

BY- OG REGIONFORSKNINGSINSTITUTTET NIBR

Kommunale boligstrategier

Undersøkelse av praksis i fem kommuner

Rolf Barlindhaug og Marit Nygaard

OSLO METROPOLITAN UNIVERSITY
STORBYUNIVERSITETET



Kommunale boligstrategier

Andre lignende NIBR - publikasjoner:

NIBR-rapport 2013:25	Fremtidige boligbehov
NIBR-rapport 2019:2	Bo- og flyttemotiver blant barnefamilier i Oslo
NIBR-rapport 2019:5	Samfunnsutviklingen i Ringsaker
NIBR rapport 2019:13	Regional bolig-, areal- og transportplanlegging. Status og utviklingsmuligheter
WSP Norge AS/NIBR 2019	Fortetting og transformasjon i sentrumsnære bebygde områder – Hvordan få til gode prosesser?

Rolf Barlindhaug
Marit Nygaard

Kommunale boligstrategier

Undersøkelse av praksis i fem kommuner

NIBR Rapport 2020:9

Tittel: Kommunale boligstrategier – undersøkelse av praksis i fem kommuner

Forfatter: Rolf Barlindhaug, Marit Nygaard

NIBR-rapport: 2020:9

ISSN: 1502-9794
ISBN: 978-82-8309-307-0 (Elektronisk)

Prosjektnummer: 20166

Prosjektnavn: Kommunale boligstrategier

Oppdragsgiver: Kommunal- og Moderniseringsdepartementet

Prosjektleder: Rolf Barlindhaug

Referat: Nasjonale signaler til kommunal planlegging fokuserer på fortetting i knutepunkt med etterfølgende høye salgspriser på nye boliger. Vi undersøker kunnskapsgrunnlaget som brukes i fem regionale vekstsentre knyttet til hva slags boliger og hvor mye som skal bygges i ulike deler av kommunene.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: Mai 2020

Antall sider: 51

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 2020

Forord

KS har etablert et lærings- og utviklingsnettverket om helhetlig boligpolitikk i etterkant av et FOU-arbeid om «kommunen som boligpolitisk aktør». Nettverket ble etablert våren 2019 og har 15 deltakerkommuner. Dagens nasjonale signaler til kommunal planlegging fokuserer på fortetting i knutepunkt som gir et boligtilbud med relativt høye salgspriser på de nye boligene. Særlig i de store byene, men også i enkelte regionale vekstsentra, kan det være vanskelig for innbyggere med vanlige inntekter, og barnefamilier spesielt, å skaffe seg boliger innenfor det boligtilbudet som følger av en klimavennlig by- og tettstedsutvikling. Nettverket arbeider med utfordringer, kunnskapsgrunnlag, virkemidler samt planer og strategier. Som en del av dette arbeidet kartlegger NIBR dagens situasjon når det gjelder tilgjengelighet til relevant kunnskapsgrunnlag i regionale vekstsentra. Prosjektet er finansiert av Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Rapporten belyser hvordan et utvalg kommuner i Vestland, som kan betraktes som regionale sentra, møter utfordringer i sin planlegging av hva og hvor mye som skal bygges hvor i kommunene. I tillegg til fire kommuner i Vestland, er også de samme problemstillingene studert i Ås kommune. Fordypningen i denne kommunen var en del av NIBRs bidrag til innlegg og diskusjon på KS sitt kommunenettverk omkring de samme problemstillingene.

Vi har spesielt sett på datakilder, modeller og metoder som kommunene bruker i sin planlegging, og forsøkt å gi en oversikt over de mulighetene som i dag finnes, både når det gjelder å framskrive befolkningsutviklingen og det å tilrettelegge for en ønsket boligsammensetning både når det gjelder hustype, størrelse og lokalisering innen kommunen.

Prosjektet er gjennomført av Rolf Barlindhaug og Marit Owren Nygaard, med Rolf Barlindhaug som prosjektleder. Berit Irene Nordahl har kvalitetssikret arbeidet.

Vi takker våre informanter/kontaktpersoner i de deltakende kommunene for nyttige innspill og korrigeringer til tidlige utkast. I tillegg takker vi representanter for Kommunal- og moderniseringsdepartementet for samarbeidet og nyttige kommentarer til et utkast til sluttrapport.

Oslo, mai 2020

Berit Irene Nordahl
Forskningsjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt	3
Figuroversikt	4
Sammendrag	5
Summary	7
1 Bakgrunn og problemstillinger	9
1.1 Innledning	9
1.2 Bærekraftmål, bolig og utbyggingspolitikk	10
1.3 Om befolkningsprognoser og boligbygging	10
1.4 Rammebetingelser for hva som kan bygges hvor	11
1.5 Framgangsmåte og datagrunnlag	13
2 Metoder og tilgjengelige verktøy	15
2.1 PANDA	15
2.2 KOMPAS	15
2.3 SSBs befolkningsprognoser på kommunenivå	17
2.4 Beregning av boligbyggingsbehov	17
2.5 Modell for nybygging basert statistikk og boligpreferanseundersøkelser	18
3 Boligforsyningsstrategier på fylkesnivå	23
4 Boligforsyningsstrategier på kommunenivå	25
4.1 Bjørnafjorden kommune	25
4.2 Sogndal kommune	27
4.3 Alver kommune	31
4.4 Voss kommune	33
4.5 Ås kommune	35
4.6 Oppsummering kommuneintervjuer	42
5 Datakilder og tilgjengelighet	44
5.1 Offentlig tilgjengelig data	44
5.2 Andre kilder	46
6 Oppsummering og konklusjoner	47
Referanser	49

Tabelloversikt

Tabell 2.1: Sannsynligheter til bruk i modellen. Konstruerte eksempler.....	20
Tabell 2.2: Husholdninger fordelt på boliger i 2020	21
Tabell 2.3. Bofaste husholdninger fordelt på boliger i 2025	21
Tabell 2.4. Innflyttede husholdninger fordelt på boliger i 2025 og samlet boligbyggebehov i femårsperioden.	22
Tabell 4.1: Framskrivning av husholdninger med trendflyttemodellen basert på KOMPAS/SSB.	34
Tabell 4.2. Sentrale trekk ved kommunal boligplanlegging i de fem kommunene.	43

Figuroversikt

Figur 2.1: Skjematisk framstilling av et femårig boligbyggebehov basert på resultater fra en preferanseundersøkelse	19
Figur 4.1: Pendlingsmønster i Alver kommune. 2018.....	32
Figur 4.2. Plandokumenter, boligpolitiske dokumenter og boligprogram i Ås kommune fra 2015	36
Figur 4.3. Historisk boligbygging 2005-2018 og planlagt boligbygging 2019-2035, fordelt på boligtyper.....	39
Figur 4.4: Innflyttere til Ås i løpet av 2014 etter fraflyttingssted. Prosent	40
Figur 4.5: Innflyttere til Ås i løpet av 2014 etter alder. Prosent.....	40
Figur 4.6: Personer i barnefamilier 1. januar 2015 som flyttet til Ås i 2014 etter fraflyttingssted. Prosent	41
Figur 4.7: Innflyttere til Ås 1. januar 2015 etter bosted i 2014 etter fraflyttingssted. Alder 65+. Prosent	41

Sammendrag

Rolf Barlindhaug og Marit Nygaard

Kommunale boligstrategier – undersøkelse av praksis i fem kommuner

NIBR-rapport 2020:9

Problemstillinger

I denne rapporten undersøker vi hva slags kunnskapsgrunnlag kommuner bruker for å ta beslutninger om hvor mange boliger det skal legges til rette for å bygge framover i tid, hvor i kommunene disse boligene skal bygges og grunnlaget for å fastsette hustype- og størrelsesfordeling i nybyggingen. Fokus på klima, miljø og bærekraft har lagt nasjonale føringer for arealpolitikken i norske kommuner i form av økt vekt på fortetting i og rundt eksisterende tettsteder, en utbyggingspolitikk som utnytter mulighetene ved å bygge innenfra og ut og som har som forutsetning at all vekst i persontrafikk skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange. Disse føringene begrenser og definerer i større eller mindre grad kommunens handlingsrom i utbyggingspolitikken.

Mens miljømessige bærekraftsmål i stor grad blir ivaretatt gjennom nasjonale føringer, opplever flere kommuner at de samme begrensningene gir utfordringer i oppfyllelse av sosiale bærekraftsmål. Sosial bærekraft kan oppfattes som et ønske om større valgfrihet for alle på boligmarkedet, uavhengig av økonomiske ressurser, bolig- og bostedspreferanser. Dette gir insentiver til å gi boligpolitikken et utvidet innhold, spesielt i presskommuner der de nye sentralt lokaliserte boligene har priser som er uoppnåelig for mange.

Bruk av metoder for å framskrive befolkningen også på delområder

En hovedtilnærming er å ta utgangspunkt i befolkningsprognoser basert på en rekke flytteforutsetninger, både inn og ut av kommunen (og fordelt på soner i kommunen), flytting mellom områder i kommunen samt fødsels- og dødsrater. Deretter tilpasses boligbyggingen til denne befolkningsutviklingen, dels basert på historiske boligfordelingstall etter aldersgrupper og dels basert på boligpreferanseundersøkelser.

Den andre hovedtilnærmingen er å forsøke styre befolkningsutviklingen gjennom boligbyggeprogrammer fordelt på soner i kommunen. Med erfaringstall for hvem som flytter inn i ulike typer nye boliger, vil framtidig befolkningsutvikling være en funksjon av hvor mange boliger som bygges hvor, og hvordan nybyggingen fordeles på hustyper. For eksempel vil en ny enebolig generere nærmere fire personer, mens en liten 2 roms bolig i blokk vil generere i overkant av 1 person. Så vil spørsmålet være hvor de som flytter inn i nye boliger kommer fra. Er det internflyttinger i kommunen eller rekrutteres de fra andre deler av landet eller fra utlandet. Derfor må en kombinere innflytting i nye boliger med flyttebevegelser i boligmarkedet ellers. Men det viktige her er at boligbygging styrer befolkningsutvikling, ikke omvendt. En viktig forutsetning for at slike modeller eller tilnærminger skal fungere, er at alt som blir bygget også blir etterspurt og at ledige boliger ved internflytting i kommunen også fylles opp.

