al., 2021; Thorsen, 2017). Begrepet lavinntekt brukes ofte i forbindelse med boligsosiale virkemidler. Det innebærer i praksis at det boligsosiale er begrenset til de ti prosentene med lavest inntekt. Avhengig av prispresset i de ulike lokale boligmarkedene er det god grunn til å tro at også husstander med høyere inntekt enn dette kan oppleve betydelig utfordringer med å finne tilfredsstillende boforhold, og med å gå fra leie til eie (Nordvik & Astrup, 2020).

Et utvidet begrepsapparat bestående av både «vanskeligstilt» og «mellomgruppen» gjør at vi lettere kan forstå nedslagsfeltet til boligsosiale ordninger som startlån. Startlånet ble lagt om i 2014: Før 2014 var målgruppen både vanskeligstilte og husholdninger med noe bedre inntekt og formue, men hvor begge deler var utilstrekkelig for å komme inn på boligmarkedet. Omlegging ble i hovedsak tolket som at ordningens boligsosiale profil skulle rendyrkes og mellomgruppen ikke lengre var en målgruppe for ordningen – med noen få unntak. En bedre forståelse av begrepene

vanskeligstilte og mellomgruppen viser at en slik forståelse av omleggingen er unyansert. Selv om omleggingen skjerpet kravet til behovsprøving, er mellomgruppen fortsatt en viktig del av ordningen.

4.3.1 Foreliggende forskning av etableringsutfordringer på individnivå

Lindquist & Vatne (2019) har tidligere sett på hvordan kjøpekraften i boligmarkedet fordeler seg i ulike deler av inntektsfordelingen. De finner at kjøpekraften til unge husholdninger på boligmarkedet i Oslo har hatt den relativt svakeste utviklingen over tid. De finner også at kjøpekraften i det norske boligmarkedet svært ulikt fordelt: Husholdningene i den nedre ti-persentilen av inntektsfordelingen har ikke positiv kjøpekraft i det hele tatt. Kjøpekraften er gjennomgående lav også generelt for husholdninger med inntekt i nedre 25-persentil av inntektsfordelingen. Denne gruppen har kun kapasitet til å lånefinansiere et kjøp blant de ti prosent billigste boligene som selges de fleste år.

En viktig begrensning med studien av Lindquist og Vatne er at kjøpekraften til husstander i nedre del av inntektsfordelingen gjøres uten hensyn til boligsosiale virkemidler. To nylige studier konkluderer med at hvis man tar hensyn til lavinntektsgruppers potensiale for startlånsordningen vil en del husstander kunne få mulighet til å kjøpe egen bolig (Astrup & Monkerud, 2021; Monkerud & Astrup, 2020). I en analyse av 80.000 leietagere som mottok bostøtte fant forskerne at omtrent 60 prosent ville hatt muligheten til å kjøpe sin egen bolig i sitt lokale boligmarked ved hjelp av startlån. Dette fordrer imidlertid at kommunene bruker startlånsordningen aktivt, og med gunstige vilkår: opp mot 50 års nedbetalingstid og fastrente. Gjennomgangen viser at en riktig forståelse av ulike inntektsgruppers muligheter for å gå fra leie til eie ikke kan gjøres presist uten å forstå rekkevidden av startlånsordningen og andre boligsosiale virkemidler som kan brukes til å fasilitere denne overgangen. Samtidig er det uklart hva rekkevidden til startlånsordningen faktisk er. I studien *Fra bostøtte til programarbeid* fant forskerne at 86 prosent av mottakerne av startlån hadde inntekter over det inntektsnivået som tilsa at de var vanskeligstilte, til tross for omleggingen i startlånsforskriften i 2014 (Ekhaugen et al., 2017).

4.3.2 Hvor vanskelig er det å komme inn på inn boligmarkedet i Fredrikstad?

Beregning av mellomgruppen

Mellomgruppen er den befolkningen som ligger mellom to inntekter: Inntektsnivået som er nødvendig for å kunne å kjøpe en egnet bolig i det lokale boligmarkedet, og inntektsnivået hvor en husstand ikke lengre er så vanskeligstilt at de ikke kvalifiserer til boligsosiale virkemidler for økt eieretablering. Vi regner også bare med folk som ikke alt bor i en bolig noen i husholdningen eier, eller studenter. Denne seksjonen beregner hvor disse inntektsgrensene ligger. For begge inntektsnivåene er husholdningssammensetning viktig: Husholdninger med flere medlemmer trenger større og dermed dyrere boliger, og de har et større daglig forbruk som gjør det vanskeligere å bygge opp egenkapital og betjene boliglån. I første rekke ser vi på forholdene for personer som bor alene. Dette utgjør omtrent 4500 leietakere i Fredrikstad, rundt en tredjedel av kommunens leietakere. Deretter utvider vi til husholdninger med én voksen og ett barn under 18 år. For å få et komplett bilde av mellomgruppens størrelse og sammensetning må man se på alle de eksisterende husholdningstypene, men dette blir for omfattende for denne rapporten.

Mellomgruppens øvre inntektsgrense

Den øvre inntektsgrensen for mellomgruppen er *det som er nødvendig for å kunne å kjøpe en «egnet bolig» i det lokale boligmarkedet*. En barnefamilie som kun har råd til å kjøpe en liten toroms, vil fortsatt ha etableringsutfordringer. For å si hvor denne inntektsgrensen ligger har vi utarbeidet en boligindeks for inntektskravet for å komme seg på boligmarkedet i Fredrikstad, og hvordan dette

endrer seg over tid. Indeksen gir inntektskravet til det inntektsnivået som er nødvendig for å kjøpe en bolig som er av akseptabel kvalitet og størrelse i forhold til husholdningsstørrelsen.

Boligindeksen tar i første rekke utgangspunkt i en-persons husholdning. Vi legger til grunn standard SIFO-satser (SIFO, 2022) for annet forbruk enn bolig, og en arealnorm på 30 kvadratmeter. SIFO-satsene antar et akseptabelt forbruk og deltagelse i vanlige sosiale aktiviteter, men ingen utgifter til alkohol, tobakk, ferier med mer. Finanstilsynets krav til betjeningsevne er lagt til grunn, samt en nedbetalingsperioden på 20 år. Til grunn for boligpris-estimat legges SSBs statistikk og gjennomsnittlig kvadratmeterpriser for blokkleiligheter. Den gjennomsnittlige kvadratmeterprisen vil generelt være større for mindre boenheter slik at målet er justert for boligstørrelse. Til grunn for inntektskravet for 400 000 ligger et prisanslag på 1,6 millioner.

Nedenfor i tabell 2 ser vi inntektskravet for en person som vil kjøpe sin første bolig i Fredrikstad i perioden 2010- 2021 på basert på vår boligindeks.

Tabell 2: Nominelt og reelt inntektskrav for å få kjøpt en billig bolig i Fredrikstad i perioden 2010-2021, målt i hundre tusen 2021-kroner.

| År | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|---------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Inntektskrav | 324' | 329' | 329' | 336' | 338' | 345' | 352' | 361' | 370' | 375' | 389' | 400' |

Tabellen viser både inntektskravet i perioden 2010-2021 i reel inntekt, altså justert for inflasjon. Å ta høyde for inflasjon er viktig for å vise hvor mye inntektskravet endrer seg reelt sett. Mens kravet til inntekt for å komme inn på boligmarkedet i nominelle termer har økt 55 prosent i perioden, har inntektskravet økt med 23 prosent når vi korrigerer for inflasjon. Med andre ord har inntektskravet blitt betydelig strengere, også når man ser i forhold til den generelle prisstigningen. Disse tallene gjelder altså for å kjøpe en av kommunens billigste boliger på 30 kvadratmeter, noe vi regner som tilstrekkelig for en enslig person.

Mellomgruppens nedre inntektsgrense og kjøpeevne

Hva er mellomgruppens nedre inntektsgrense? Dette spørsmålet krever et estimat for inntektsnivået som skiller det boligsosiale segment fra mellomgruppen. En måte å avgrense det boligsosiale segment på er gjennom begrepet «vanskeligstilt» (Nordvik, 2010). Dette begrepet er komplisert både å definere og å operasjonalisere (Monkerud et al., 2018; Thorsen, 2017). En enkel tilnærming til problemet er å definere leietager som har inntekt under 60 prosent av medianinntekten i Norge som vanskeligstilt. Dette er EUs definisjon av lavinntekt, så denne grenseverdien kalles EU60. Dette tallet er justert for husholdningsstørrelse, slik at for eksempel en enslig trenger lavere inntekt for å være utenfor lavinnteksgruppa enn forsørgere med barn. Dersom vi bruker denne grensen vil mellomgruppens nedre inntektsgrense være 330 000 NOK /år og mellomgruppen for 2021 vil da være alle individer som ligger mellom 400 116 og 330 000 NOK/år.

Bruken av definisjoner som EU60 som et avgrensingskriterium har imidlertid vært kritisert i flere studier fordi det ikke tar hensyn til at boligprisene varierer betydelig geografisk, og at mulighetene et individ har for å kjøpe en tilfredsstillende bolig er avhengig av hvor i landet man bor (Monkerud et al., 2018; Nordvik & Astrup, 2020). Et alternativ er å se på inntektsnivået som gjør det mulig å leie en bolig av rimelig størrelse i forhold til husholdningens behov og fremdeles ha råd til vanlig forbruk.

Forskjellen mellom vanskeligstilte slik vi definerer dem og mellomgruppen er at mellomgruppen har tilstrekkelig inntekt til å kunne leie en tilfredsstillende bolig. Deres hovedproblem er at inntekten er for lav til å komme inn på eiemarkedet. Vanskeligstilte har derimot både for lav inntekt til å skaffe egen adekvat leiebolig og heller ingen utsikter til å komme inn på eiemarkedet.

Tabell 3 viser en leieindeks med de samme forutsetningene som for boligindeksen: En persons husholdning, arealbehov på 30 kvadratmeter, og forbruk til annet enn bolig som tilsvarer vanlige SIFO-satser. Dette gir et første estimat på mellomgruppens nedre inntektsgrense. Vi sammenholder dette med den estimerte øvre grensen for mellomgruppen for å se hvordan bredden i intervallet har endret seg over tid.

Tabell 3: Nedre og øvre inntektsgrense for å være i mellomgruppen i 2021-kroner, og differansen mellom disse. Den nedre inntektsgrensen er inntekten en person må ha for å kunne leie en 30 kvadratmeters bolig av moderat kvalitet og fremdeles ha råd til livsopphold. Den øvre grensen er inntekten en person må ha for å kjøpe en tilsvarende bolig.

| År | Nedre inntektsgrense | Øvre inntektsgrense | Differanse |
|------|----------------------|---------------------|------------|
| 2010 | 254 364 | 324 576 | 70 212 |
| 2011 | 256 805 | 329 166 | 72 361 |
| 2012 | 261 326 | 329 076 | 67 749 |
| 2013 | 264 686 | 336 165 | 71 479 |
| 2014 | 265 135 | 338 083 | 72 947 |
| 2015 | 270 677 | 345 734 | 75 058 |
| 2016 | 277 848 | 352 255 | 74 407 |
| 2017 | 282 747 | 361 987 | 79 240 |
| 2018 | 289 107 | 370 258 | 81 151 |
| 2019 | 288 196 | 375 559 | 87 363 |
| 2020 | 296 807 | 389 310 | 92 502 |
| 2021 | 302 957 | 400 116 | 97 159 |

Vi kan se at differansen mellom øvre og nedre inntektsgrense har økt over tid slik at omfang av mellomgruppen også har blitt større over tid. Merk at inntektsgrensen for vanskeligstilte vi bruker, altså personer som ikke har råd til å leie en tilstrekkelig bolig, ligger noe under EU60s lavinntektsgrense.

Definert på denne måten kan vi se på nedslagsfeltet til startlansordningen og i hvilken grad den primært treffer mellomgruppen eller vanskeligstilte. Dette avhenger av hvordan kommunen bruker ordningen. Kommunen kan for eksempel ha en veldig liberal startlanspraksis med fast rente for å kalkulere mottakerens låneevne og en svært lang nedbetalingstid på 50 år. I den andre ytterligheten kan kommunen eksempelvis bruke en «streng» praksis med flytende rente med en kalkulasjonsrente for låneevne på to prosentpoeng over gjeldende rente, samt nedbetalingstid på 25 år. De fleste kommuners praksis vil ligge et sted mellom disse ytterpunktene. Dersom kommunen bruker startlansordningen på den mest liberale måten kan inntektskravet for kjøp senkes til 280 000 NOK pr år, mens å tilby mellomgruppen den mer strenge startlansbruken reduserer kravet til inntekt for å kunne kjøpe en bolig til 340 000 NOK/år.