Alle kommunene planlegger for en befolkningsutvikling og boligbygging som forsterker lokale sentra i kommunen. Dette faller sammen med nasjonale forventninger til planlegging, men i mindre kommuner er dette også i samsvar med flyttemønsteret internt i kommunen. Særlig i randkommuner til Bergen er det et ønske om å flytte innen kommunen til det eller de tettstedene som ligger nærmest Bergen.

Boligplanlegging

Hordaland fylkeskommune har laget befolkningsprognoser og boligbyggebehov for kommuner i Vestland basert på en forlengelse av dagens flyttemønster. I beregningene av boligbyggebehov fordelt på hustyper opprettholdes dagens bofrekvenser for ulike husholdningstyper i framtiden.

Dette gir enebolig- og småhusandeler på et nivå langt over det som i dag er trenden i nybyggingen og hva som skal til for å oppfylle nasjonale forventninger til planlegging. Beregningene synliggjør tydelig konsekvenser av ulike forutsetninger, men fungerer ikke som rammer og retningslinjer for kommunal boligplanlegging.

Når kommunene planlegger på skolekrets nivå eller andre typer plansoner i kommunene, er det som regel modellen KOMPAS som brukes. Felles for bruken av modellen er at nivået på boligproduksjonen år for år avstemmes med ønsket befolkningsutvikling, enten denne er målsatt av kommunen eller hentes fra SSBs befolkningsframskrivninger for kommunene. Vi ser at utfordringene for kommuner som forventer høy befolkningsvekst, som regel kommuner i randsonen av storbyene, er en helt annen enn i kommuner som har mål om en befolkningsvekst som er større enn faktisk tilvekst i våre casekommuner.

Bruk av preferanseundersøkelser

Noen kommuner bestiller og får gjennomført boligpreferanseundersøkelser for å få mer innsikt i hvordan befolkningen i egen kommune ønsker å bo i sin neste bolig. Et representativt utvalg av befolkningen kan spørres, eller en kan fokusere på visse aldersgrupper.

En kan spørre i hvilken grad det framtidige utbyggingsmønsteret er basert på politiske beslutninger gitt nasjonale føringer og i hvilken grad det er befolkningens bolig- og lokaliseringspreferanser som er styrende for hva som bygges hvor. Flere kommuner har gjennomført eller ønsker å gjennomføre preferanseundersøkelser for bedre å ivareta innbyggernes interesser, men også for å få et bedre kunnskapsgrunnlag for egen planlegging, der en forutsetning for å få gjennomført ønskede prosjekter er at boligene faktisk blir etterspurt.

Sosial bærekraft

Det er bare et par av kommunene som er opptatt av fortetningspolitikkenes følger for boligprisnivå og etableringsproblemer som følge av høye boligpriser for grupper i et mellomsjikt av befolkningen som ligger mellom dem som opptrer på det ordinære boligmarkedet og dem som betraktes som vanskeligstilte husholdninger på boligmarkedet. Disse kommunene har satt problemstillingen på dagsorden, er bevisst det handlingsrommet de har i dag, men har ikke utformet konkrete virkemidler for å løse utfordringen

Summary

Rolf Barlindhaug and Marit Nygaard

Municipal housing strategies – investigation of practice in five municipalities

NIBR-rapport 2020:9

Issues

In this report we examine the type of knowledge that municipalities use to make decisions about how many dwellings will be built in the future, where in the municipalities these dwellings will be built and the basis for determining the type of house and size distribution in new construction. The focus on climate, environment and sustainability has put national leads on land policy in Norwegian municipalities in the form of increased emphasis on densification in and around existing urban settlements, a development policy that takes advantage of the opportunities by building from the inside and out, and which is as a prerequisite that all growth in passenger transport should be taken by public transport, bicycle and walking. These guidelines limit and define to a greater or lesser extent the municipality's scope of action in the development policy.

While environmental sustainability goals are largely taken care of through national guidelines, several municipalities find that the same restrictions present challenges in fulfilling social sustainability goals. Social sustainability can be perceived as a desire for greater freedom of choice for everyone in the housing market, regardless of financial resources, housing and housing preferences. This provides incentives to give housing policy an expanded content, especially in urban areas where the new centrally located dwellings have prices that are not affordable for all.

Methods for population forecast in subzones

A main approach is to use population forecasts based on a number of migration assumptions, both in and out of the municipality (and distributed on zones in the municipality), relocation between zones in the municipality as well as birth and death rates. The construction of dwellings is then adapted to this population development, partly based on historical housing distribution figures by age groups and partly based on housing preference surveys.

The second main approach is to try to manage population development through residential building programs divided into zones in the municipality. With experience figures for who is moving into different types of new dwellings, future population development will be a function of how many homes are being built where, and how new construction is distributed on types of houses. For example, a new detached house will generate close to four people, while a small two-bedroom dwelling in the block of flats will generate in excess of 1 person. Then the question will be where those moving into new homes come from. Are there internal migrations in the municipality or are they recruited from other parts of the country or from abroad? Therefore, one must combine moves into new constructed dwellings with mobility in the existing housing stock. The important thing here is that housing construction influence on population development, not the other way around. An important prerequisite for such models or approaches is that everything that is built is also in demanded and that vacant dwellings resulting from mobility in the existing housing stock are also filled up.

All municipalities plan for a population development and housing construction that reinforces local centers in the municipality. This coincides with national planning expectations, but in smaller municipalities this is also in accordance with the migration pattern within the municipality. Especially in the surrounding municipalities of Bergen, there is a desire to move within the municipality to urban settlements closest to Bergen.

Housing planning

Hordaland County Council has made population forecasts and resulting housing construction needs for municipalities in the Vestland County based on an extension of the current migration pattern. In the calculations of construction needs by types of houses, current headship rates for different types of households are maintained in the future. This gives shares of detached houses and small houses at a level far above what is currently the trend in new construction and what it should be to meet national planning expectations. The calculations clearly highlight the consequences of various assumptions, but do not serve as frameworks and guidelines for municipal housing planning in our case municipalities.

When municipalities plan at school district level or other types of planning zones in the municipalities, it is usually the model KOMPAS that is used. Common to the use of the model is that the level of housing production year by year is reconciled with the desired population development, whether this is targeted by the municipality or taken from Statistics Norway's population projections for the municipalities. We see that the challenges for municipalities that expect high population growth, usually municipalities close to the big cities, are quite different than in municipalities that aim for a population growth greater than actual growth.

Use of housing preference surveys

Some municipalities are ordering and getting housing preference surveys to gain more insight into how the population in their own municipality wants to live in their next dwelling. A representative sample of the population can be asked, or one can focus on certain age groups.

One can ask to what extent the future development pattern is based on policy decisions given national expectations and to what extent it is the population's housing and location preferences that are governing what is being built where. Several municipalities have carried out or wish to carry out preference surveys to better safeguard the interests of citizens, but also to obtain a better knowledge base for their own planning, where a prerequisite for completing desired projects is that the dwellings are actually in demand.

Social sustainability

Only a few of the municipalities are concerned about the implications of the densification policy for house price levels and establishment problems as a result of high house prices for groups in a middle-tier population that are placed between those who act in the ordinary housing market and those who are considered disadvantaged households in the housing market. These municipalities have put the issue on the agenda, are aware of the room for actions they have today but have not designed specific instruments to solve the challenge.

1 Bakgrunn og problemstillinger

1.1 Innledning

I denne rapporten ønsker vi å rette søkelys på hva slags kunnskapsgrunnlag kommuner bruker for å ta beslutninger om hvor mange boliger det skal legges til rette for å bygge framover i tid, hvor i kommunene det skal bygges og grunnlaget for å fastsette hustype- og størrelsesfordeling. Sentralt i dette står forholdet mellom befolkningsutvikling og boligbygging. Hva kommer først av disse to faktorene og legger grunnlaget for den andre?

En hovedtilnærming er å ta utgangspunkt i befolkningsprognoser basert på en rekke flytteforutsetninger, både *inn og ut* av kommunen (og fordelt på soner i kommunen), flytting *mellom* områder i kommunen samt fødsels- og dødsrater. Deretter tilpasses boligbyggingen til denne befolkningsutviklingen, dels basert på historiske boligfordelingstall etter alder og dels basert på boligpreferanseundersøkelser.

Den andre hovedtilnærmingen er å forsøke styre befolkningsutviklingen gjennom boligbyggeprogrammer fordelt på soner i kommunen. Med erfaringstall for hvem som flytter inn i ulike typer nye boliger, vil framtidig befolkningsutvikling være en funksjon av hvor mange boliger som bygges hvor og hvordan nybyggingen fordeles på hustyper. For eksempel vil en ny enebolig generere nærmere fire personer, mens en liten toromsbolig i blokk vil generere i overkant av 1 person. Så vil spørsmålet være hvor de som flytter inn i nye boliger kommer fra. Er det internflyttinger i kommunen, eller rekrutteres de fra andre deler av landet eller fra utlandet? Derfor må en kombinere innflytting i nye boliger med flyttebevegelser i boligmarkedet ellers. Men det viktige her er at boligbygging styrer befolkningsutvikling, ikke omvendt. En viktig forutsetning for at slike modeller eller tilnærminger skal fungere, er at alt som blir bygget også blir etterspurt og at ledige boliger ved internflytting i kommunen også fylles opp.

Både når kommunene setter anslag på framtidige flyttebevegelser eller når de fastlegger et boligbyggeprogram, må kommunene tilpasse seg nasjonale føringer for framtidige utbyggingsmønstre. Disse føringene begrenser og definerer i større eller mindre grad kommunens handlingsrom i utbyggingspolitikken. Mens miljømessige bærekraftsmål i stor grad blir ivaretatt gjennom nasjonale føringer, opplever flere kommuner at de samme begrensningene gir utfordringer i oppfyllelse av sosiale bærekraftsmål. Igjen legger dette grunnlag for å gi boligpolitikken et utvidet innhold, spesielt i presskommuner der de nye sentralt lokaliserte boligene har priser som er uoppnåelig for mange, og at boligene ikke har de egenskapene som mange barnefamilier etterspør med stor plass og eget privat uteareal.