Kommunen kan øke dette spennet ytterligere hvis det foretas skjønnsmessige nedjusteringer av SIFO-satsene for hvor stor inntekt en person må bruke på annet enn bolig. Dette tilsier at startlån ikke bare er et boligsosialt virkemiddel for de vanskeligstilte, men at det også kan brukes til å løse etableringsutfordringer i mellomgruppen.

Innad i mellomgruppen er mulighetene å komme inn på boligmarkedet svært forskjellig. De som har inntekt nær øvre inntektsgrense har et betydelig *sparepotensiale* mens de leier mens de som er nær nedre inntektsgrense nesten ikke har sparepotensiale i det hele tatt. Tabell 4 under viser hvor lang tid det vil ta de ulike inntektsnivåene i mellomgruppen å spare opp tilstrekkelig egenkapital, sett at de starter uten formue og ikke har tilgang til foreldrebanken. I tillegg antar vi at alle variabler holdes konstante over tid, og at personen har et akseptabelt, moderat forbruk slik det beregnes av SIFO: Reelt sett vil en person med lønn nærmere 400 000 som regel ha et større forbruk i de fleste kategorier enn en person nærmere 310 000, men beregningen under viser verdier for personer som prioriterer sparing til egen bolig over andre ikke strengt nødvendige goder. Som tidligere nevnt tar vi utgangspunkt i boligpris på 1,6 millioner og et egenkapitalkrav på 240 000 NOK. Figuren viser at sparepotensialet er svært ulikt fordelt i mellomgruppen.

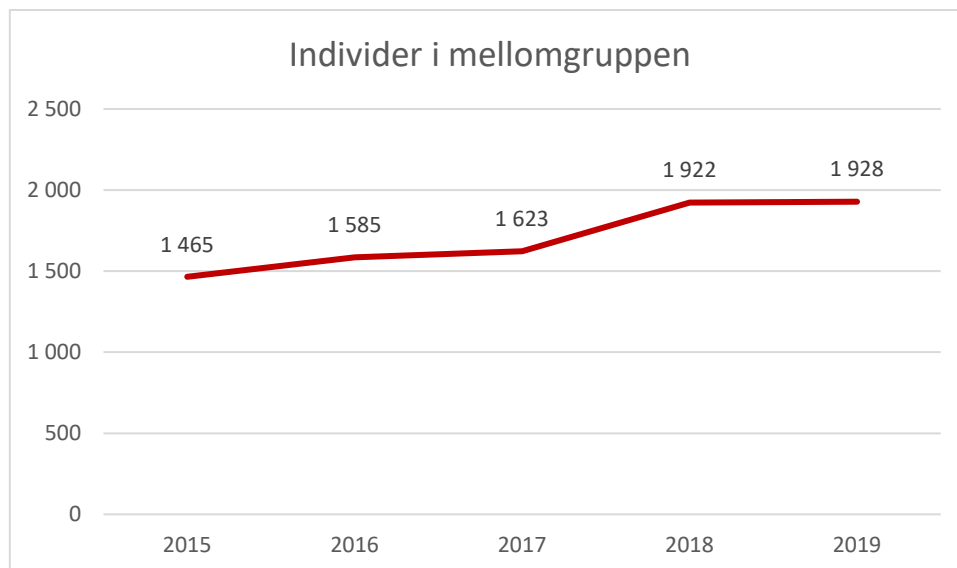
Tabell 4: Hvor lenge en person i mellomgruppen må spare for å ha tilstrekkelig egenkapital til å kjøpe en billig bolig på 30 kvadratmeter i Fredrikstad, avhengig av personens inntekt. For alle inntektene regner vi med at personen har de samme utgifter til husleie og livsopphold: For de lave inntektene vil nesten alt spises opp av disse utgiftene, mens de med høyere inntekt vil kunne spare langt mer til bolig. Dette forutsetter da at de som tjener mer ikke bruker tilsvarende mer på vanlige livskostnader eller dyrere leieboliger.

| Inntekt | 310 000 | 320 000 | 330 000 | 340 000 | 350 000 | 360 000 | 370 000 | 380 000 | 390 000 | 400 000 |
|---------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Sparetid (år) | 24 | 12 | 8 | 6 | 4,8 | 4 | 3,4 | 3 | 2,7 | 2,4 |

Dette viser en viktig problemgruppe for sosial boligpolitikk og ideen om at så mange som mulig skal ha muligheten til å eie egen bolig: De som har høye nok inntekt til å skaffe seg en tilfredsstillende leiebolig, mens som både har for lave inntekter til å kjøpe egen bolig, ikke har tilgang til foreldrebanken, og har begrensede muligheter til å spare opp tilstrekkelig egenkapital. Startlånsforskriften bruker tildelingskriteriet «*forventes å ha langvarige problemer med å finansiere eid bolig*». Hva som skal regnes som langvarig er ikke klart, men hvis vi eksempel legger 5 år til grunn, ser vi at startlånsordningen treffer både vanskeligstilte og dem i mellomgruppen som har langvarige etableringsutfordringer.

4.3.3 Mellomgruppen i Fredrikstad

Med den ovenforstående måten å definere mellomgruppen på kan vi se hvor mange av Fredrikstads aleneboende innbyggere som kommer i denne gruppen. Dette er gjengitt i tabellen nedenfor. Tall senere enn 2019 er enda ikke tilgjengelige.



Figur 27: Antall aleneboende i mellomgruppen i Fredrikstad kommune, som hverken kan regnes som vanskeligstilte da de har inntekt til å leie en adekvat bolig, men ikke tilstrekkelig inntekt til å kunne kjøpe en adekvat bolig. Vi holder studenter utenfor. Figuren viser utviklingen i denne gruppen fra 2015 til 2019.

Vi har så langt gjort analysene av omfanget av mellomgruppen i Fredrikstad når vi bare ser på én-personshusholdninger. I praksis er det stor variasjon i husstandskategorier, og vi kan ikke uten videre generalisere etableringsutfordringer fra en én-personshusstand til andre husstandstyper. Innenfor rammen av dette prosjektet vil det føre for langt å se på alle mulige husstandskategorier. I stedet skal vi nøye oss med å se på en husstand med én voksen og ett barn under 18 år. Det gir et bilde av hvordan forskjellige husholdningssammensetninger påvirker analysen.

Øvre inntektsgrense er som vi beskriver ovenfor bestemt av inntekten som kreves for å betjene et lån på en arealnørmert bolig, mens nedre inntektsgrense er bestemt av inntekten som kreves for å leie en tilsvarende arealnørmert bolig og samtidig ha nok til annet nødvendig livsopphold slik SIFO anslår det. En utvidelse fra én til to husstandsmedlemmer vil øke arealnørmert og SIFO-satsene, slik at både øvre og nedre inntektsgrense må oppjusteres.

Vi legger til grunn en arealnørmert for to personer på 45 kvm, basert på tidligere forskning (Munkerud og Astrup, 2020). Økningen i SIFO-satsene vil avhenge av husholdningens ekstra medlem er barn eller voksen: For én voksen alene antar SIFO årsutgifter på 131 000, én voksen med ett barn 194 000, og to voksne 221 000 i 2019. Selv om antallet husstandsmedlemmer doubles (øker med 100 prosent) øker arealbehovet kun med 50 prosent og nødvendig livsopphold med 70 prosent for to voksne og 50 prosent for én voksen og ett barn. Grunnen til det er at det er betydelig stordriftsfordeler: Man trenger fortsatt kun én tv, én gressklipper, ett bad, og ett kjøkken, selv om husstanden går fra én til to medlemmer. Med andre ord er det betydelige fordeler å være to arbeidstakere sammen på boligmarkedet, mens det er vanskelig for en husholdning med én voksen og ett barn. De ekstra utgiftene vil sjeldent dekkes fullt av trygd eller barnebidrag.

Med utgangspunkt i utgiftsparameterne over kan vi regne ut øvre og nedre inntektsgrensen i mellomgruppen for én voksen og ett barn, og sammenligne dem med inntektsgrensene for én-personshusstander.

Tabell 5: Øvre og nedre inntektsgrense for mellomgruppen for én-personshusholdninger og husholdninger med én voksen og ett barn under 18 år. Tredje rad angir hvor mange husholdninger det er i husholdningstypene som bor i leide boliger, da bare leietakere er i mellomgruppen. Prosentandelen angir andel av alle husholdningene i utleieboliger som har den oppgitte husholdningstypen. Den siste raden angir hvor mange individer det var som hadde denne husholdningstypen og som var i mellomgruppen i 2019. Prosenttallet her angir hvor stor andel av alle leietakere i husholdningstypen som er i mellomgruppen. Kilde: Microdata.no.

| Husholdningstype | Én voksen | Én voksen + ett barn |
|-------------------------------|-------------|----------------------|
| Øvre inntektsgrense | 433 938 | 647 874 |
| Nedre inntektsgrense | 322 205 | 480 275 |
| Husholdninger | 4448 (32 %) | 1770 (13 %) |
| Husholdninger i mellomgruppen | 1928 (43 %) | 557 (31 %) |

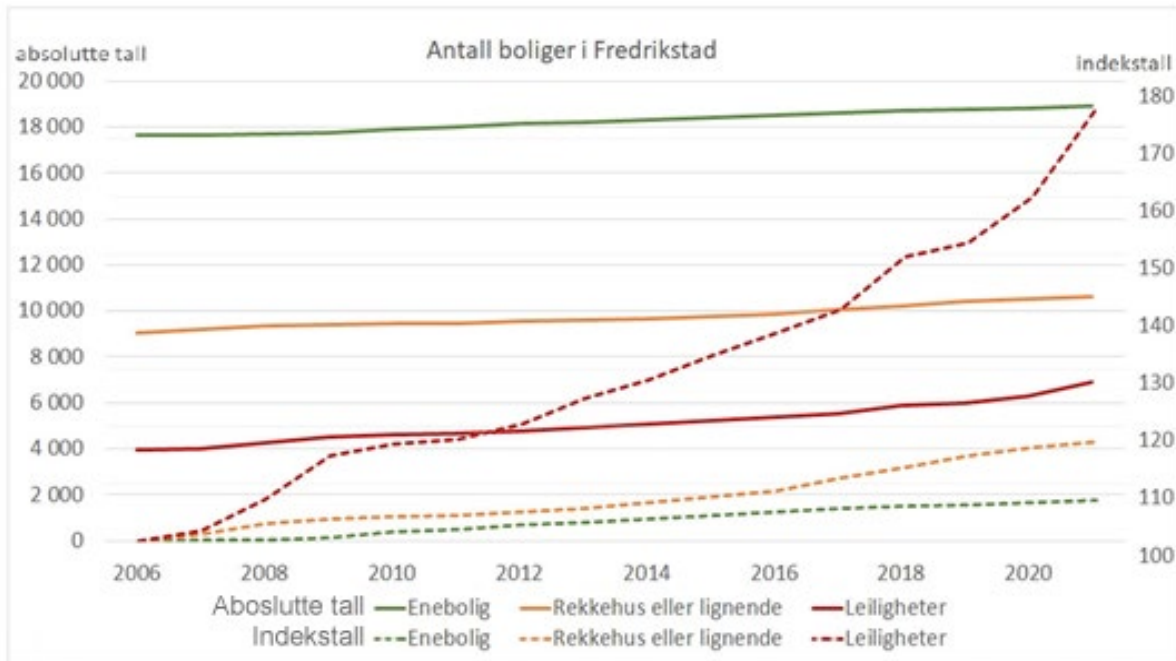
Tabellen over viser at husholdningssammensetning er viktige når man vurderer bostedsmuligheter. En single med inntekt på 450 000 er over den øvre inntektsgrense, men hvis vedkommende blir aleneforsørger vil vedkommende havne under den nedre inntektsgrense for mellomgruppen for én voksen med ett barn: Plutselig risikerer vedkommende problemer med å finne en adekvat leiebolig, langt mindre kjøpe en bolig av rimelig størrelse for sin husholdning. Tabellen viser også betydning av stordriftsfordeler for etablering i boligmarkedet. To single i mellomgruppen med en inntekt på eksempelvis 350 000 vil ha betydelig utfordringer med å komme inn hver for seg, men vil klare det sammen. Tabell 6 under angir noen demografiske kjennetegn ved personer i disse to husholdningstypene som er i mellomgruppen.