For å undersøke om disse problemstillingene også gjør seg gjeldene utenfor storbyområdene og i andre større byer, har vi gått nærmere inn i boligplanleggingen i fire kommuner i fylket Vestland. To av dem er typiske randkommuner til Bergen, mens de to andre er kommuner med et betydelig senter og som vokser mer enn gjennomsnittet i fylket. I tillegg har vi tatt med Ås kommune, en typisk randkommune til Oslo som også er i vekst.¹

I dette innledningskapitlet ser vi nærmere på temaet befolkningsprognoser og boligbygging og gjennomgår kort de nasjonale og regionale rammebetingelsene som kommunen må forholde seg til. Vi ser deretter nærmere på de regionale rammebetingelsene kommuner i Vestland må forholde seg til i sin kommunale planlegging. Til slutt i kapitlet beskrives den framgangsmåten vi har brukt. Kapittel 3 går nærmere inn i metoder og modeller som kan benyttes i kommunal planlegging, også inkludert forslag til modeller der en bedre kan utnytte lokale

¹ I et parallelt prosjekt for KS har vi gjort en dybdestudie i Ås og Bergen rundt de samme temaene. Dette arbeidet ble brukt som grunnlagsmateriale for innlegg og diskusjon i en samling av KS sitt tidsavgrensede nettverk av kommuner som diskuterer de utfordringene vi har nevnt innledningsvis.

boligpreferanseundersøkelser for å fastlegge hva som skal bygges hvor. I kapittel 4 gjennomgår vi relevante planer i fire Vestlandskommuner samt Ås kommune. Deretter følger et kapittel som ser nærmere på tilgjengelige datakilder og relevante data som kan bestilles og betales for.

1.2 Bærekraftmål, bolig og utbyggingspolitikk

Fokus på klima, miljø og bærekraft har lagt nasjonale føringer for arealpolitikken i norske kommuner i form av økt vekt på fortetting i og rundt eksisterende tettsteder, en utbyggingspolitikk som utnytter mulighetene ved å bygge innenfra og ut og som har som forutsetning at all vekst i persontrafikk skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange, se nærmere om de nasjonale føringene i kapittel 1.4. Et slikt utbyggingsmønster innebærer at nye boliger i større grad vil være blokkleiligheter som blir bygget i områder der tomteprisene er høye, noe som fører til relativt høye salgspriser på de nye boligene. Dels faller bærekraftmål sammen med utbygges interesse for en høy utnyttelse av sentralt anskaffede tomter og dels svarer en slik utbyggingspolitikk på å skaffe egnede boliger for en voksende eldrebefolkning med en lokalisering og utforming som gjør at de vil klare seg lenger i egen bolig, i en avstand fra det kommunale tjenesteapparatet som effektiviserer tjenesteproduksjonen.

Sosial bærekraft er et sentralt mål som også utbyggingspolitikken skal svare på. Uten å gå for dypt inn i dette begrepet, kan sosial bærekraft oppfattes som et mål om større valgfrihet for alle på boligmarkedet, uavhengig av økonomiske ressurser, bolig- og bostedspreferanser. Kan sentrale utbyggingsprosjekter også tilfredsstillende barnefamiliers preferanser og kjøpekraft, eller vil det være slik at fristilte eneboliger og småhus gjennom at eldre flytter sentralt, løser barnefamiliers etterspørsel?

Knapphet på sentral tomtegrunn fører til fallende priser i takt med avstanden fra det sentrale knutepunktet. Lavinntektsgrupper innenfor ulike husholdningssegment vil derfor ikke ha samme valgfriheten som andre når det gjelder å kjøpe en passende bolig med den lokaliseringen de ønsker. I hvilken grad har de andre muligheter enn å lete etter rimeligere brukte boliger i en viss avstand fra de sentrale fortettingsområdene? Særlig i litt større presskommuner vil slike spørsmål være påtrengende, og temaet blir i større og større grad satt på dagsorden.

Noen kommuner drøfter hvordan en type tredje boligsektor mellom det ordinære markedet og det kommunale utleietilbudet skal utformes for å møte den manglende valgfriheten blant lavinntektsusholdninger. Enkelte kommuner kan ha ønsker om en mer blandet befolkningssammensetning i alle kommunens delområder, både etter livsfase og økonomiske ressurser. I hvilken grad er disse problemstillingene satt på dagsorden i mindre vekstkommuner utenfor de største byene, og i så fall, hvilket kunnskapsgrunnlag benyttes for å belyse og iverksette tiltak på dette området?

1.3 Om befolkningsprognoser og boligbygging

Uten en forpliktende regional plan som fordeler befolkningsveksten i en region på kommuner, og dermed også boligbyggingen, står kommunene mer fritt i å foreta selvstendige vurderinger av vekstambisjoner. I hvilken grad er det ønskelig å vokse? Er det slik at kommunen er så attraktiv at det kan være et spørsmål om å begrense veksten gjennom å kontrollere boligbyggingen, eller ønsker kommunen å vokse mer enn det befolkningsframskrivninger fra SSB tilsier?

I vekstkommuner er det ikke uvanlig å ha en øvre grense for ønsket framtidig årlig befolkningsvekst, for eksempel lavere vekst enn det SSBs prognoser tilsier. Gitt et anslag på antall personer per bolig og forventet avgang fra boligmassen, er det forholdsvis enkelt å avlede et tall for årlig framtidig boligbygging når befolkningsvekstmålet er satt. Denne tilnærmingen til kommunal boligplanlegging tar altså utgangspunkt i et anslag for befolkningsvekst og

dimensjonerer boligbyggingen for å oppnå denne veksten. Kommunen kan aktivt bruke rekkefølgebestemmelser, for eksempel knyttet til investeringer i kommunal sosial infrastruktur for å styre samlet vekst og hvor i kommunen det er ønskelig at veksten skal komme, se Plan- og bygningsloven § 11-9 og § 12-7. Vekstkommuners bruk av rekkefølgebestemmelser ble undersøkt i Barlindhaug mfl (2014).

Kommunene kan dimensjonere boligbyggingen etter SSBs befolkningsprognoser, ofte SSBs mellomalternativ. Disse framskrivningene baseres blant annet på historiske data over innenlandsk flytting. Om innflyttingen til en kommune har vært stor de siste årene, for eksempel fordi kommunen har bygget mange nye boliger, antar modellene til SSB at størrelsen på denne netto innflyttingen skal opprettholdes i framtiden. SSBs befolkningsframskrivninger gir en fordeling av framtidig befolkning i kommunen etter alder og kjønn.

Enten kommunen lager egne befolkningsprognoser eller bruker SSBs, vil framtidige avvik mellom aldersfordelingen som prognosene gir og dagens aldersfordeling, danne utgangspunktet for hvilke etterspørselsgrupper en bør bygge for. Samtidig kan det herske usikkerhet knyttet til hvordan ulike aldersgrupper ønsker å bo framover. En gruppe som ofte trekkes fram, er framtidens eldre. Vil de/ønsker de å fortsette å bo i sin enebolig eller sitt småhus eller ønsker de/vil de realisere kjøp av en mer sentralt beliggende lettstelt leilighet med alt på ett plan?

Kommuner kan lage egne befolkningsprognoser ved bruk av modellen KOMPAS. Denne modellen krever at en legger inn et detaljert boligbyggeprogram fordelt på år, plansoner og hustyper. Og det er denne fordelingen som gir befolkningsutviklingen fordelt på alder og husholdningstyper. Varierer kommunen på planlagte boligtyper, får en både en endring i antall personer, husholdninger og aldersfordeling.

Det vil dermed være slik at det er de boligene kommunen planlegger å bygge som i stor grad påvirker sammensetningen av kommunens inn- og utflytting. Denne tilnærmingen innebærer at kommunen i større grad kan styre framtidig befolkningsvekst og befolkningssammensetning, også på delområder i kommunen, gjennom sammensetning av boligbyggingen og dens lokalisering. Tilnærmingen forutsetter at de boligene som bygges blir etterspurt i markedet og at prosjektene som bygges samtidig er lønnsomme for utbyggerne. Det innebærer også at de som ikke får dekket sitt boligbehov i kommunen, enten vil flytte ut av kommunen, eller at visse grupper som ellers hadde flyttet til kommunen, finner andre kommuner mer attraktive.

En randkommune til en større by som legger til rette for bygging av småhus og eneboliger for barnefamilier, oppnår nettopp å tiltrekke seg denne husholdningstypen. At barnefamilier i et stort omfang flytter ut av de større byene, særlig før barna begynner på skole, er et kjent fenomen (Barlindhaug mfl 2018).

Hvis framtidens eldre allerede bor i kommunen, kan markedsundersøkelser eller boligpreferanseundersøkelser gjennomføres for å kunne gi bedre grunnlagsinformasjon for framtidig flytting og boligetterterspørsel. Når kommunens eldre også består av personer som har flyttet til kommunen fra andre kommuner, må en også inkludere eller ta hensyn til dette i preferanseundersøkelser.

Er det slik at noen kommuner aktivt tilrettelegger for bestemte grupper de ønsker å tiltrekke seg gjennom boligplanlegging og oppfølging gjennom bestemmelser i kommunens arealplaner om for eksempel antall rom, parkeringsnormer og/eller dialog med utbyggere?

1.4 Rammebetingelser for hva som kan bygges hvor

I dette delkapitlet går vi kort gjennom de nasjonale og regionale føringene for kommunal arealplanlegging.

1.4.1 Nasjonale føringer

Plan- og bygningsloven

Gjeldende Plan- og bygningslov legger føringer for all planlegging i kommunene, hva som kreves utarbeidet i valgperioden av planer, planstrategi og hvilke detaljer som kreves ved utarbeidelse av overordnede planer, områdeplaner og detaljreguleringsplaner. Plan- og bygningsloven har bestemmelser i formålsparagrafen, § 1-1 om å fremme bærekraftig utvikling og universell utforming. I § 3-1 er hensynet til å fremme befolkningens helse og motvirke sosiale helseforskjeller nedfelt. Det betyr at mandatet og forventningene til planleggingen er store.