Tabell 6: Innvandringsstatus og alder i mellomgruppen. For husholdninger i mellomgruppen med én voksen og ett barn oppgir tabellen tallene for den voksne. Kilde: Microdata.no.

| Husholdningstype | Enslige | Eneforsørgere |
|---|-------------|---------------|
| Født i Norge med to norskfødte foreldre | 1359 (70 %) | 251 (44 %) |
| Innvandrere | 399 (21 %) | 150 (26%) |
| Norskfødte med innvandrerforeldre | 67 (3 %) | 107 (19 %) |
| Andel under 26 år | 16 % | 5 % |
| Alder 26 til 35 | 21 % | 34 % |
| Alder 36 til 67 | 58 % | 61 % |
| Andel over 67 år | 5 % | 0 % |

5 Boligbygging i Fredrikstad

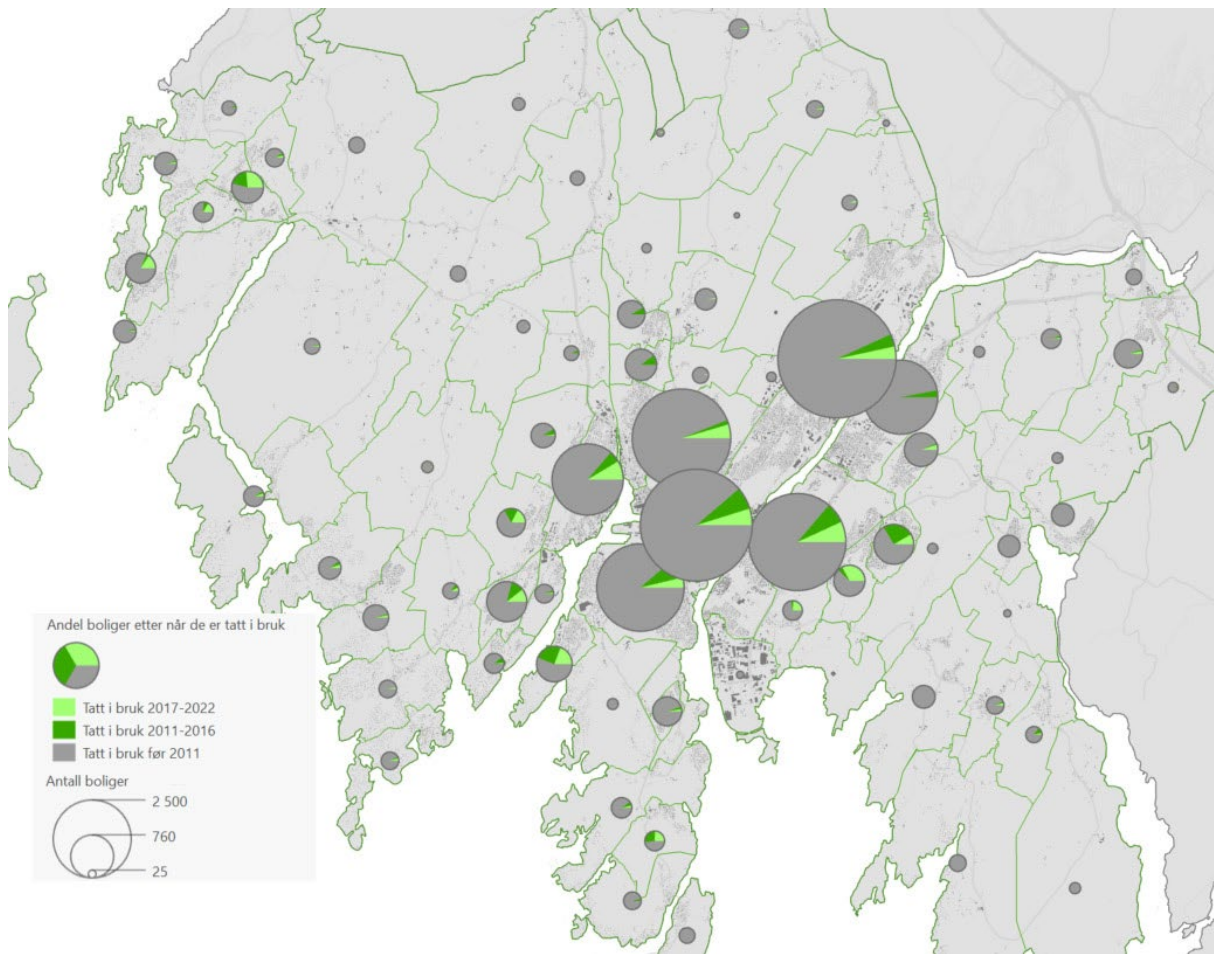
Fredrikstads stadig voksende befolkning møtes med stadig flere boliger. Særlig i de siste årene har det vært en særlig rask vekst i antall leiligheter, mens de andre boligtypene vokser mer moderat, som vist i Figur 28.



Figur 28: Antall boliger i Fredrikstad pr år. De heltrukne linjene viser absolutte tall, altså hvor mange boliger det finnes av hver type per år. De stiplede linjene viser indekstall, der verdien i 2006 er satt til 100 og verdien i de påfølgende årene viser prosentvis vekst siden 2006. Kilde: SSB.no.

Til tross for den store veksten i antall leiligheter er det fremdeles en klar overvekt av eneboliger, med også mange rekkehus og lignende som vist på Figur 13, kartet over boligtypefordelingen i kommunen.

Figur 29 på neste side viser hvor de nye boligene bygges. Kartet antyder at det er en viss byspredning, der de tilstøtende områdene øst og vest for Fredrikstad sentrum og rundt Langøyveien ned mot Glufsa har fått mange nye boliger. I resten av kommunen er boligbyggingen stort sett på nivå med det som skal til for å erstatte boligene som må skiftes ut med tiden. Av 2045 nye boliger registrert tatt i bruk i perioden 2017 til februar 2022 var 945 (46 prosent) innenfor fire kilometer fra Fredrikstad togstasjon. Figur 32 viser hvilket område dette gjelder, og gir mer informasjon om hvilke deler av kommunen som er godt knyttet opp til transportnettet.

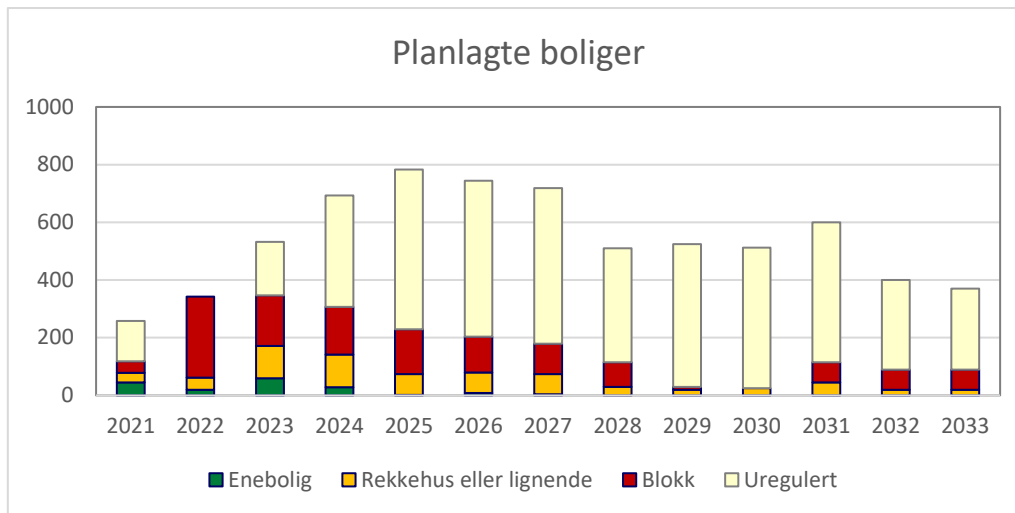


Figur 29: Boligbeholdningen i grunnkretser etter hvor lenge det er siden de er tatt i bruk, slik dette er registrert i matrikkelen. Grunnkretsene i Fredrikstad tettsted er slått sammen til syv regioner: Sentrum, sentrum nord, nordsiden og sørsiden av glommavassdraget, gamlebyen og området rundt, nordre Kråkerøy, og Gressvik. Kilde: Ambita.no.

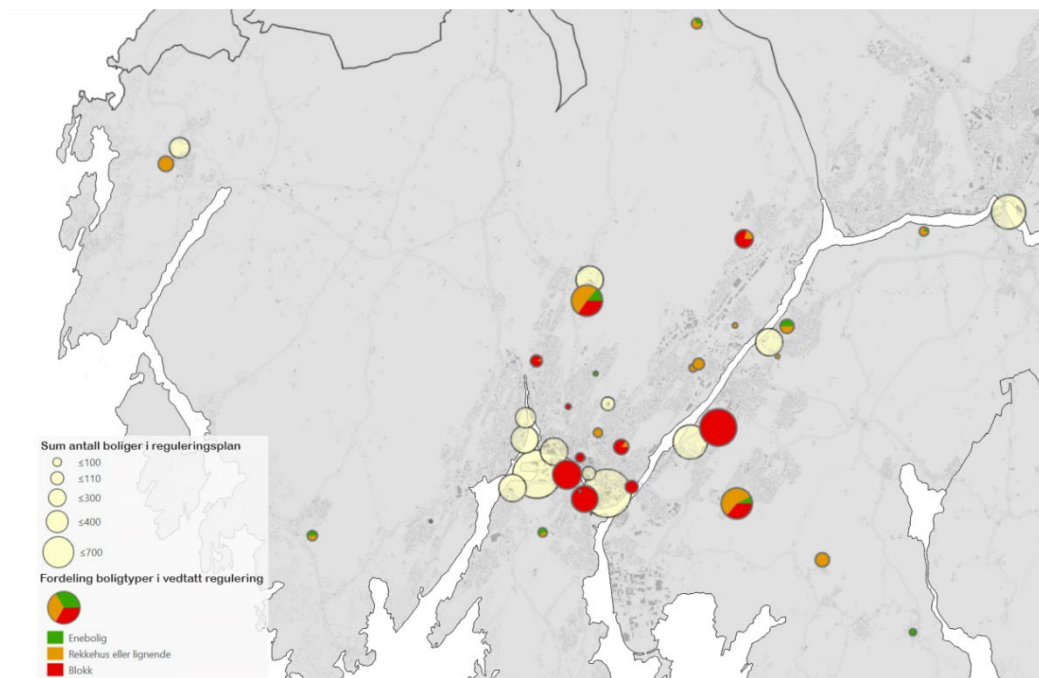
5.1 Planlagte boliger

Det ligger mange nye boliger regulert inn i Fredrikstad kommunes reguleringsplaner. I begynnelsen av 2022 var det omtrent 2200 boliger i vedtatte reguleringsplaner som skulle bygges framover, og nesten 5000 boliger i ikke ferdigstilte planer. Figur 30 viser hvor mange og hva slags typer boliger disse reguleringsplanene legger opp til, mens Figur 31 viser hvor de planlagte prosjektene ligger. Figurene viser kun vedtatte reguleringsplaner. De ikke-vedtatte planene er vist som lysegule topper på søylene, for å indikere antall nye boliger som vil komme, men altså uten å spesifisere boligtypen.

Prosjektene er i hovedsak lokalisert i sentrum og langs de store trafikårene. Når vi sammenlikner med prisbildet som er diskutert i kapittel 4.2 og spesielt i Figur 26 ser vi at majoriteten av nye boliger kommer i de høyst prisede områdene i sentrum. Prosjektene vil utvide boligdelen av sentrum og i praksis vil de også oppgradere uteområdene der de ligger: Som tidligere antydnet er fortetting og transformasjon i sentrumsområder kostbart, blant annet fordi de offentlige rommene må ha urbane kvaliteter som fortau, belysning, sykkelfelt og møteplasser som torg, parker og grøntdrag. Ikke alle prosjektene ligger i sentrum. Dersom tilgjengeligheten til kollektivtransport er vanskelig, kan en kommunal godkjenning av prosjektet møte motstand fra statsforvalteren.



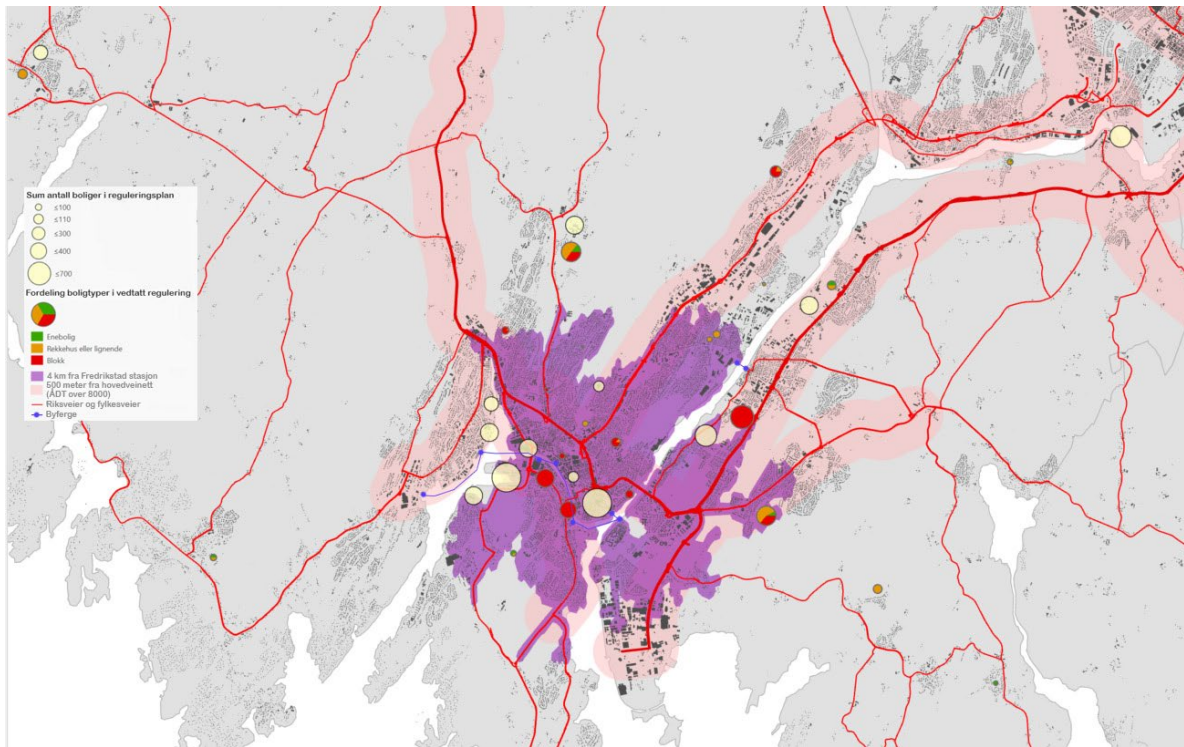
Figur 30: Antall boliger i vedtatte og påbegynte reguleringsplaner etter når boligene skal være ferdigstilt.



Figur 31: Hvor nye boligprosjekter planlegges.

5.1.1 Mobilitet og boligbygging

For at Fredrikstad skal nå målene i kommuneplanen om å hindre byspredning, nullvekst i personbiltrafikk, og ta vare på naturressurser og jordbruksland er det viktig at hovedtyngden av nye boliger kommer innenfor den eksisterende bystrukturen og i nærheten av eksisterende infrastruktur. Figur 32 og 33 viser i hvilken grad de planlagte boligprosjektene ligger tilgjengelig for den eksisterende mobilitetsinfrastrukturen. Områdene med kort gangavstand til Fredrikstad stasjon og rundt fergeleiene kan særlig vurderes for mer intensiv arealbruk. 2500 av de ikke-vedtatte og omtrent 1400 av de vedtatte boligene ligger i reguleringsplaner der i hvert fall en del av planen er innenfor 4 kilometers gange til jernbanestasjonen. Figurene burde også sees i sammenheng med Figur 29 over hvor det har blitt bygget boliger de foregående fem og ti årene: Mye av denne boligbyggingen har funnet sted langt unna det eksisterende mobilitetsnettverket.



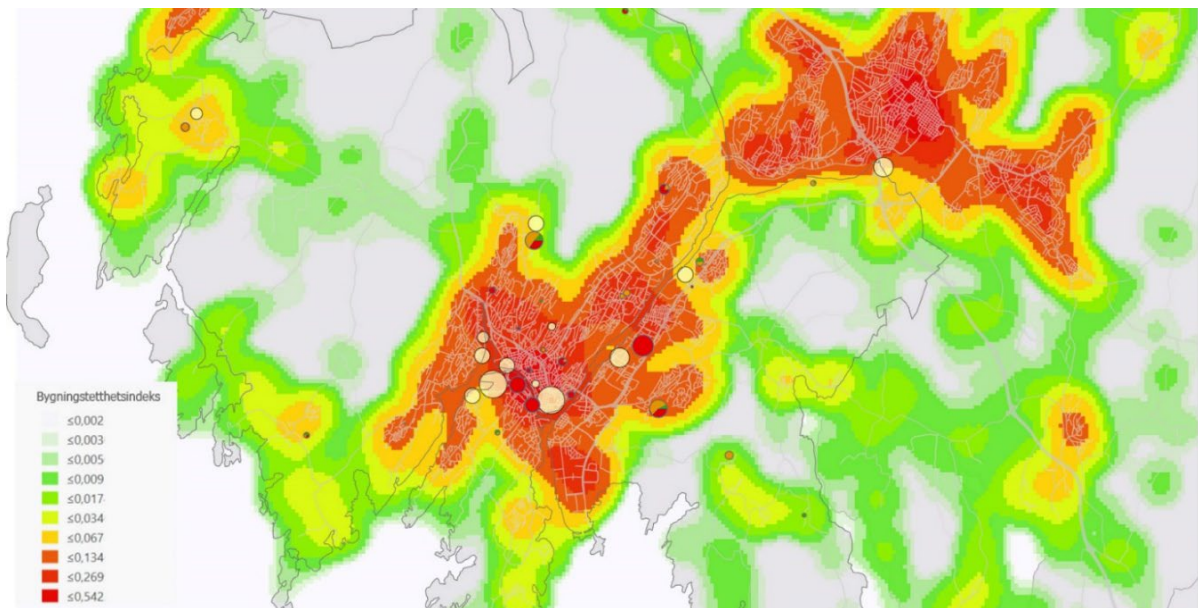
Figur 32: Planlagte boligprosjekter og mobilitet. Det lilla området er fire kilometer langs gangbare veier fra Fredrikstad togstasjon, altså omtrent tre kvarters gange eller et kvarters sykling. De røde veiene er riks- og fylkesveier. De viktigste av disse har markert en lyserød sone langs seg på 500 meter eller omtrent seks minutter gange. De «viktigste» er her definert som veier med over 8000 daglige bilpasseringer i gjennomsnitt over et år, og er også de veiene som per nå har noen av de viktigste bussrutene. Fergerutene er markert i blått. Kilder: Statens vegvesen for trafikkdata, Fredrikstad.kommune.no for ferger.



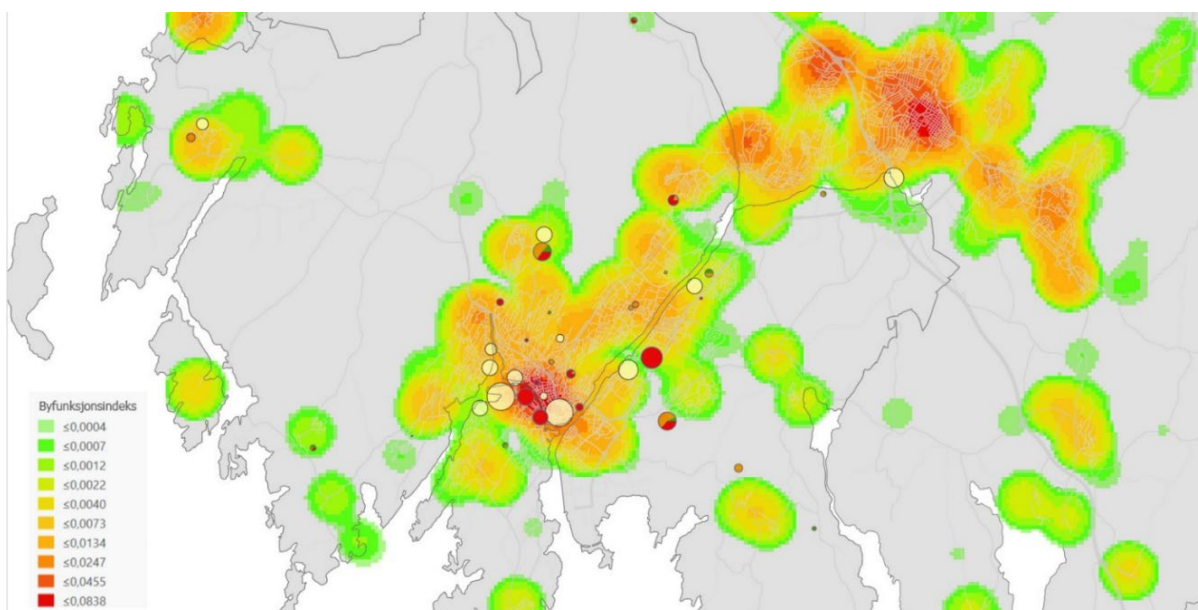
Figur 33: Planlagte boligprosjekter og mobilitet i Fredrikstad sentrumsområde. Det lilla området avgrenser omtrent hvor langt man kan gå på ti minutter langs veier fra jernbanestasjonen.

5.1.2 Fremtidig byspredning?

Fredrikstad kommune har ambisjoner om at store deler av boligveksten fremover skal skje innenfor den eksisterende bystrukturen. Dette bidrar både til å bevare dyrkbar mark og naturressurser utenfor byen, og sentraliserer kunder og arbeidstakere rundt der det er arbeidsplasser, service og andre tilbud. Figur 34 og 35 under angir hvor de planlagte boligprosjektene fremover ligger i forhold til den eksisterende bygningsmassen og byfunksjoner som handel, kultur, utdanning, helsetjenester utenom omsorgsboliger, og restauranter. For å hindre byspredning og redusere transportbehovet er det særlig viktig at nye prosjekter er i nærheten av de eksisterende sentrene. Dette sammenfaller i stor grad med mobilitetshensynene i forrige seksjon.



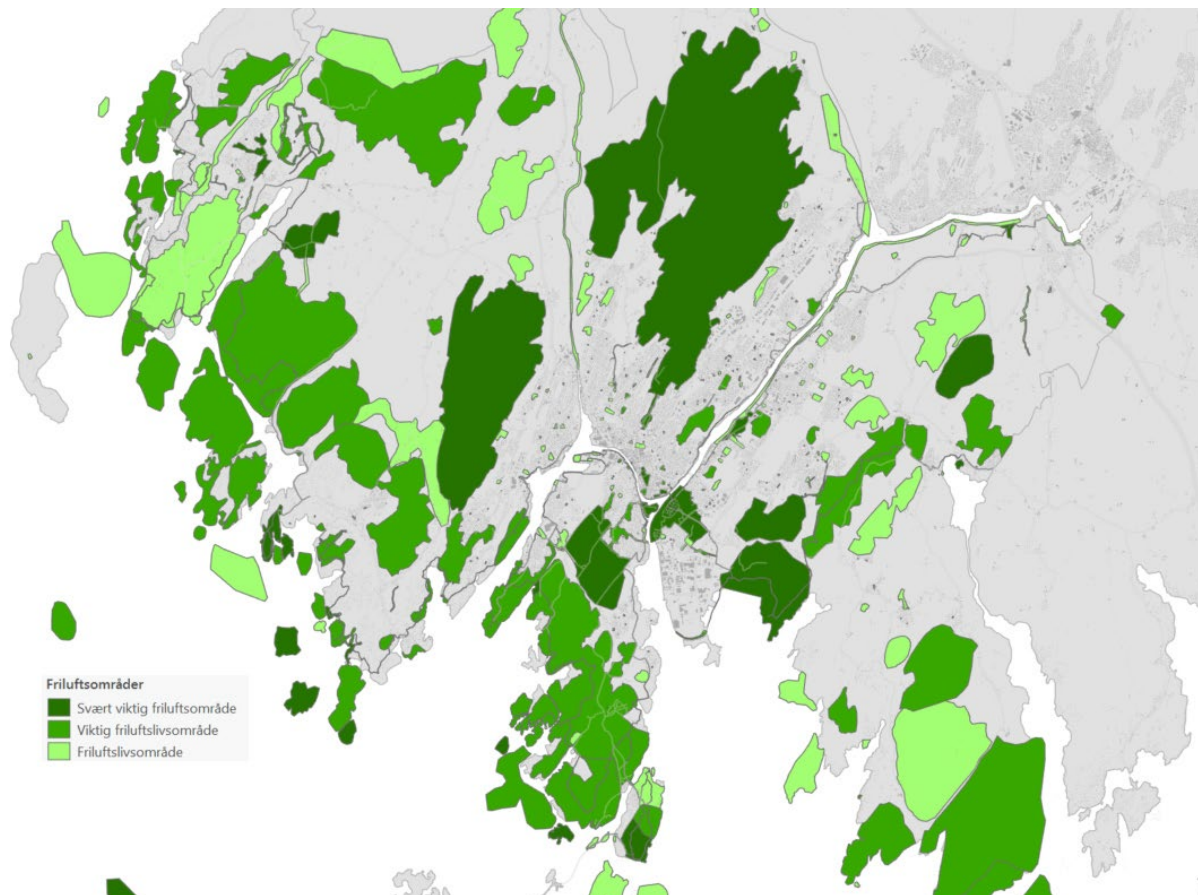
Figur 34: Tetthet av antall kvadratmeter registrert bygningsmasse innenfor hundre meter av hvert punkt. Tetthetstallene er regnet ut med kvadratisk kjernefunksjon som beskrevet i Silverman 1986, side. 76, ligning 4.5. Kartet viser også reguleringsplaner som er vedtatt eller under utarbeidelse. Kilde for bygningsmasse: Ambita.no.