Loven gir mulighet til å bestemme hustyper og størrelsesfordeling i detaljreguleringsplaner. Den setter visse begrensninger i hva kommune kan kreve med hensyn til utbyggerbidrag i reguleringsplaner og den legger rammer for bruk av rekkefølgebestemmelser. Det er mulig etter plan- og bygningslovens bestemmelser om utbyggingsavtaler å kjøpe en viss andel av boligene i nye boligprosjekter til markedspris, for deretter for eksempel selv å eie boligene eller tilby dem til private utleiere på langsiktige leiekontrakter med kommunen.

Loven gir kommunene muligheter for å påvirke kvalitet, prosess samt påvirke utbyggers økonomiske rammer for prosjektene. Rammebetingelser for tilrettelegging av boligutbygging i kommunene finnes også i lovverk som konsesjonsloven, jordskifteloven og den praksis som følger av EØS-avtalen. Det er også krav om konsekvensutredninger i loven, der virkninger på miljø og samfunn av et utbyggingsprosjekt skal belyses.

Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging

Hvert fjerde år legger regjeringen fram nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging for å fremme en bærekraftig utvikling i hele landet. Dette framgår av plan- og bygningslovens § 6-1. De nasjonale forventningene skal følges opp i fylkeskommunenes og kommunenes arbeid med planstrategier og planer, og legges til grunn for statlige myndigheters medvirkning i planleggingen (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2019). På side 22 sies det:

Planene kan sikre at tilstrekkelig areal blir avsatt til boligbygging, bidra til sosialt bærekraftige samfunn, og motvirke et utbyggingsmønster som gir press på verdifulle arealer. Planene kan anvendes for å avklare knutepunkt for kollektivtrafikken og framtidige vekstområder, og trekke langsiktige grenser mellom by- og tettstedsområder og landbruks-, natur- og friluftsområder.

Men det sies også på side 26:

Den regionale planleggingen har en særskilt oppgave i å legge til rette for at regionen som helhet møter etterspørselen etter boliger. En mer variert befolkningsstruktur kan oppnås gjennom at kommunene planlegger for god tilgang på boligtomter som grunnlag for tilstrekkelig og variert boligbygging.

Dette kan tolkes som at dersom det er etterspørsel etter eneboliger med hage eller eget uteareal, så skal kommunen også ta hensyn til dette. Og særlig at en kanskje skal bygge med en variert sammensetning av hustyper og boligstørrelser. Samtidig forventes det en tydelig sentrumspolitikk, se s. 29.

Kommunene har en aktiv og helhetlig areal- og sentrumspolitikk med vekt på styrking av sentrumsområdene. Boliger, næringsvirksomhet, arbeidsplasser og tjenestetilbud lokaliseres i eller tett på sentrum, med god tilrettelegging for kollektiv, sykkel og gange.

På samme sted i dokumentet forventes det at kommunen skal føre en aktiv boligsosial politikk, ved at kommunene bør ta boligsosiale hensyn i areal- og samfunnsplanleggingen, at det legges til rette for leie-til-eie-løsninger for vanskeligstilte og at kommunene aktivt planlegger for å motvirke og forebygge levekårsutfordringer og for å bidra til utjevning av sosiale forskjeller.

Statlige planretningslinjen for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging

I tillegg til nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging fins det ulike statlige planretningslinjer. I den statlige planretningslinjen for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging (SPR-BATP 2014) heter det:

Planlegging av arealbruk og transportsystem skal fremme samfunnsøkonomisk effektiv ressursutnyttelse, god trafiksikkerhet og effektiv trafikkavvikling. Planleggingen skal bidra til å utvikle bærekraftige byer og tettsteder, legge til rette for verdiskaping og næringsutvikling, og fremme helse, miljø og livskvalitet.

Utbyggingsmønster og transportsystem bør fremme utvikling av kompakte byer og tettsteder, redusere transportbehovet og legge til rette for klima- og miljøvennlige transportformer. I henhold til klimaforliket er det et mål at veksten i persontransporten i storbyområdene skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange.

Planleggingen skal legge til rette for tilstrekkelig boligbygging i områder med press på boligmarkedet, med vekt på gode regionale løsninger på tvers av kommunegrensene.

Retningslinjene gjelder for planlegging i hele landet, men praktisering må tilpasses regionale og lokale forhold.

Klimaloven

På mer overordnet nivå er det en rekke dokumenter som legger føringer for kommunenes boligplanlegging. Norge har flere mål for sin klimapolitikk. Målene for 2030 og 2050 er lovfestet gjennom en klimalov som trådte i kraft 1. januar 2018.² Formålet med loven er å fremme gjennomføring av Norges klimamål som ledd i omstilling til et lavutslippssamfunn innen 2050.

1.4.2 Regionale føringer

Som nevnt, gir Plan- og bygningsloven også føringer for regional planlegging på fylkesnivå. I forbindelse med regionreformen hvor antall fylker ble redusert til 11 har det vært en diskusjon om hvilke nye oppgaver som skulle legges til dette nivået.

I Meld. St. 6 (2018–2019) om nye oppgaver for regionen sies det, s. 8;

Regjeringen vil forsterke den regionale planleggingen, som er en viktig forutsetning for å kunne møte klimautfordringer, bedre folkehelsen, bidra til omstilling og for samordnet arealbruk i fylkene. Virkemidlene knyttet til regional planlegging i plan- og bygningsloven blir ikke utnyttet fullt ut i dag. En mer aktiv bruk av eksisterende virkemidler kan gi en mer forpliktende deltakelse i utarbeidelse og oppfølging av regionale planer.

I dokumentet understrekes også Fylkesmannens oppgaver, s. 16.

Fylkesmannen vil også kunne påse at kommunene og fylkeskommunene følger opp nasjonale mål og retningslinjer gjennom sin planlegging. Dette kan skje ved bruk av innsigelser og innvendinger for å ivareta nasjonale arealpolitiske hensyn.

1.5 Framgangsmåte og datagrunnlag

Innholdet i rapporten bygger først og fremst på studier av relevante dokumenter fra de fire kommunene i Vestland og fra Ås kommune, både formelle plandokumenter og ulike temaplaner og boligrelaterte dokumenter. Dokumenter og politikk som fokuserer på de mest vanskeligstilte, og bruken av statlige virkemidler ovenfor disse er ikke en del av gjennomgangen. Men i den grad

² <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2017-06-16-60>

kommunene i sine dokumenter har berørt etableringsproblemer for personer og husholdninger mellom det ordinære boligmarkedet og gruppen av vanskeligstilte er dette trukket fram i gjennomgangen av den enkelte kommune.

I Ås kommune har vi gjennomført et gruppeintervju med 4 personer som arbeider med planlegging i kommunen. I de fire Vestlandskommunene har en kontaktperson i kommunen blitt plukket ut i samråd med Vestland fylkeskommune. Disse personene har lest gjennom vår framstilling av planleggingen i kommunen, utfylt framstillingen og svart på oppklarende spørsmål fra oss.

Ut over dette har vi hentet relevante beskrivelser fra nasjonale dokumenter som danner rammen for kommunenes handlingsrom i boligplanleggingen, samt vist til og utredninger og bestemmelser på fylkesnivå som kommunene også må forholde seg til.

Vi har innhentet korte beskrivelser av modellene PANDA og KOMPAS og beskrevet hvordan SSB lager befolkningsframskrivinger på kommunenivå. Når det gjelder bruk av kommunale bolig- og bostedspreferanseundersøkelser, har vi utarbeidet en skisse til modell for hvordan svarene på slike undersøkelser kan utnyttes sammen med opplysninger om hvordan kommunens befolkning bor i dag og hvordan befolkningen vil utvikle seg framover i tid.

2 Metoder og tilgjengelige verktøy

2.1 PANDA

PANDA står for plan- og analyseverktøy for næring, demografi og arbeidsmarked, og er et økonomisk-demografisk modellsystem utviklet for bruk i regional analyse og overordnet planlegging i fylker og sammenslutninger av kommuner. Systemet kan også brukes på enkeltkommuner, men inneholder ikke data eller modeller for grunnkretser etc.³

Panda-modellen kan brukes til å framskrive befolkning, næringsliv og arbeidsmarked i utvalgte kommuner og regioner i Norge. Framskrivningene kan skje for befolkningen alene, næringslivet alene (produksjon og sysselsetting) eller i en felleskjøring der arbeidsmarkedet kopler demografi og næring sammen (Johansen mfl 2019). Det er utviklet en rekke ulike varianter av systemet, blant annet når det gjelder demografi – og da særlig hva som styrer flyttingene. Enten kan en legge historiske flytterater til grunn slik SSB gjør i sine befolkningsprognoser, eller en kan la arbeids- og/eller boligmarkedet være styrende for flyttingene.

2.2 KOMPAS

Mye av strukturen er lik i PANDA og KOMPAS-modellen. KOMPAS har ingen næringsdel, må kjøres for en og en kommune, men har muligheter for å gi resultater på et nivå lavere enn kommune, såkalte plansoner eller skolekretser om dette er ønskelig.

KOMPAS-systemet har mange delmodeller. Her skal vi kort beskrive boligtilbudsmodellen og trendflyttingsmodellen.

Boligtilbudsmodellen

KOMPAS-modellen benyttes til befolkningsframskrivninger for kommunen som helhet og for delområder i kommunene. Befolkningsframskrivingene etter alder legger blant annet grunnlag for dimensjonering av kommunal tjenesteproduksjon. Modellen kan brukes slik at det er boligbygging samt ledigstilte bruktboliger som styrer befolkningsutviklingen. Denne varianten av modellen kalles tilbudsmodellen. Den innebærer at kommunen kan legge inn et ønsket boligbyggeprogram, fordelt på hustyper og plansoner i kommunen. Modellen antar at denne nyproduksjonen absorberes av markedet. Historiske rater for hvem som flytter inn i hvilke boligtyper benyttes i kjøring med modellen, men disse ratene kan endres av bruker. Modellen ivaretar at disse ratene varierer mellom plansoner i kommunen.

Modellbrukeren kan dermed simulere effektene av ulike boligbyggeprogram, og kommunen kan i prinsippet velge en boligsammensetning som gir den ønskede befolkningsutviklingen på plansonenivå. En egen modul beregner inn- og utflytting fra enkeltområder, basert på historiske tall.

KOMPAS bruker ikke flyttekjedemodellering⁴, men trekker ut essensen av flyttekjedemekanismene knyttet til nyproduksjon av boliger, ved både å estimere den direkte effekten av nybyggingen på befolkningsrekruttering samtidig som modellen tar hensyn til hva som skjer av annen inn- og utflytting fra området, dels basert på boliger som blir ledigstilt gjennom flytting og dødsfall.

³ <https://www.pandaanalyse.no/pandamodellen/>

⁴ En flyttekjedemodell sier noe om hvordan noen husholdningers boligvalg påvirker andre husholdninger eller personers muligheter på boligmarkedet gjennom flytteprosesser

I brukerhåndboken for KOMPAS beskrives tilbudsmodellen slik:

I tilbudsmodellen vil innflyttingen til sonene være relatert til boligtilbudet i sonene. Tilbudsmodellen forutsetter at du har utarbeidet et (eller flere) boligbyggeprogram. Boligbyggeprogrammet sammen med antall ledigstilte boliger inngår i et samlet boligtilbud for plansonene. En bolig blir ledig for innflytting enten ved at husholdninger flytter til en annen bolig eller ved dødsfall. Den totale innflyttingen til en plansone blir bestemt av boligtilbudet i sonen og husholdningsstørrelsen for hver boligtype. Den samlede eksterne og interne innflyttingen til de enkelte plansonene fordeles til aldersgrupper ved hjelp av innflyttingsrater.

Tilbudsmodellen i KOMPAS gir derfor et godt grunnlag for å beregne den befolknings-sammensetningen som følger av et bestemt boligtilbud. KOMPAS sin styrke er å tallfeste demografiske konsekvenser på plansonenivå av sonefordelte tall for antall boliger og sammensetning av boligbyggingen etter hustype. Styrken er at den baserer framtidig innflytting i nye boliger på historiske flytterater knyttet til hustyper og beregner alle konsekvenser av dette for befolkningsutviklingen fordelt på plansoner i kommunen. Dersom ikke gjennomsnittlig antall rom innenfor hver hustype endres over tid, vil modellen være god på å forutsi framtidig befolkningsutvikling av et boligbyggeprogram fordelt på hustyper.

Siden flytteratene i prinsippet bygger på historiske data om sammenhengen mellom hva slags hustyper som bygges og hvilke aldersgrupper som flytter inn i boligene, vil modellen reprodusere tidligere innflyttingsmønstre i årene som kommer. Det er imidlertid mulig å overstyre disse forutsetningene, hvis en ønsker å se på effekten av et endringer i det historiske flyttemønsteret. Da vil det være de forutsetningene som legges inn i modellen som også styrer sluttresultatet. Modellen i seg selv kan ikke brukes til å gi oss ny kunnskap om hvem som flytter inn i de nye boligene. Bare faktiske observasjoner i ettertid gir oss svar på dette.

KOMPAS ivaretar mange sammenhenger når det gjelder boligbygging, flytting og befolkningsutvikling fordelt på aldersgrupper, men kan ikke si noe om sosioøkonomiske kjennetegn ved den framtidige befolkningen i et planområde.

Trendflyttingsmodellen

I brukerhåndboka til KOMPAS beskrives trendflyttingsmodellen slik:

I trendflyttingsmodellen modelleres flyttingen på basis av observerte flyttestrømmer på sonenivå. Ekstern utflytting beregnes som i boligtilbudsmodellen, men med sonevise utflyttings-sannsynligheter. Den sonevise utflyttingen konsistensjusteres slik at sum utflytting på kommunenivå blir riktig. Nettoflytting på kommunenivå beregnes som i boligflyttingsmodellen. Sum ekstern innflytting fordeles på alder og kjønn som i andre modelltyper, men flyttes først inn i en "innflyttingspott". Flytting mellom sonene (internflytting) beregnes med sonevise interne utflyttingssannsynligheter. Utflytterne fra sonene havner i "innflyttingspotten" som skal flyttes tilbake til soner (intern innflytting). Innflytting til nye boliger "plukkes" fra "innflyttingspotten". Resten av "innflyttingspotten" flyttes inn i eksisterende boliger og fordeles til alder og kjønn ved hjelp av interne innflyttingssannsynligheter. De interne innflyttingssannsynlighetene for en gitt sone angir hvor stor andel av personene i en gitt persongruppe (alder/kjønn) i "flyttepotten" som flytter til sonen.

Kort fortalt blir framtidig flytting inn og ut av plansoner i en kommune basert på historiske mønstre. Men også i denne modellvarianten må en legge inn et boligbyggeprogram, som etterfølges av innflytting til de nye boligene, se Knutsen mfl (2005).

Trøndelag forskning og utvikling har sett på hvordan en rekke kommuner bruker eller lager befolkningsframskrivinger (Sand 2019). Rapporten sier:

I tillegg til koblinger mot bolig- og arbeidsmarkedet, gir Kompas mulighet til å gå ned på grunnkrets-nivå i kommunene. Utfra en enkel gjennomgang av offentlig, tilgjengelige rapporter og

annen informasjon, ser det ut til at Kompas i hovedsak brukes av relativt store kommuner i innbyggertall. Panda brukes i hovedsak til analyser på regionalt nivå, gjerne i regi av fylkeskommuner som også er på eiersiden i Panda. Distriktskommuner eller kommuner med få innbyggere, ser i hovedsak ut til å bruke SSBs framskrivinger og/eller bestilte analyser fra Telemarksforskning eller andre forskningsinstitutt og konsulentselskap

2.3 SSBs befolkningsprognoser på kommunenivå

SSB bruker en såkalt kohort-komponentmetode for å framskrive befolkningen på regionalt, nasjonalt og internasjonalt nivå (Leknes mfl 2018). Metoden har behov for oppdaterte tall for befolkningen etter kjønn og ettårig alder for startåret samt forutsetninger om framtidig utvikling i følgende komponenter:

- fruktbarhet
- levealder
- innenlands flytting
- inn- og utvandring

Modellen BEFINN framskriver befolkningen på nasjonalt nivå med innvandrere, norskfødte personer med innvandrerforeldre og den øvrige befolkningen som egne grupper i beregningene. Dødelighetsforutsetninger fastsettes etter alder og kjønn for ulike grupper. På nasjonalt nivå beregnes ulike framskrivingsalternativer, basert på varierende forutsetninger om fruktbarhet, levealder, innenlands flytting samt inn- og utvandring. Hvert alternativ viser befolkningen år for år i framskrivingsperioden etter:

- ettårig alder
- kjønn
- innvandringskategori
- landgruppe (kun for innvandrere og deres norskfødte barn)
- botid (kun for innvandrere)

For framskrivinger på regionalt nivå benyttes modellen BEFREG. Denne modellen skiller ikke mellom øvrig befolkning, innvandrere og norskfødte barn av innvandrere og innebærer at når en innvandrer har flyttet til Norge, så anses personen som en del av den generelle befolkningen. BEFREG framskriver befolkningen etter kjønn og alder i 108 framskrivingsregioner. Nærmere beskrivelse av disse regionene er gitt i Leknes mfl (2018, s. 38). Fruktbarhets- og dødelighetsforutsetningene er de samme som for BEFINN, men justeres for regionale nivåforskjeller. Innvandringsforutsetningene er også de samme som for BEFINN, og innvandrerne fordeles til de ulike regionene etter hvordan innvandringen har vært siste ti år. Flytting og utvandring baseres på regionale mønstre siste ti år, og for utvandring kalibreres de summerte tallene til å være lik tallene i BEFINN (ibid.)

For å få tall på kommunenivå blir tallene for disse 108 regionene summert opp på fylkesnivå og så fordelt på kommuner. Det er brukt visse prinsipper for hvordan befolkningen fordeles på kommuner, blant annet basert på aldersgruppeandeler i kommunene og flytting de siste 10 årene, se mer detaljer i Leknes mfl (2018, s. 40). Det gjøres videre noen avstemninger for å få summen av kommunetallene lik det nasjonale tallet.

2.4 Beregning av boligbyggingsbehov

Ofte er det SSBs middelalternativ knyttet til de fire forutsetningene som velges når SSBs befolkningsframskrivinger brukes, for eksempel i arbeidet med kommuneplanens arealdel. En enkel måte å beregne det totale boligbyggingsbehovet i kommunen som følger av en

befolkningsframskriving, er å beregne dagens tall for antall bosatte per bolig. Enten kan kommunen anta at dette tallet vil være det samme i framskrivingsperioden eller begrunne en framtidig endring. En enkel beregning vil da kunne være å ta utgangspunkt i en beregnet befolkningsvekst på 4 000 personer i prognoseperioden og at antall bosatte pr. bolig ved slutten av perioden vil være 2, uendret fra dagens tall. Da vil boligbyggebehovet i perioden være 2000, som kan fordeles jevnt år for år eller etter andre fordelingsregler. Hvis antall bosatte per bolig forventes å minske, må boligbyggingen framover både ta hensyn til at de nye innbyggerne skal bo i mindre husholdninger, men også ta hensyn til at den eksisterende befolkningen vil trenge flere boliger.

Hvis kommunen har tro på at en del av dagens boligmasse vil forsvinne gjennom riving, fraflytting eller av andre årsaker, kan det legges inn et ekstra boligbyggebehov for å erstatte disse. I neste delkapittel skal vi vise mer avanserte beregninger av boligbyggebehovet med utgangspunkt i en gitt befolkningsprognose.

Barlindhaug mfl (2015) beregnet det nasjonale boligbyggebehovet for boliger mellom 2013 og 2040 basert på dagens aldersspesifikke boligfrekvenser, dvs. hvordan befolkningen faktisk bodde i starten av prognoseperioden basert på data fra EUSILC 2012 og SSBs befolkningsframskriving (MMMM). Rapporten vurderer nødvendig boligbygging fremover med utgangspunkt i konstante boligfrekvenser i framskrivingsperioden og fordelingen av boligtyper i ulike befolkningsgrupper. Fordelen med denne metoden er at det tas hensyn til at behovet vil variere med sammensetningen av befolkningen etter alder, for eksempel at andel eldre i befolkningen vil øke kraftig og at denne gruppen har en boligfrekvens som kan avvike fra gjennomsnittet av befolkningen.