Figur 35: Tetthet av antall kvadratmeter registrert bygningsmasse med *registrerte byfunksjoner* innenfor hundre meter av hvert punkt med planlagte prosjekter tegnet inn. Tetthetstallene er regnet ut som for Figur 34. Kilde for bygningsmasse med byfunksjoner: Ambita.no.

5.1.3 Naturmiljø

I en vurdering av hvor man skal bygge boliger i fremtiden utover de allerede vedtatte planene er det viktig å se på kommunens grøntstruktur. Det er negativt for byen dersom fremtidige byggeprosjekter medfører at disse verdiene bygges ned eller forringes. Områdene er verdifulle for boligprosjekter i sine nærområder, både i å styrke boligmarkedet og i å bidra til folkehelsen. Disse hensynene kan i noen prosjekter være motstridende og må veies opp mot hverandre når man vurderer mulige prosjekter tett innpå friluftsområdene. Kommuneplanens i Fredrikstad legger særlig vekt på å ivareta arealene langs elver og kyst for mennesker og naturen, og beskytte skog og dyrket mark.

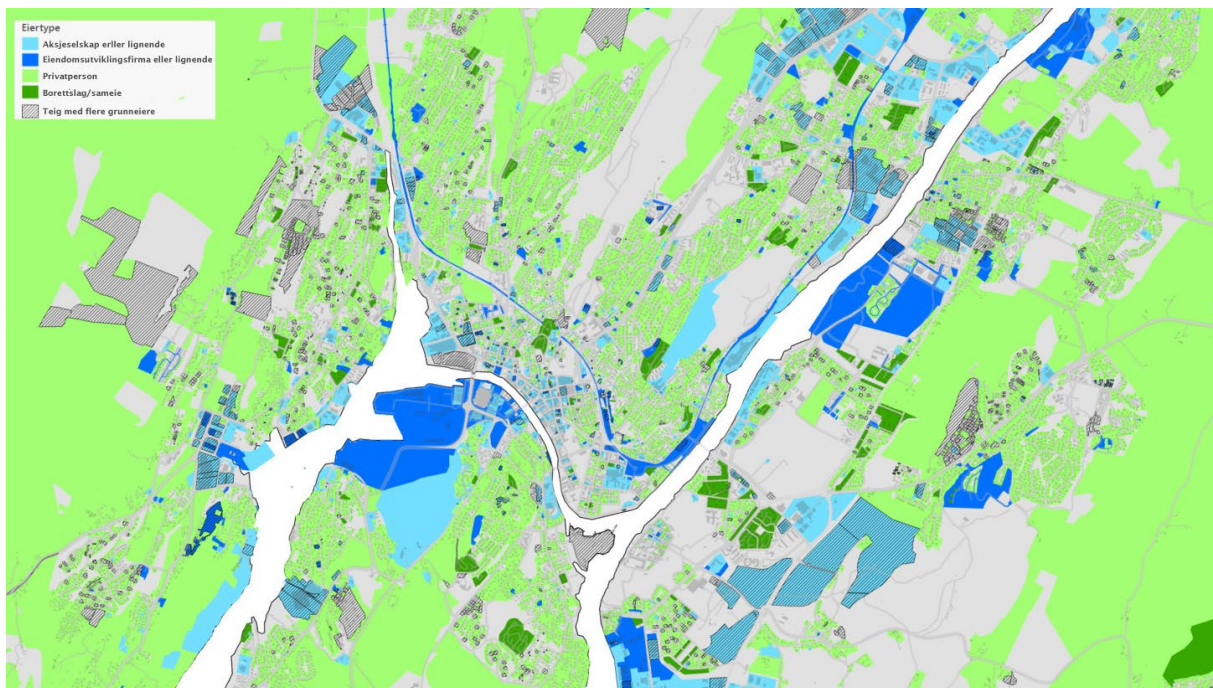


Figur 36: Friluftsområder i Fredrikstad. Kartet viser områder som er kartlagt og verdsatt etter metodikken i Miljødirektoratets veileder M98-2013. Viktige friluftsområder har typisk mange brukere, opplevelseskvaliteter, symbolverdi, kunnskapsverdier, spesielle funksjoner som adkomstsoner eller korridorer, og/eller egnethet for aktiviteter det ikke finnes alternativer for i området. Data er hentet inn og vurdert av Miljødirektoratet i 2016.

5.1.4 Grunneierforhold

Grunneierskap legger viktige premisser for utvikling av kommunen. Selv om det teknisk sett er mulig å ekspropriere mark for å bygge boliger i Norge er det tilnærmet aldri gjort, da den private eiendomsretten står sterkt. Unntaket er mindre grunnrettigheter som bruksrettigheter og servitutter som kan være lettere å ekspropriere eller ekstingvere. Dette medfører ofte problemer for utbyggere, da det kan være vanskelig å bygge ut et spredt utvalg eiendommer i et gitt område.

Spesielt i transformasjonsområder nær byer, der det er mest aktuelt å bygge dersom kommunen skal følge sin arealplan, er det gjerne mange grunneiere på små områder. Boligprosjektene her er også gjerne ganske store, ettersom det må et stort volum til før det er økonomisk mulig å omdanne et eksisterende byområde til en mer effektiv utnyttelse. Det er derfor relevant å se på hvilke eiendommer som alt eies av utbyggere, som vist på Figur 37.

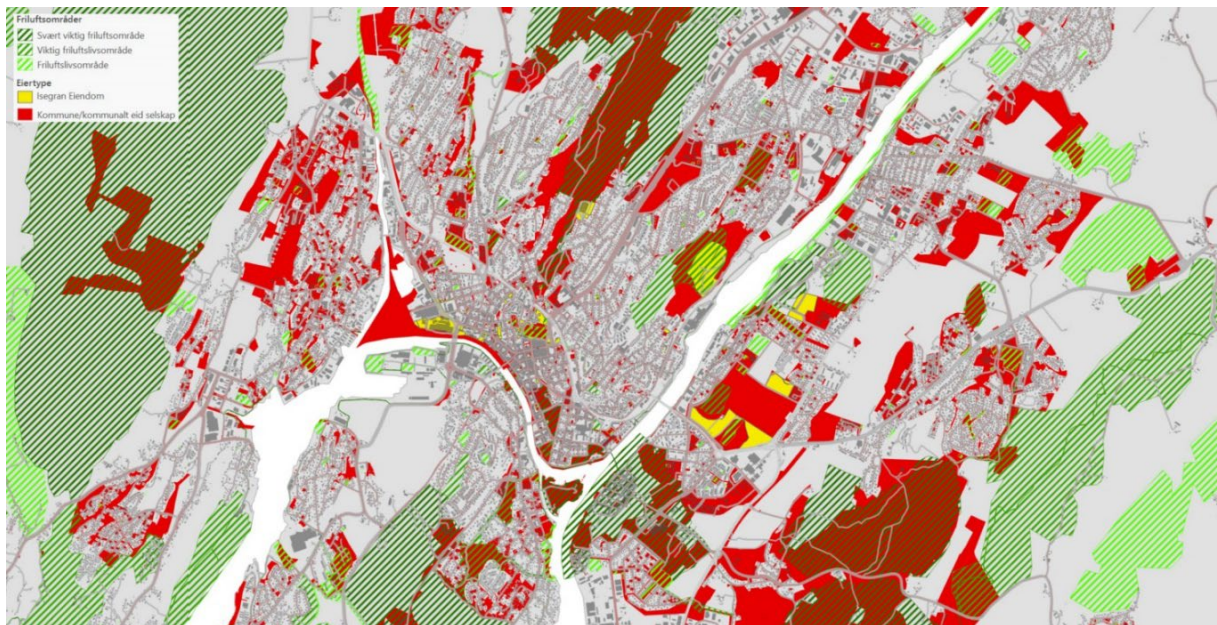


Figur 37: Typer av grunneiere. De mørkeblå områdene, teiger eid av eiendomsutviklere, anleggsmåter eller lignende, er basert på grunneierens næringsstype, pluss selskaper som har «utvikling» i navnet. Det kan med andre ord være unøyaktigheter i kartet. Noen tomter eies reelt sett av eiendomsutviklere, men holdes i selskaper med andre registrerte formål som «utleie av egen eiendom». Det er heller ikke obligatorisk å rapportere salgavtaler eller opsjonsavtaler av eiendom, og eiendomsutviklere kan ønske å utsette tinglysning av tomtekjøp til de har akkumulert alle tomten i et område – blant annet for å unngå å drive opp prisen. Der utviklere kjøper tomter for å bygge boliger kort tid etter oppkjøp ønsker de ofte å ikke tinglyse kjøpet overhodet, men overføre direkte til slutteier for å unngå tinglysningsgebyr. Kartet viser også teiger registrert med borettslag og sameier. Disse eier typisk noe mer areal enn matrikkelen viser, da deler av gangveier og grøntdrag rundt borettslag ofte er umatrikulerte. Kilde: Ambita.no, og brønnøysundregisteret for nærings typer.

Dette kartet viser også tomter eid av selskaper som ikke er registrert som utbyggere, da disse gjerne kan være enklere å kjøpe for boligbygging enn tomter eid av privatpersoner, statlige organer, og stiftelser. Til tross for unøyaktighetene som hefter ved grunneierkartet viser det både store områder med en eier, og områder med sammensatt eierstruktur. I sentrumsområdene der det er store utbyggingsprosjekter planlagt ligger i områder med sammensatt eierstruktur. Erfaringsmessig er slike områder vanskeligere å utvikle nettopp fordi hver eier vil ha sin oppfatning om hvordan de vil bruke egen eiendom.

Fredrikstad kommune er ingen stor grunneier i områdene som er mest aktuelle for utvikling. Fredrikstad kommuner har imidlertid et selskap som er aktive innenfor eiendomsutvikling og eiendomsforvaltning. Isegran Eiendom er eier, kjøper, selger, eier, leier ut, utvikler, og forvalter kommunale tomter. Tomtene kommunen eier direkte eller indirekte kan være nyttige virkemidler for å nå kommunens målsetninger. Kommunen kan la sine tomter inngå i utbyggingsprosjekter for at de skal få direkte innflytelse over hva som bygges: mens kommunens innflytelse over byggeprosjekter vanligvis begrenses av plan- og bygningsloven, kan kommunen inngå privatrettslige avtaler som gir et vidt spekter av påvirkningsmuligheter i bytte mot grunnareal. Mye av kommunens eiendom er imidlertid bundet opp av de viktige friluftsområdene vist i Figur 36, eller veiarealer. Dette drøftes videre i seksjon 6.3 om plangjennomføring. Figur 37 på neste side viser kommunalt eide tomter, med arealer eid av datterselskapene til kommunens eiendomsutviklings selskap Isegran Eiendom markert i gult. Noen få ligger i sentrum, mens hoveddelen av eiendommene ligger i landbruksområder sør for Glomma. Områdene i sentrum er eksempler på områder som kan fortettes og hvor fortettingen bør gå «hånd-i-hånd» med

oppgradering av gateløp, etablering av plasser og generell tilrettelegging for fotgjengere og uteopphold. Dette drøftes videre i seksjon 6.3 om plangjennomføring.



Figur 38: Kommunale tomter i sentrale Fredrikstad. Eierskap er hentet fra matrikkelen. De gule tomtene er eid av datterselskapene til Isegran eiendom, Fredrikstad kommunes heleide eiendomsselskap. Kartet kan inneholde unøyaktigheter fra matrikkelen. Kilde: Ambita.no.

6 Boligmarkedets utsikter og anbefalinger

Dette kapitlet drøfter utviklingstrekkene som er vist i de foregående kapitlene. Hensikten med gjennomgangen og kartleggingen er å vise trekk ved dagens boligmarked og forhold som vil påvirke utviklingen av markedet framover. Som det framgår av Figur 1 i innledningen vil både eksterne faktorer og kommunens politikk fremover ha stor påvirkning på hvordan markedet vil utvikle seg. De tre viktigste faktorene for å anslå etterspørselen av boliger fremover er 1) befolkningsutviklingen og fordelingen av husholdningstyper, 2) tilbudet i den eksisterende boligmassen og 3) nybyggingen. Boligmassen kjenner vi, og nybyggingen har kommunen en viss innflytelse over. Etterspørselen og spesielt veksten i etterspørselen er imidlertid beheftet med stor grad av usikkerhet.