Barlindhaug mfl (2015) diskuterer kritisk forutsetningen om like bofrekvenser, spesielt med tanke på den kunnskapen vi har om boligbruk for gruppene «yngre eldre» og innvandrere, begge grupper i sterk vekst. Rapporten anslår endring i boligbyggebehovet av skift i bofrekvensene for gruppen yngre eldre. Et hovedresultat fra analysen er at dersom morgendagens eldre på nasjonalt nivå bor slik de gjør i dag, vil 40 prosent av nye boliger som bygges frem mot 2040 være småhus/eneboliger med 5 rom eller mer og 66 prosent være småhus/eneboliger med 3 rom eller mer (Barlindhaug mfl 2015). Dette innebærer at det må produseres færre leiligheter og flere småhus/eneboliger. Dersom eldre reduserer sin småhusandel med mellom 10-15 prosent, vil boligbyggebehovet endres betydelig i retning av leiligheter.

SSBs registerdata for befolkningens boforhold fra 2015 supplerer nå EU-SILC-data, og inneholder mye av den samme statistikken, se kapittel 5.

2.5 Modell for nybygging basert statistikk og boligpreferanseundersøkelser

Stadig flere kommuner bestiller og får gjennomført boligpreferanseundersøkelser for å få mer innsikt i hvordan befolkningen i egen kommune ønsker å bo i sin neste bolig. Noen kommuner spør et representativt utvalg av befolkningen, andre fokuserer på visse aldersgrupper eller husholdningstyper, for eksempel voksne personer i barnefamilier eller eldre over en viss alder.

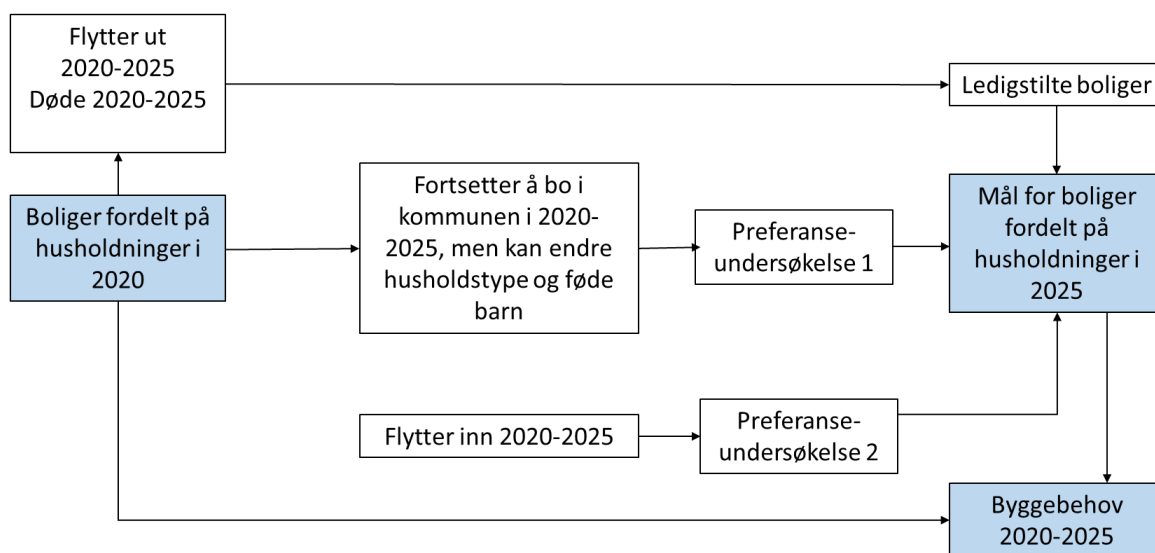
Å presentere funnene fra en slik undersøkelse kan være nokså rett fram, der svarene ofte kontrolleres for en rekke bakgrunnsvariabler som nåværende bolig og bosted, interessen for og tidsperspektivet på neste flytting, inntekt, alder, husholdningstype osv.

Men hvordan kan kommunen trekke slutninger om hva slags boliger som bør bygges hvor i kommunen dersom folks preferanser skal legges til grunn for boligtilbudet? Svarene på slike undersøkelser blir sjelden kontrollert for betalingsviljen for boligens enkelte attributter, og da særlig boligens beliggenhet og dermed pris. Eldre vil kanskje svare at de foretrekker en sentral

fireromsleilighet, men når prisnivået tas hensyn til, vil de kanskje velge en mindre leilighet på samme sted eller en like stor leilighet til en lavere pris i en viss avstand fra det sentrale området i kommunen hvor prisene ofte er høyest.

Vi vil her vise hvordan kommunen svært forenklet *kan* utnytte noen svar i en boligpreferanseundersøkelse til å si noe om boligbyggebehovet. Vi tenker oss at det er boligbyggebehovet de neste fem årene som skal beregnes og at det forenklet bare finnes to alternativer, blokk eller småhus. Vi ser heller ikke på lokalisering i kommunen og forenkler inndeling av befolkningen i fire husholdningstyper. Dette gjør vi for lettere å få fram prinsippet i tenkningen, men det samme prinsippet kan brukes om det innføres flere husholdningstyper og hustyper. Vi forenkler også ved å betrakte husholdninger, ikke personer, selv om befolkningsprognoser på husholdningsnivå er mer komplisert å få fram enn etter personer og alder. Per definisjon er det like mange husholdninger som bebodde boliger i en kommune. I tillegg kan det være en viss mengde ubebodde boliger.

Figur 2.1: Skjematisk framstilling av et femårig boligbyggebehov basert på resultater fra en preferanseundersøkelse



Vi starter med en fordeling av husholdninger på de to boligtypene i utgangsåret 2020. I løpet av den neste femårsperioden er det noen av disse som flytter ut av kommunen og andre dør. Utflytterne vil etterlate seg en bolig dersom hele husholdningen flytter, mens det bare er aleneboende som etterlater seg en bolig ved dødsfall. Resten av de opprinnelig bosatte i kommunen vil fortsatt bo der om fem år. I 2025 har de blitt fem år eldre og kan ha endret husholdningstype gjennom pardannelse/paroppløsning og fødsler. I tilfelle det gjøres en preferanseundersøkelse i 2020 av den eksisterende befolkningen (preferanseundersøkelse 1), vil boligen husholdningene ønske seg i 2025 i utgangspunktet reflektere boligønsker som er betinget av at husholdningen ikke endres i løpet av kommende femårsperiode. Unntaket vil være fødsler som for mange kan være planlagt noen år fram i tid og som derfor vil påvirke hva slags boliger som prefereres fem år fram i tid. Pardannelse og paroppløsning er det ikke like lett å ta høyde for og bake inn i boligpreferanser/boligønsker fem år fram i tid. En bør derfor i modellarbeidet operere på et mer aggregert nivå. Da vil for eksempel boligbehovet av en uventet pardannelse bli oppveiet av boligbehovet som følger av en uventet paroppløsning.

En del av de som i løpet av neste femårsperiode velger å flytte ut av kommunen har ikke planlagt dette, men boligpreferansene som disse har oppgitt inngår likevel i grunnlagsmaterialet som kommunen skal bruke i boligplanleggingen. Dette problemet kan for eksempel løses ved å si at disse utflytternes boligpreferanser er de samme som for dem som ikke flytter, kontrollert for alder.

Det samme kan en gjøre for de som dør i løpet av femårsperioden. Boligpreferansene for disse kan antas å være lik andres boligpreferanser, kontrollert for alder.

Mange kommuner har en betydelig årlig innflytting, og det er ofte personer som ikke blir spurt i preferanseundersøkelser, hovedsakelig fordi en ikke vet hvem som vil komme til å flytte til kommunen. Samtidig vet vi at boligtilbudet i en kommune, og spesielt omfanget og sammensetningen av boligbyggingen påvirker hvor mange og hvilke husholdningstyper som flytter til kommunen. En mulig løsning på dette problemet kan være å separere nyinnflyttede til kommunen og andre i den første undersøkelsen og undersøke nærmere hva slags boliger disse faktisk flyttet til og videre undersøke hva slags boligkarriere de har hatt de siste fem årene. Denne atferden kan utnyttes i prognosearbeidet. Dermed kan en unngå å bruke ressurser på å gjennomføre en preferanseundersøkelse 2 (av mulige innflyttere – se figuren ovenfor).

I figuren koples preferanseundersøkelsene 1 og 2 til hhv bofaste og innflyttere og gir til sammen et svar på hva slags boliger de ulike husholdningstypene vil ha behov for i 2025. Hvis den opprinnelige boligmassen og fordelingen trekkes i fra den nye boligmassen og dens fordeling, finner vi boligbyggebehovet i perioden fordelt på småhus og leiligheter i blokk. For å gjennomføre disse beregningene trenger vi følgende sett av sannsynligheter.

Tabell 2.1: Sannsynligheter til bruk i modellen. Konstruerte eksempler

	P (flytte innen 5 år)		Hvis flytte: P (blokk)		P (Utflytting/død)	
	Bosatte 2020 etter hustype		Bosatte 2020 etter hustype		Bosatte 2020 etter hustype	
	Blokk	Småhus	Blokk	Småhus	Blokk	Småhus
Enslig <60 år	60 %	10 %	60 %	60 %	8 %	5 %
Par u/b	50 %	10 %	30 %	30 %	3 %	2 %
Par m/b	30 %	40 %	20 %	20 %	2 %	1 %
Enslig > 60 år	20 %	50 %	90 %	90 %	2 %	2 %

De fire husholdningstypene kan ha ulike sannsynligheter for å flytte innen fem år og sannsynligheten vil variere med hustypen de har i dag. De som sier i undersøkelsen at de ønsker å flytte innen fem år, antar vi blir spurt om sannsynligheten for å velge blokk. Da kan vi også indirekte finne sannsynligheten for småhus når vi antar at valget kun står mellom to hustyper. Til slutt har vi tilgang til utflyttings-/dødssannsynligheter, slik at vi kan beregne hvor mange av husholdningene som bodde i kommunen i 2020 som fortsatt vil bo der i 2025.