For befolkningsframskrivninger har rapporten sett på framskrivningene til SSB og Fredrikstad kommunes egne, hentet fra analyseverktøyet KOMPAS. Den faktiske befolkningsutviklingen fremover vil påvirkes i stor grad både av store nasjonale og internasjonale trender, og av Fredrikstad kommunes egen boligpolitikk. Den økonomiske utviklingen i Norge i forhold til andre land, særlig i Europa, har stor innflytelse både på næringsutviklingen i kommunen, og på flyttestrømmer av arbeidsinnvandrere inn- og ut av kommunen. Ekstreme hendelser som krig og pandemi har, som vi har sett, påvirket både emigrasjon og immigrasjon og bostedspreferansene - spesielt blant yngre.

Fredrikstad kommune har en ikke ubetydelig påvirkningskraft på befolkningsveksten gjennom volumet av og type boliger som bygges fremover. Boligmarkedet i Fredrikstad henger spesielt tett sammen med Sarpsborg, og i stor grad hele Østfoldområdet. Som vist i Figur 25 har de fleste andre byene og tettstedene i regionen noe lavere boligpriser enn Fredrikstad, mens områdene nord for kommunen mot Oslo har betydelig høyere priser. Fredrikstad har viktige friluftsområder, som vist i Figur 36 og mange kulturminner og attraksjoner. I skrivende stund er det usikkerhet rundt når dobbeltspor på Østfoldbanen utvides til Fredrikstad. Det er imidlertid grunn til å forvente at togforbindelsen til resten av Østlandet gradvis vil forbedres mot 2035. Nytt dobbeltspor innebærer doubling av antall avganger og det vil redusere reisetiden mot Oslo. Dermed vil Fredrikstad kobles tettere på arbeidsmarkedet i Moss og Oslo. Alt dette gjør det nærliggende å se for seg at høy boligbyggingssrate vil tiltrekke seg flere mennesker fra andre deler av bolig- og arbeidsmarkedet der Fredrikstad inngår, både områdene sør og øst for Fredrikstad, men også nordover. Bedre forbindelse til Oslo vil også knytte Fredrikstad tettere til hovedstadsområdet, og gjøre det mer attraktivt å bo i Fredrikstad, særlig i områder i gang- og sykkelavstand til stasjonen. Det blir enklere å være dagpendler.

Kommunen har opplevd betydelig prisstigning på boliger. Dette taler i seg selv for at kommunen bør tilrettelegge for relativt kraftig boligbygging. Kombinasjonen av Fredrikstads lokalisering i bo- og arbeidsregionen og utsikter til bedre togforbindelse gjør det imidlertid usannsynlig at kommunen vil klare å bygge seg til lavere priser. Volum og tempo i nybyggingen vil påvirke gradienten i prisstigningen. Selv om det er usannsynlig at Fredrikstad vil kunne bygge seg til lave boligpriser vil lav byggetakt kunne føre til prisgalopp, så kommunens bolig målsetninger vil fremdeles kreve mye bygging framover, men tiltak som hjelper folk inn på boligmarkedet kan være nødvendig.

Det er utenfor rammene av rapporten og gi klart definerte tall på hvor mange og hva slags boliger kommunen burde legge opp til framover. Kommunen anslår å trenge omtrent 5.000 nye boliger fram mot 2035, forutsatt at befolkningsveksten blir på om lag 10.000 personer slik kommunens prognose viser. Med en befolkning i privathusholdninger på 81.867, og 38.212 privathusholdninger, får man 2,14 personer per privathusholdning i 2021. Da er beboere i omsorgsboliger holdt utenfor.

Dette er på nivå med landsgjennomsnittet. Man kan i utgangspunktet tenke seg at man vil trenge i gjennomsnitt én ny bolig for hver 2,14 person befolkningen vokser. Med en befolkningsøkning på omtrent 6.400 mennesker slik SSB ser for seg fram mot 2035 betyr dette omtrent 3000 nye boliger. Med befolkningsveksten på omtrent 10.000 som kommunen ser for seg, som tar høyde blant annet for planlagt boligbygging, er det tilsvarende tallet 4673 boliger. Vi kan imidlertid forvente at antall personer per bolig vil synke fremover, hovedsakelig på grunn av at befolkningen eldes og at flere husholdninger blir enslige og flere er par uten hjemmeboende barn. Som vist i Figur 7 har eksempelvis Moss en lignende alderssammensetning som hva vi kan forvente i Fredrikstad i 2035, og de har i gjennomsnitt 2,09 innbyggere per husholdning. Med en slik husholdningstetthet vil kommunen trenge omtrent 5700 nye boliger. Med andre ord virker kommunens estimat på 5500 boliger til å treffe bra, men det er stor usikkerhet knyttet både til befolkningen og husholdningstettheten i 2035, så tallene må sees på som veiledende. De store spørsmålene for Fredrikstad kommune er:

- Hva må til for at kommunen skal sikre et høyt tempo i nybyggingen, gitt arealbruksrestriksjonene som både kommunen selv har vedtatt og som nasjonale myndigheter forvalter?
- Hva må til for at også hushold med lavere inntekter kan etablere seg i Fredrikstad og at de som bor i uhensiktsmessige boliger kan re-etablere seg og oppnå en boligsituasjon som passer husholdet bedre? Dette er spesielt viktig for de eldste i kommunen.

6.1 Boligbyggingen

Gjennomgangen av vedtatte reguleringsplaner og planer under arbeid gjengitt i seksjon 2.5.1 tilsier at det er regulert inn omtrent 2200 boliger med ytterligere 5500 i de ikke-vedtatte planene. Med andre ord vil en veldig stor del av det beregnede boligbehovet dekkes dersom planene realiseres. Inn i dette må kommunen ta høyde for at den faktiske boligbyggingen i hvert prosjekt kan bli lavere, og at en del av prosjektene ikke planlegger produkter som markedet etterspør eller kommunen vil godta. Som vist i seksjon 5.1 er flere av de planlagte prosjektene et stykke unna eller helt på kanten av den eksisterende tette byen, og så langt unna byfunksjonene at de vil bidra til en markant økning i transportbehovet. Dersom kommunen skal etterleve sine målsetninger om god utvikling av Fredrikstad med minimal byspredning vil det være hensiktsmessig å legge til rette for ytterligere regulering i nærheten av bykjernen innenfor det eksisterende tettstedet. Kartene over mobilitet, Figur 32 og 33, peker ut områder nærme jernbanestasjonen, fergeleiene, og hovedveisystemet, som er relevante for tett utnyttelse. Prosjekter i andre deler av byen burde tilsvarende minimeres. Det vil imidlertid være vanskelig å nå kommunens boligpolitiske målsetninger uten en viss bygging utenfor sentrumsområdet.

Kartleggingen i kapittel tre støtter opp under utviklingen av å dreie boligmassen bort fra eneboliger og rekkehus, og over mot leiligheter. Den viktigste trenden i Fredrikstad fremover er veksten i andelen eldre, som typisk ønsker å flytte til nye, tilrettelagte leiligheter sentralt med lavt transportbehov (Sørvoll et al, 2020). Denne trenden gjelder nesten hele landet, og det er to delvis motstridende filosofier kommuner kan ha for hvordan de skal reagere på dette: å møte trenden med å tilrettelegge for flere leiligheter i sentrale strøk, eller å motvirke trenden ved å tiltrekke seg flere unge og barnefamilier med flere eneboliger og rekkehus. Fredrikstad har alt et godt utvalg av rekkehus og eneboliger i de fleste sentrumsnære nabolagene, som vist Figur 13. Å fortsette satsningen på leiligheter fremover vil dempe trykket på disse etter hvert som eldre som nå bor der får gode alternativer, og det vil bedre boligmarkedsutsiktene til familier som er interessert i eksisterende rekkehus og eneboliger. Figur 12 viser at det er en markant trend, gitt gruppens ellers lave flyttehyppighet, at eldre flytter til leiligheter, og vi kan med stor sikkerhet si at denne trenden

vil tilta ettersom andelen eldre og særlig i de øverste kohortene stiger, mens tilbudet av leiligheter i sentrumsnære deler av byen øker.

At kommunen fremover tilrettelegger for mange leiligheter i nærheten av bykjernen vil fort kunne medføre konflikter med deler av lokalbefolkningen. Høy tetthet kan skape skygge, blokkere utsikt, og utfordre byens identitet. Det er derfor særlig viktig at kommunen så tidlig som mulig planlegger *hvordan* fremtidige prosjekter i bynære områder skal utformes, slik at de både er arealeffektive og gir god arkitektur og gode fellesarealer tilbake til byen. Kommunal- og moderniseringsdepartementets rapport [Bokkvalitet og høy tetthet](#) (2021) gir råd til kommuner for hvordan de kan klare dette. Den peker på viktigheten av stedegne løsninger, god dialog mellom planetat, befolkningen, og utbyggere, blandet arealbruk, gode fellesarealer gjerne på tak, og variert detaljering, utforming og materialbruk kombinert med fellestrekk i hovedform. De anbefaler at kommunen blir enige med utbyggere om utnyttelsesgrad og byggehøyder etter en løpende diskusjon om hvilke kvaliteter prosjektet bringer til byen, hva som er økonomisk mulig for utbyggere gitt forskjellige byggevolumer og krav til offentlige arealer fremfor å legge rigide føringer i kommune- og reguleringsplaner. Dette omtales av og til som at kommunen og utbygger *tegner og regner sammen*. Dette drøftes videre i seksjon 6.3 om plangjennomføring.

Det er imidlertid viktig at kommunen signaliserer tidlig at de vil kreve kvalitet og unngå massive volumer. Dette hjelper boligutviklere med å gi realistiske kalkyler for potensialet i de sentralt beliggende områdene. Det er også viktig for eksisterende grunneier slik at de også får en «realitetsorientering» i hva de kan forvente av avkastning ved «bedre og høyere utnytting» av tomte. Sist, men ikke minst, er det viktig i forhold til utviklere og tomteeieres forventinger om hva de skal bidra med av oppgradering av fellesområder som plasser, parker og andre felles og allment tilgjengelige tiltak for lek og rekreasjon.

6.2 Å komme inn på boligmarkedet

Seksjon 4.3 gir en analyse som viser en klar økning i inntektskravet for å komme inn på boligmarkedet i Fredrikstad de seneste årene, også når vi korrigerer for inflasjon. Som vist i figur 27 var det omtrent 2000 én-personshusholdnigner og 550 husholdninger med én voksen og ett barn i 2019 i det vi kaller mellomgruppen: De som har leid bolig i de foregående tre åra og som falt mellom det vi ser på som minsteinntekten for å kjøpe en billig bolig på 30 kvadratmeter for single og 45 for to-personshusholdninger, og øvre grense for å kunne sees på som svakerestilte og derfor få startlån. Studenter er her holdt utenfor. Antall personer i mellomgruppen har økt de siste åra, og det er ingen grunn til å tro at den vil reduseres uten intervensjon fra kommunen, tvert om. Potensialet til å spare til bolig er svært forskjellig innad i denne gruppen. Vi har identifisert en problemkategori som ikke har foreldre som kan kausjonere for seg og som har langsiktige spareutfordringer, men allikevel har høye nok inntekter til å skaffe seg en tilfredsstillende leiebolig og sånn sett ikke kan regnes som vanskeligstilt.

Det er to fremtredende måter kommunen kan bidra til at denne gruppen kan minskes:

Mer liberal startlånpraksis: Vi finner at startlånordningen kan være en effektiv måte å bidra til at mellomgruppen kan bli boligeiere.

Én ulempe ved en mer liberal – og dermed mer ekspansiv- startlånordning er at kommune eksponeres mer for risiko knyttet til eventuell mislighold, dette til tross for at staten tar sin andel av risikoen ved denne type lån. Startlån er et rent etterspørsels-stimulerende tiltak som øker den totale etterspørselen etter eierboliger. For at økt bruk skal virke godt må markedets tilbudsside kunne dekke den økte etterspørselen.

Nye boligmodeller er den andre fremtredende måten kommunen kan skape et mer sosialt boligmarked. Delt eierskap og leie-til-eie er tiltak som reduserer inntektskravet for å komme inn på markedet.

Nye kjøpsmodeller gjør det mulig å komme seg inn på boligmarkedet uten å betale for en hel bolig. Både kommuner og private aktører senker terskelen for å komme inn på boligmarkedet med å tilby alternative boligkjøpsmodeller som del-eie og leie-til-eie. Disse gjør det mulig for personer som har tilstrekkelig inntekt for å betjene et lån, men som ikke når egenkapitalkravet, til å kjøpe en andel av boligen, leie den resterende delen av utbygger, og så kjøpe seg opp etter hvert som låneevnen eller formuen øker. Leie-til-eie tilbyr leiekontrakt med kjøpsopsjon på boligen etter en bestemt periode. Noen kontrakter har obligatorisk sparing, andre ikke (se Christiansen, u. d.). Leie-til-eie og del-eie tilbys av utbyggere. Kommunen kan invitere utbyggere til å tilby slike modeller for en andel av boligene som oppføres i privat regi, men kan ikke pålegge dette.

Flere større (og noen litt mindre) kommuner ser at det er behov for å supplere de kommersielle leie-til-eie og del-eie modellene med tilbud som bygger på samme prinsippet, men som går enda lenger ned i pris. Oslo, Trondheim, Bærum, Gjøvik og Tønsberg eksempler på kommuner som har realisert eller har ambisjoner om å realisere egne boliger for leie-til-eie eller rimelige, langsiktige/tidsubestemte utleieboliger for personer med betalingssevne som ikke klarer å komme inn på boligmarkedet (Bærum kommune v/ Rådmannen, 2017; Oslo kommune v/ Byrådet, 2019). Dette er en form for en ikke-kommersiell/ideell tredje boligsektor.

For Fredrikstad kan det være aktuelt å signalisere for utviklere at kommunen er positivt innstilt til prosjekter som involverer tiltak som gjør det lettere for personer med lav formue og/eller inntekt å komme inn på markedet. Boligbyggere med en klar sosial profil og som alt har satt i gang prosjekter med eie-til-leie, som OBOS og Fredensborg AS, kan inviteres spesielt til kommunen. Fredrikstads attraktivitet og vekstpotensialet gjør at kommersielle aktører som spekulerer i å lage nye ordninger som hjelper folk inn på boligmarkedet kan være særlig interessert i å utvikle byen. For eksempel i OBOS Bostart subsidierer OBOS en del av boligkjøpet mot at de har førsterett på å kjøpe boligen tilbake når den skal selges. Dette vil være mer aktuelt i en kommune som Fredrikstad der OBOS kan forvente økende interesse i boligmarkedet i fremtiden, enn der hvor etterspørselen etter boliger kan stagnere. Fredrikstad har en interesse av at slike aktører er kjent med kommunens boligplanlegging og ambisjoner fremover.

Både utleieboliger, leie-til-eie-konsepter og startlån binder kommunes midler opp i privatpersoners boliger. En viktig forskjell er at startlån gir folk muligheten til å delta selv på det frie markedet. De vil da ofte kjøpe brukte boliger i områder som er billigere. De fleste eie-til-leie-konseptene gjelder nye boliger som bygges for dette formålet. Det medfører på den ene siden at boligene er noe dyre i utgangspunktet. Det bidrar imidlertid til å styrke tilbudssiden, og med det føre til flere boliger. For Fredrikstad er det viktig å vite at de kan spille på alle tre modellene: En kommunal subsidiert «tredje sektor» gjerne helt eller delvis på tomter de selv eier; oppfordre til at utbyggere inkluderer nye etablerings-modeller i sine prosjekter; og liberal bruk av startlånsordningen. Alt vil bidra til økt eieretablering for hushold med ulik grad av lav inntekt, og bidra til at også disse kommer inn i et boligmarked som forventes å stige.

Parallelt med en politikk som beskrevet ovenfor er det imidlertid viktig at kommunen tilrettelegger for et høyt tempo i nybyggingen. Tiltak for å bedre plangjennomføring kan jevnt over forventes å redusere prisveksten, selv om det er begrenset for hvor mye reduksjon som kan oppnås. Fredrikstad er et attraktivt område for beboere i hele Østfold og er i økende grad knyttet opp mot bolig- og arbeidsmarkedet i Osloområdet. Lav og langsom boligbygging, særlig i kombinasjon med tiltak som øker etterspørselen etter bolig som startlån, vil imidlertid presse boligprisene enda høyere. Avsnittet nedenfor gir noen anbefalinger for å holde høyt tempo i nybyggingen.

6.3 Plangjennomføring

Lokale boligmarkeder dannes i møtet mellom etterspørsel og tilbud. På etterspørselssiden vil befolkningsvekst og preferanser spille inn. På tilbudssiden vil tilfanget av byggegrunn og reguleringskapasitet ha betydning for omfanget av nye boliger og dermed på prisutviklingen. Tilflytting og preferanser har kommunen begrenset innflytelse over, mens de har mer innflytelse over tilrettelegging av byggegrunn. Det viktigste kommunen kan gjøre her er å regulere nok tomter der det er økonomisk gjennomførbart å bygge. For at kommunen skal nå sine andre arealmål enn bare å bygge nok boliger, som å sikre fortetting med høy kvalitet både på bygninger og fellesarealer, er det imidlertid viktig at kommunen er varsom med tanke på hvor den regulerer, hvordan det reguleres og hvordan kommunen kan få eierne av regulerte områder til å stille disse tilgjengelig for boligbygging.

Et viktig virkemiddel kommuner kan bruke for å sørge for at planer gjennomføres med de kvalitetene kommunen etterspør er å gi utbygger forutsigbarhet om hva kommunen forventer at utbyggeren skal bidra med av oppgradering av infrastruktur og nye fellestiltak i området. Dette reguleres gjennom utbyggingsavtaler: Utbyggingsavtale-instituttet er regulert av plan- og bygningslovens kapittel 17. Loven spesifiserer hva kommunen kan bestemme at utbygger skal bidra med i forhold til veier og parker i planområdet, og at utbyggerens kostnader må stå i forhold til belastningen utbyggingen skaper for resten av kommunen.

I fortettings- og transformasjonsområder er det ofte en utfordring at planområdet har mange grunneiere og at disse har ulikt tidshorisont for når de utvikle sine eiendommer. I slike områder kan det derfor være en fordel at kommunen lager en full oversikt over alle offentlige rom som planlegges, hvilke kvaliteter de skal ha, og hva kommunen forventer at utbyggere skal bidra med. Dette gir både grunneiere, utviklere, og kommunen en viss forutberegnelighet for hvor store utgifter de vil få. Oslo kommune har i stadig større grad begynt å lage slike planer, som Veiledende Planer for Offentlige Rom (VPOR). Disse planene er foreløpig ikke juridisk bindende etter plan- og bygningsloven, men er nyttige styringsdokumenter for kompliserte byområder med mange grunneiere.

Der kommunen selv eier tomter i byggeområder har de et langt større handlingsrom. Figur 38 viser hvor dette gjelder. Så lenge kommunen er inne i et utbyggingsprosjekt som grunneier, har de omtrent de samme mulighetene som en privat aktør ville hatt. Noen kommuner går i partnerskap med eiendomsutviklere som har utbyggingskompetanse og som også kan bidra med egne tilstøtende tomter eller kapital, for å utvikle prosjekter med sterkere føringer på resultatet enn hva kommunen kan sikre gjennom en utbyggingsavtale. For eksempel arrangerer Sandnes kommunes tomteselskap prosjektkonkurranser der utbyggere kan foreslå boligprosjekter som bidrar til bymiljøet og til å skaffe billige boliger til førstegangskjøpere for tomter eid av kommunen (Sandnes Tomteselskap, U.D). Dersom tomteselskapet og kommunen liker planen selger de tomten, med en avtale om at den skal utvikles og boligene skal selges etter spesifikasjonene i det foreslåtte prosjektet.

I hvilken grad tomter egner seg for plangjennomføring og hvilke virkemidler kommunen kan bruke avhenger av i hvilken grad kommunen og grunneieren er interessert i å utvikle der. Tabell 7 kategoriserer fem ulike typer tomter avhengig av om grunneier er lunken eller innstilt på utbygging på tomta, og områder der kommunen er uinteressert i utbygging i et område, der de kunne vært interessert, men bare om utbygger oppfyller strenge krav, eller der kommunen aktivt ønsker utbygging.

Tabell 7: Utbyggers og kommunens ulike posisjoner i et byggeprosjekt. Modellen kategoriserer utbyggingsprosjekter eller områder etter hvorvidt henholdsvis kommunen og utbyggere er aktivt interessert i utbygging. Matrisen forklarer hvorfor prosjekter stopper opp og hva kommunen kan gjøre til både å få prosjektet i gang og gi dem en ønsket profil.

| | Kommunen er lunken | Kommunen stiller strenge krav | Kommunen ønsker utbygging |
|--|---|--|---|
| Utbygger er lunken til utbygging på en bestemt tomt | A) Foreløpig ikke lønnsomt prosjekt for utbygger, og kommunen prioriterer andre områder først. | B) Kommunen stiller for mange krav (utnyttelse, finansiering av infrastruktur). Utbygger vil først bygge på andre tomter som er mer lønnsomme. Kommunen må først foreta store investeringer for at prosjektet skal bli lønnsomt. | C) Reguleringsplanen kan bryte med etterspørselen i markedet eller den gir svak lønnsomhet i prosjektet. Det lønner seg for grunneier å fortsette nåværende virksomhet på tomten, uansett hvordan tomten utnyttes. Salgsprisene er for lave, gitt forventede byggekostnader og utbyggers bidrag til infrastruktur. |
| Utbygger ønsker utbygging på en bestemt tomt | D) Kommunen ønsker ikke å legge til rette for boligbygging/ befolkningsvekst. Kommunen ønsker utbygging andre steder i kommunen. Politisk villighet til å prioritere område ned. Kommunen bidrar ikke til områdeplan eller til å løse opp i situasjoner med mange grunneiere. | E) Igangsetting krever god balanse mellom oppstartskostnader for utbygger og kommunens forventninger. « <i>Tegne og regne sammen</i> ». Avsette ressurser for kommunen for å oppfylle sin del av rekkefølgekravene. Dersom kommunen vil se prosjektet i områdesammenheng: stille krav om felles regulering og/eller etablering av frivillig grunneiersamarbeid- bistand til grunneiersamarbeid kan være et alternativ for rask igangsetting. Kommunens egne behov, som etablerermodeller kan være særlig aktuelle her. | |

Kartleggingene i kapittel 5 om planlagte boliger gir en viss indikasjon på hvor i Fredrikstad man kan finne de forskjellige typene av tomter. De mest aktuelle tomtene for utbygging, i tabellens seksjon E, har både et markedspotensial og er i et område der kommunen ønsker utbygging. Figur 26, kartet over eiendomspriser, gir en god indikasjon på hvor det kan være markedsinteresse for utbygging.

Utover boligprisene i et område er det verdt å huske på at grunneiere i forskjellig grad er interessert i å utvikle tomtene sine. Figur 37 viser noen kategorier av grunneiere. Der grunneieren er en eiendomsutvikler kan man både regne med at de er interessert i utvikling så snart prosjektet blir økonomisk lønnsomt, og at de aktivt planlegger utvikling. Andre private grunneiere, som firmaer i andre bransjer og privatpersoner, kan også gjerne være interessert i å bygge ut tomtene sine eller å selge til en eiendomsutvikler, men mange, særlig privatpersoner, kan ha personlige eller praktiske grunner til å ikke ville selge tomtene sine. Til slutt vil også den eksisterende arealbruken være en viktig premissgiver for hvorvidt, og eventuelt til hvilken gevinst, en grunneier er interessert i å bygge ut. Ingen av disse to siste faktorene kommer fram av denne rapporten, så det vil fremdeles være nødvendig å gå dypere inn på spesifikke tomter for å klart definere steder der det er grunneierinteresse for å utvikle.

Kartleggingen indikerer også hvor det kan være hensiktsmessig å fortette. Dette gjelder særlig områder nær transportknutepunkt, se kartene over mobilitet (Figur 32 og 33) og områder ved den eksisterende tette byen der det er mange byfunksjoner (Figur 34 og 35).

I tomter som faller under felt E i tabell 5, kan kommunen stille krav til utviklingen selv om de er positive til den. Her kan det for eksempel være aktuelt å «tegne og regne sammen» som beskrevet i [Bokvalitet og høy tetthet](#) (2021). Denne øvelsen krever at kommunen har en forståelse for utbyggernes økonomiske rammer, og hvordan forskjellige kommunale krav til utforming påvirker disse. På mange punkter vil kommunen og utviklere ha sammenfallende interesser: I den grad kommunens krav til utforming og fellesarealer styrker markedspotensialet til nybyggene vil det være lettere for utbyggerne å gjennomføre prosjektet innenfor de rammene kommunen legger.