Sannsynligheten for at en enslig eldre person over 60 år som bor i et småhus vil flytte til en blokkleilighet i løpet av perioden blir: $0,5 \times 0,9 = 0,45$ eller 45 prosent (tallene nederst i kolonne 3 og 4). Sannsynligheten for at et slikt hushold flytter til et småhus er $0,5 \times (1-0,9) = 0,05$ eller 5 prosent. Oppsummert vil en eldre person over 60 år som bor i et småhus ha tre alternativer med følgende sannsynlighetsfordeling a) fortsette i sin opprinnelige bolig (50 prosent), b) flytte til blokk (45 prosent) eller c) flytte til et annet småhus (5 prosent).

Neste tabell viser fordelingen av husholdninger på de to hustypene i 2020. Det bor 3100 husholdninger i blokkleiligheter og 3000 husholdninger i småhus, til sammen 6100 husholdninger i like mange boliger. Dersom det i gjennomsnitt bor 2 personer per bolig har kommunen 12200 innbyggere.

Tabell 2.2: Husholdninger fordelt på boliger i 2020

2020	Blokk	Småhus	Sum
Enslig <60 år	1000	100	1100
Par u/b	800	400	1200
Par m/b	300	1500	1800
Enslig > 60 år	1000	1000	2000
Sum	3100	3000	6100

I beregningen av boligbyggebehovet må en først finne ut hvor mange av kommunens beboere i 2020 som fortsatt vil bo i kommunen om fem år, beregne hvor mange som flytter til blokk eller småhus, summere de ulike effektene og komme fram til et boligbehov for disse husholdningene.

Tabell 2.3. Bofaste husholdninger fordelt på boliger i 2025

2025	Blokk	Småhus	Sum
Enslig <60 år	705	310	1015
Par u/b	516	652	1168
Par m/b	342	1437	1779
Enslig > 60 år	1401	559	1960
Sum	2965	2957	5922

Vi har benyttet oss av flyttesannsynlighetene, sannsynligheten for å velge blokk dersom en vil flytte og utflyttings/dødsrater. For å eksemplifisere tar vi igjen utgangspunkt i gruppen enslige over 60 år. I 2025 er det 1960 husholdninger av denne typen, dvs. 60 har flyttet ut av kommunen eller er døde i løpet av femårsperioden. Av disse er det nå 1401 som bor i blokk og 559 som bor i småhus, dvs. en betydelig større andel bor i blokk i 2025 sammenlignet med 2020.

En tilsvarende beregning kan gjøres for innflytterne. Her trenger vi ikke bruke flyttesannsynligheter siden alle per definisjon har flyttet. Det er forutsatt at 1200 hushold flytter inn i løpet av perioden. Innflytternes sannsynlighet for å velge blokk/småhus er ikke vist i tabellen, men kan indirekte beregnes på grunnlag av tallene i tabellen under. For alle innflyttede husholdninger er sannsynligheten for å velge blokk 55 prosent (660/1200).

Nederst i tabellen har vi beregnet boligbyggebehovet. Dette behovet framkommer slik. Den opprinnelige befolkningen disponerte 6100 boliger i 2020 og har behov for 5922 i 2025 som følge av utflytting og dødsfall. Innflytterne har behov for 1200 boliger. Til sammen blir dette 7122 boliger. Siden boligmassen var på 6100 boliger i 2020 er det da behov for å bygge 1022 boliger i femårsperioden. Det samme regnestykket kan gjøres etter hustype og da finner vi at 51 prosent av nybyggingen bør bestå av leiligheter i blokk.

Tabell 2.4. Innflyttede husholdninger fordelt på boliger i 2025 og samlet boligbyggebehov i femårsperioden.

2025	Blokk	Småhus	Sum
Enslig <60 år	180	120	300
Par u/b	60	140	200
Par m/b	60	240	300
Enslig > 60 år	360	40	400
Sum	660	540	1200
Samlet boligbyggebehov	525	497	1022
Prosentfordeling	51 %	49 %	100 %

Oppbyggingen av denne enkle modellen har mange fellestrekk ved modellen PANDA og KOMPAS. En forskjell er at disse modellene ikke er knyttet til resultater fra preferanseundersøkelser. Dersom modellbrukerne ikke endrer aktivt på hvem som flytter inn i nye og brukte boliger av ulike typer, vil innflyttingsmønsteret baseres på historiske data, et mønster som da gjentar seg i framtiden. Brukerne kan imidlertid aktivt endre disse forutsetningene, basert på egne anslag, preferanseundersøkelser eller andre restriksjoner som legges på det framtidige boligtilbudet. KOMPAS har i tillegg ivaretatt boligplanleggingen på sonenivå, soner som kan bygges opp fra grunnkretser, ofte til plansoner tilsvarende skolekretser.

3 Boligforsyningsstrategier på fylkesnivå

Hordaland fylkeskommune benyttet i 2019 PANDA-modellen til å beregne et framtidig boligbyggebehov fordelt på boligtyper for alle kommunene i det nye fylket Vestland (Hordaland Fylkeskommune 2019a, 2019b). Under visse forutsetninger om flytting ble fylkets framtidige befolkning fordelt på kommunene i fylket, se nærmere om disse forutsetningen nedenfor der framgangsmåten blir beskrevet mer i detalj. Deretter ble det avledet et boligbyggebehov fordelt på boligtyper for hver kommune.. Sammen med bestemmelser i Regional plan for attraktive senter i Hordaland (Hordaland fylkeskommune 2015) gir dette et handlingsrom for kommunene i planleggingen av hva som skal bygges hvor.

Hvor sterke føringer regionale planer legger på mulig befolkningsvekst og boligbygging i den enkelte kommunen i regionen, vil variere. Dersom det er knyttet lokaliseringsbestemmelser til hvor i kommunene boligbygging kan foregå, vil det først og fremst være ved avvik fra slike bestemmelser at fylkesmann og i siste instans departementet kan reise innsigelser og stoppe forslagene. Da retningslinjene for arealbruk i sentra i den regionale planen ble vedtatt, innebar det at disse retningslinjene også skal innarbeides i kommunale arealplaner.

Ifølge Harvold mfl (2019) hadde om lag halvparten av landets fylker ikke egne regionale planbestemmelser. Det gjaldt blant annen Hordaland. I 2014 ble det utarbeidet en regional plan for attraktive senter i Hordaland som inneholder en plan for senterstruktur, tjenester og handel. Planen omfatter også en regional planbestemmelse for lokalisering av handel (ibid.). Det står i planen at retningslinjer «skal innarbeides i kommunale arealplaner» og «være grunnlaget for motsegn av regionale organ».

Hordaland fylkeskommunes beregninger for Vestland i 2019 ble gjort i to steg. Først ble det beregnet befolkningsprognoser for kommunene basert på fylkeskommunens egne prognoser for flytting og justering av fødselsfrekvensene. I gjennomsnitt ble det forutsatt at nettoinnflyttingen til Vestland ville øke fra 360 personer i 2019 til 731 i 2044. Prognosene for nettoinnflytting ble fordelt på alle kommuner i fylket ut fra historisk nettoflytting for kommuner i fylket i perioden 1998 til 2015. For noen fraflyttingskommuner ble det tatt hensyn til en mulig uttømming av utflyttingstendensen. Beregningene gir en forventet årlig folketilvekst på 0,4 prosent i 2019 som går gradvis ned til 0,2 prosent i 2044. Veksten i den eldste aldergruppen vil være stor, mens de andre aldersgruppene vil ha negativ vekst. Det er forventet folkevekst i 16 av fylkets 43 kommuner. I Hordaland fylkeskommune (2019a) presenteres kun ett hovedalternativ, mens i alt fire alternative beregninger er gjort tilgjengelig på Vestland fylkes statistikkportal.⁵ Det er netto innflytting til fylket som varierer mellom alternativene. Fordeling på kommunene følger samme prinsipp i alle alternativer. Beregningene innebærer ikke at Vestland fylke aktivt styrer befolkningsutviklingen mellom kommuner, men trendforlenger historien. Dette er i prinsippet det samme som SSB gjør. Det gjøres altså ingen vurderinger av næringsutviklingens innflytelse på befolkningsveksten på kommunenivå, ei heller hvordan boligbygging påvirker befolkningsutvikling på kommunenivå (Hordaland fylkeskommune 2019a, s. 25).

PANDA-modellens såkalte *omstillingsmodul* kan være aktuell å bruke, dersom en vil se på befolknings- og sysselsettingseffekter av endringer i næringsstruktur. Etablering av for eksempel et sykehus i en kommune vil øke antall sysselsatte i helsesektoren i kommunen, men ikke alle som skal arbeide på sykehuset vil nødvendigvis bosette seg i kommunen. Pendleromfanget inn til kommunen kan øke, og/eller utpendlingen kan minske. Forutsetninger om dette gir flyttebevegelser og dermed befolkningsutvikling som resultat, se for eksempel Johansen mfl (2019).

Med utgangspunkt i befolkningsprognosenes hovedalternativ beregnet Hordaland fylkeskommune boligbyggebehovet på kommunenivå (Hordaland fylkeskommune 2019b).

⁵ <http://statistikk.igest.no>

I beregningene ble det gjort visse forutsetninger. For det første ble boligkonsumet etter alder og kjønn holdt konstant, slik at endringer i boligbehovet ene og alene kommer som følge av demografiske endringer som antall innbyggere og sammensetning etter alder, kjønn og husholdningstype. Med konstant boligkonsum menes konstante hustyperefrekvenser, dvs. at dersom en viss andel av en husholdningstype bor i enebolig i dag, så vil samme andel av denne husholdningstypen bo i enebolig også i framskrivingsperioden. Det opereres med husholdningstyper i følgende kategorier: aleneboere, par uten barn, par med små barn, par med store barn (18+) og enslige forsørgere. I tillegg beregnes det boligbehov for ytterligere to husholdningstyper: flerfamiliehusholdninger med og uten barn.