Et hensyn som delvis strider imot konseptet om å spesifisere prosjektenes utforming og byggehøyder etter samtaler mellom kommunen og utbyggerne er forutberegnelighet. Det er hensiktsmessig at utbyggere har en god idé om hvor de kan forvente å få bygge og hvor mye på et tidlig tidspunkt, slik at de kan starte tidlig den ofte lange prosessen med å erverve tomter. Dersom kommunens planer antyder at boligbygging i et område vil gi en viss økonomisk gevinst, vil dette påvirke prisen når utbyggere kjøper tomtene. Dersom kommunen så senere legger føringer som reduserer inntekspotensialet for tomtene, for eksempel krav til at store deler av området må brukes til offentlige oppholdsarealer, vil det føre til uenigheter mellom kommunen og utbyggere, og ofte resultere i at byggeprosjektet må utsettes. Hensynet til forutberegnelighet for utbyggere og fleksibilitet til å utforme prosjektene i dialog mellom utbygger og kommunen lar seg forene dersom kommunale planer viser hvilket mulighetsrom det er for tomteutnyttelse i forskjellige områder, og hva grunneiere må belage seg på å forsørge dersom de skal få tillatt høye utnyttelsesgrader.

I 2021 sendte kommunal- og moderniseringsdepartementet ut et høringsnotat om forslag til endringer i plan- og bygningsloven om blant annet kommunenes virkemidler i fortetnings- og transformasjonsprosjekter (KMD, 2021). Endringene skal bidra til mer effektiv planlegging og gjennomføring av fortetnings- og transformasjonsprosjekter i byer og tettsteder, og et mer forutsigbart finansieringssystem for infrastrukturtiltak. Størrelsen på private kostnadsbidrag til nødvendig infrastruktur kan fastsettes ved hjelp av hensynssoner i kommuneplaner eller reguleringsplaner. Denne *områdemodellen* kan bli et viktig virkemiddel for Fredrikstad. Kommunene skal vurdere kostnadene av nødvendige tiltak til grå og grønn infrastruktur i et stort område, og fordele disse kostnadene mellom grunneiere med utviklingspotensialet i området. Disse vil da betale inn til kommunen om og når de bygger ut. Med andre ord vil kommunen kunne forskuttere utvikling av infrastruktur i et område på bakgrunn av bidragene utviklerne vil komme med når de en gang bygger ut. Det vil derfor være langt vanskeligere for en grunneier å spekulere i å utsette utbygging av tomten sin til kommunen og eventuelle andre grunneiere i samme område har bygget ut sine tomter og anskaffet den nødvendige infrastrukturen i området.

Dette forslaget er fremdeles under behandling, og det er uklart nøyaktig hvordan det endelige resultatet vil bli. Flere av høringspartene uttalte at forslaget i utgangspunktet var positivt, men at det la opp til at kommunene måtte beregne pris på infrastrukturtiltak flere år fram i tid med en presisjon som neppe er mulig, eller risikere å bli sittende igjen med store kostnadsoverskridelser. Fremover i arbeidet med boligplanen og kommuneplanens arealdel burde Fredrikstad kommune følge med på utviklingen på dette punktet. Kommunen kan også vurdere å søke på å få være en testkommune: Selv om forslaget ikke nødvendigvis er ideelt og mange av høringsinstansene har punkter der de ser for seg forbedringer er de fleste enige at endringsforslagene adresserer viktige problemer og er bedre enn de eksisterende juridiske virkemidlene for å gjennomføre kompliserte transformasjonsprosesser.

Fylkesplanen «Østfold mot 2050» tilgodeser regionen Nedre Glomma med en arealpott på 18 kvadratkilometer, som åpner for at kommunene kan bygge ned noe mark i utkanten av tettstedet. Planen spesifiserer hvor dette er tiltenkt. Denne potten skal fordeles mellom kommunene i regionen, men som følge av Fredrikstads store forventede befolkningsvekst vil kommunen kunne regne med at mye av denne potten kan brukes her. Å bygge mye i de arealene som planen åpner for går på bekostning av andre viktige hensyn i Fredrikstads kommuneplan og arealstrategi, men det vil også være til stor hjelp med å nå kommunens målsetninger for antall boliger og lavere priser.

I den grad kommunen ønsker å bygge utenfor den eksisterende byen burde denne veksten konsentreres så langt det lar seg gjøre: Om nye områder skal bygges ut burde de knyttes tett opp til den eksisterende mobilitetsinfrastrukturen som vist på Figur 32, og helst langs eksisterende eller sannsynlige fremtidige hovedårer for bussnettet. Å konsentrere ny bebyggelse i ett område vil både gjøre dette lettere å knytte området til sentrum enn om mange nye områder må forbindes, og gi flere og større byggeprosjekter som kan bære kostnaden av de nødvendige infrastrukturtiltakene.

Levekårskartleggingen 2020 (Fredrikstad kommune, 2020) deler opp kommunen i mindre statistiske deler, og peker på store forskjeller fra område til område. Flere av bydelene i sentrum og på vestsiden av Glommavassdraget nærme sentrum gjør det dårligere på flere målinger som arbeidsledighet, gjennomsnittlig husholdningsinntekt, og andel sosialhjelpsmottakere. Dette er også deler av byen med et stort markedspotensial, som vist i Figur 26. Dette åpner for å bruke veksten fremover for å løfte disse områdene, da nye prosjekter kan bringe med seg ny infrastruktur og lage attraktive fellestiltak. Mange tomter i disse områdene er i felt E) i Tabell 7, der både kommunen og grunneier er interessert i å få til utbygging, som er en forutsetning for flere av kommunens virkemidler. Kommunen kan gå sammen med grunneier og bruke dialog og utbyggingsavtaler for å skape gode boområder med høy utnyttelse. Ettersom også mange mennesker leier i disse delene av byen er det en fare for at områdene gentrifiseres ved at hushold med lave inntekter flytter ut og hushold med høyere inntekter flytter inn. For å unngå at betalingssvake grupper vil presses ut av denne delen av byen er det viktig å sikre at disse områdene har en sosial profil – blant annet gjennom at kommunen tar i bruk de boligpolitiske tiltakene som er beskrevet ovenfor.

Som nevnt ovenfor i denne seksjonen har kommunen muligheten til å inngå utbyggingsavtaler om at kommunen eller andre aktører skal kunne forhåndskjøre boliger i et prosjekt når det er ferdigstilt. Disse skal kjøpes til markedspris. Slike avtaler kan imidlertid inngås umiddelbart etter reguleringsplanen er godkjent, mens boligen fremdeles bare eksisterer på tegnebrettet. Når markedsprisen beregnes på avtaletidspunktet legger man til grunn en viss prisvekst, men typisk ikke at dette og andre prosjekter i området vil løfte hele nabolaget. Kommunen vil da dra nytte av en del av prisstigningen mellom tidspunktet når de inngår utbyggingsavtalen med utbyggeren, og tidspunktet når prosjektet ferdigstilles. Slik kan kommunen skaffe boliger i områder som fort vil bli for dyre for store deler av befolkningen, og bidra at flere sosioøkonomiske grupper inkluderes i bytransformasjonen.

Referanser

- Astrup, K. C., & Monkerud, L. (2021). Den økonomiske fordelene av overgangen fra leie til eie for utsatte husstander. NIBR-rapport 2021:5. Oslo: By- og regionforskningsinstituttet NIBR, OsloMet.
- Astrup, K. C., Monkerud, L. C., Ruud, M. E., & Aarland, K. (2015). Kommunenes praktisering av startlånsordningen—effekter av den nye forskriften. NIBR-rapport.
- Astrup, K. C., Monkerud, L. C., Ruud, M. E., Barlinthaug, R., & Aarland, K. (2014). Hva er god startlånspraksis? Kommunenes praksis før forskriftsendringen. NIBR-rapport.
- Bramley, Glen. "Housing market models and planning." *The Town Planning Review* (2013): 9-35.
- Bærum kommune v/ Rådmannen. (2017). Kommunal politikk for rimelige boliger - oppfølging av vedtak JournalpostID 17/235773.
- Christiansen, I. M. (forventet publisering 2022): Inn på boligmarkedet? Analyse av nye boligkjøpsmodeller for mellomsjiktet.
- Ekhaugen, T., Rasmussen, I., Skjeflo, S. W., & Westberg, N. B. (2017). Fra bostøtte til programarbeid: En evaluering av statens boligsosiale virkemidler. Vista Analyse: Oslo.
- Fredrikstad kommune (vedtatt 2018): Kommuneplanens samfunnsdel, Fredrikstad mot 2030. https://www.fredrikstad.kommune.no/globalassets/dokumenter/planer/overordnede/kommuneplan_samfunnsdel---vedtatt-av-bystyret.pdf
- Fredrikstad kommune, 2020: Levekårskartleggingen 2020. <https://www.fredrikstad.kommune.no/globalassets/dokumenter/kmb/barekraftig-samfunn/levekår/levekårskartleggingen-2020.pdf>
- Hurdalsplattformen, 2021. <https://www.regjeringen.no/contentassets/cb0adb6c6fee428caa81bd5b339501b0/no/pdfs/hurdalsplattformen.pdf>
- IMDi, 2022: Kommunene blir bedt om å bosette 35 000 flyktninger i 2022. <https://www.imdi.no/om-imdi/aktuelt-na/kommunene-blir-bedt-om-a-bosette-35-000-flyktninger-i-2022/>
- Jardar Sørvoll (red.), Lars Gulbrandsen, Viggo Nordvik, Marit Ekne Ruud, Hans Christian Sandlie, Ragnhild Skogheim og Guri Mette Vestby (2020): Mobilitet blant eldre på boligmarkedet – holdninger, drivere og barrierer. NOVA-rapport 5/20.
- Johannesen, T. (2019). Politikk, marked og Foreldrebanken. Tidsskrift for boligforskning, 2(1), 46-49. <https://doi.org/10.18261/issn.2535-5988-2019-01-04>
- Johannessen, K., Astrup, K., & Medby, P. (2013). Unges etablering på boligmarkedet—er stigen trukket opp? (NIBR-rapport 2013:22). Norsk institutt for by-og regionforskning
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020: Nasjonal strategi for den sosiale boligpolitikken 2021-2024. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nasjonal-strategi-for-den-sosiale-boligpolitikken-2021-2024/id2788470/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021. Høringsnotat: Forslag til endringer i plan- og bygningsloven om fortetting, transformasjon, utbyggingsavtaler mv. Høringsfristen er 1. november 2021. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/alminnelig-horing-av-forslag-til-endringer-i-plan-og-bygningsloven-fortetting-transformasjon-utbyggingsavtaler-mv/id2864252/>

- Lindquist, K.-G., & Vatne, B. H. (2019). Husholdningenes kjøpekraft i boligmarkedet. Tidsskrift for boligforskning, 2(1), 6-22. <https://doi.org/10.18261/issn.2535-5988-2019-01-02>
- Lund, A. (2018). Den norske sykepleierindeksen. Tidsskrift for boligforskning, 1(1), 67-73. <https://doi.org/10.18261/issn.2535-5988-2018-01-05>
- Mamre, M. O. (2021). Boligkjøpekraften til en representativ lokal førstegangskjøper. Tidsskrift for boligforskning, 4(1), 7-27. <https://doi.org/10.18261/issn.2535-5988-2021-01-02>
- Monkerud, L. C., & Astrup, K. C. (2020). Eierskapspotensialet blant lavinntektshusstander—en undersøkelse av mulighetsrommet i startlånsordningen. NIBR-rapport 2020:7. OsloMet.
- Monkerud, L. C., Astrup, K. C., & Nordvik, V. (2018). Omfanget av vanskeligstilte på boligmarkedet. NIBR-rapport 2018:19. OsloMet.
- Nordvik, V. (2010). Vanskeligstilte på boligmarkedet. I Sandlie, HC (red.) Bolig og levekår i Norge 2007. NOVA rapport nr. 2/10.
- Nordvik, V., & Astrup, K. C. (2020). Inntektsdynamikk og bostøtte. NOVA-notat nr 2/20. OsloMet.
- Nordvik, V., Sørvoll, J., & Astrup, K. C. (2021). Hvem er vanskeligstilte på boligmarkedet? Boligsosialt arbeid. Kapittel 4. s. 71-88. Universitetsforlaget.
- Oslo kommune v/ Byrådet. (2019). Byrådssak 145/19 Nye veier til egen bolig.
- Revoll, M. (2019). Færre Unge kjøper bolig (SSB Analyse 2019/23: Unge på boligmarkedet). Statistisk sentralbyrå.
- Sandnes Tomteselskap, U.D.: Sandnesmodellen. <https://www.sandnes-tomteselskap.no/om-oss/sandnesmodellen>. Hentet 25.03.2022.
- SIFO (2022). Referansebudsjett. <https://www.oslomet.no/om/sifo/referansebudsjettet>
- Thorsen, L. R. (2017). Vanskeligstilte på boligmarkedet. Hvordan måle og hvem er utsatt på boligmarkedet?
- Vrålstad, S. (2014). Vanskeligstilte på boligmarkedet. Barnefamilier særlig utsatt på boligmarkedet. SSB. <http://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-ogpublikasjoner/barnefamilier-sarlig-utsatt-pa-boligmarkedet>.