Gitt disse forutsetningene, vil over halvparten av boligbehovet i Vestland være eneboliger, 21 prosent i blokk, 14 prosent tomannsboliger, 6 prosent rekkehus og 6 prosent bofelleskap (Hordaland fylkeskommune 2019b, s. 7). Dette beregnede boligbehovet er også fordelt på kommuner etter hustyper. For Bergen viser beregningene under de nevnte forutsetningene 31 prosent eneboliger, 27 prosent tomannsboliger/rekkehus, 38 prosent blokk og 4 prosent bofelleskap. Dette virker urealistisk i forhold til den faktiske boligbyggingen de siste 8 årene, der bare 14 prosent av det som ble bygget i Bergen var eneboliger mens hele 60 prosent var boliger i blokk.

Bergen kommune utarbeider for tiden et program for boligforsyning. Fase 1 av dette arbeidet ble offentliggjort i april 2019, altså før de nye befolkningsprognosene for Vestland ble offentliggjort i august 2019. Mens 2019-beregningene ikke hadde alternative forutsetninger om befolkningsfordeling mellom kommuner i Vestland, hadde 2018-beregninger ulike forutsetninger, blant annet om graden av byspredning fra Bergen til nabokommunene. I fase 2 vil Bergen arbeide videre med å fastsette et boligbyggebehov, både i antall og etter hustype, og ønsker i den forbindelse å samarbeide med nabokommunene om et regionalt boligbyggeprogram, til dels også basert på en nylig gjennomført boligpreferanseundersøkelse i Bergensregionen (Bergen kommune 2020).

4 Boligforsyningsstrategier på kommunenivå

I dette kapittelet gjennomgår vi relevante plandokumenter for fire Vestlandskommuner samt Ås kommune utenfor Oslo. Dokumentanalysen er supplert med telefon/maillkorrespondanse. I Ås kommune gjennomførte vi et lengre gruppeintervju av personer i administrasjonen som arbeidet med disse problemstillingene.

Mens det er kommunen som tilrettelegger for boligbygging, er det private aktører, grunneiere og utbyggere som i hovedsak fremmer forslag til detaljreguleringsplaner. Disse kan dels være i tråd med kommuneplan, kommunedelplan eller områdeplan og dels avvike fra disse. I noen planer er det juridiske bestemmelser som i detalj gir rammer for hva utbygger kan foreslå, i andre tilfeller er bestemmelsene mer vage og gir rom for forslag som kan avvike fra det kommunen ønsker.

4.1 Bjørnafjorden kommune

Bjørnafjorden kommune ble etablert 1. januar 2020 etter en sammenslåing av tidligere Os og Fusa. Det er ikke utarbeidet en felles arealplan for Bjørnafjorden kommune. Inntil videre gjelder de gamle kommuneplanene.

Os kommune

Befolkningsutvikling og boligmasse

Os er en av kommunene i Norge som har hatt høyest befolkningsvekst siden årtusensskiftet. Befolkningen har vokst med nesten 50 prosent, fra rundt 14 000 innbyggere i år 2000 til rundt 20000 i 2019. Den årlige befolkningsveksten har i snitt vært på om lag 2,1 prosent i denne perioden. Fra 2010 til 2019 har den årlige befolkningsveksten i snitt vært rundt 2,5 prosent, noe som er betydelig høyere enn veksten Hordaland (1,1 prosent) og landet som helhet (1 prosent) i samme periode.

Boligmassen i dag er på rundt 8800 boliger, med en blokkandel på 8,4 prosent. I perioden 2009-2018 ble det bygget 825 nye boliger med en blokkandel på 26 prosent.

Grunnlagsdokumenter

Fem dokumenter fra nyere tid omtaler befolkningsprognoser og planlagt boligforsyning i Os:

- Saksfremlegg, orientering om arbeidet med ny arealplan, 2020
- Senterstruktur- og handelsanalyser fra Asplan Viak (2017)
- Planstrategi 2016-2020
- Arealplan 2012-2022
- Kommuneplanens samfunnsdel 2015-2027

Gjeldende arealplan for Os er fra 2012 og gjelder for perioden 2012-2022 (Os kommune 2014). Rullering av ny arealplan ble satt i gang i 2016 (Os kommune 2016) og utkastet til ny arealplan var ute på høring i løpet av sommermånedene i 2019 (Bjørnafjorden kommune 2020). Den nye arealplanen ble ikke ferdigstilt før kommunesammenslåingen, og i februar 2020 vedtok Plan- og bygningsutvalget i nye Bjørnafjorden kommune at arbeidet med ny arealplan for Os skal fortsette som en kommunedelplan. Dette kommer frem i et saksfremlegg om orientering om arbeidet med ny arealplan (ibid.).

Befolkningsscenarier

I saksfremlegget til orientering om arbeidet med ny arealplan kommer det frem at Os planlegger for en befolkningsvekst på 3 prosent fremover, noe som er høyere enn den historiske veksten de siste ti årene (Bjørnafjorden kommune 2020).

Os planlegger at 45 prosent av veksten skal tilfalle kommunesenteret Osøyro og at 20 prosent skal tilfalles tettstedet Lysefjorden. De andre tettstedene i kommunen skal få mellom 5 og 10 prosent av veksten (ibid.).

Os utarbeidet en planstrategi for perioden 2016-2020, der det står at Os er blant nabokommunene til Bergen som har raskest økning i innbyggertall, og at kommunen derfor har en sentral rolle i å ta del i veksten som Bergensregionen står overfor (Os kommune 2016). Det vises til prognoser som trolig er SSBs høyalternativ. Prognosen viser at folketallet vil dobles i løpet av de neste 30 årene. «Me vil bli 40' i 2040» har ifølge vår informant lenge vært et politisk mantra i kommunen, og for å bli 40 000 innbyggere innen 2040 kreves om lag 3 prosent årlig vekst.

I en senterstruktur- og handelsanalyse fra Asplan Viak vises det til to scenarioer for fremtidig befolkningsvekst i Os (Asplan Viak 2017). Det ene er SSBs mellomalternativ (MMMM), som tilsier en årlig befolkningsvekst på 1,9 prosent frem mot 2040. Det andre er en framskriving som legger til grunn en årlig befolkningsvekst på 3 prosent, noe som vil doble befolkningen fra 2016 til 2040. Selv om veksten har vært høy i de siste årene, er det ifølge Asplan Viak lite trolig at veksten i Os kan holde seg så høy fremover i tid. På den annen side kan nye E39 gjøre det attraktivt å bo i Os og pendle til Bergen, og det kan tale for høy befolkningsvekst (ibid.). Nye E39 mellom Os og Bergen er planlagt å skulle åpne i 2022, får vi vite fra vår informant.

Hvor mye boligutbygging Os kommune og nabokommunene åpner for, vil også kunne påvirke veksten (ibid.). Behovet for framtidige arbeidsplasser tilknyttet oljeindustrien på Vestlandet trekkes frem som et usikkerhetsmoment ved befolkningsprognoser. Asplan Viak konkluderer derfor med at veksten frem mot 2040 trolig vil ligge et sted mellom SSBs mellomalternativ på 1,9 prosent årlig vekst og høyalternativet på 3 prosent årlig vekst. De vurderer derfor scenario 1 og 2 som et spenn en må planlegge innenfor.

Den gjeldende arealplanen for perioden 2012-2023 ble vedtatt i 2014 (Os kommune 2014). Også der står det at Os kommune har et stort potensial for befolkningsvekst på grunn av sin plassering som nabo til Bergen. Det hevdes at Os ligger i området rundt Bergen som er mest etterspurt av boligsøkere. Det kommer ikke frem hvilken kilde dette er fra, men det er trolig fra Prognosesenteret, siden det vises til en undersøkelse fra Prognosesenteret andre steder i arealplanen.

Nærheten til Bergen og tomtesituasjonen der trekkes frem som mulige årsaker til at man kan vurdere å planlegge for en høyere fremtidig befolkningsvekst enn det SSBs mellomalternativ tilsier (Os kommune 2014). Kommunen påpeker at generelle befolkningsprognoser må suppleres med særlige vurderinger av de lokale forholdene. E39 trekkes frem som et lokalt forhold som kan føre til økt tilflytting, slik Asplan Viak (2017) har skrevet. Fra arealplanen av 2014 virker som at Os vil ta utgangspunkt i en utvikling som ligger mellom SSB sitt mellom- og høyalternativ frem til ny E39 er etablert, og at de deretter legger opp til en årlig befolkningsvekst på mellom 2 og 3,5 prosent.

Samfunnsdelen til kommuneplanen ble vedtatt i 2015, og også her gis det uttrykk for at å håndtere befolkningsveksten er et sentralt tema i Os kommune fremover (Os kommune 2015). I beskrivelsen av hovedprinsippene for boligområder konkluderes det med at kommuneplanens arealdel skal dimensjoneres for en årlig befolkningsvekst på rundt 3 prosent.

Oppsummert ser vi at det planlegges for en årlig befolkningsvekst på 3 prosent fremover og at dette er basert på SSBs høyalternativ og skjønnsmessige vurderinger ut fra lokale forhold.

Husholdninger og boligpreferanser

Nesten tre av fire boliger i Os er eneboliger, og husholdningsstørrelsen er om lag 2,4 personer per husstand, noe som er høyere enn husstandsstørrelsen nasjonalt (Os kommune 2014). Kommunen refererer til en spørreundersøkelse fra Prognosesenteret som viser at unge voksne

som bor i leilighet ofte ønsker enebolig som neste bolig, mens situasjonen er motsatt for dem over 55 år. Ifølge Prognosesenteret er det allerede nok eneboliger i Os for dem som ønsker denne boligtypen langt frem i tid, men utfordringen er å «utløse markedet», det vil si å få eldre til å flytte fra eneboliger slik at de unge kan flytte inn. Mangel på leiligheter med høy nok kvalitet og god lokalisering, sosiale bånd og tilknytning samt tilgjengelige helsetjenester er forhold som trekkes frem som mulige årsaker til hvorfor mange eldre blir værende i sine eneboliger til tross for at mange av dem egentlig ønsker å flytte inn i leiligheter (Os kommune 2014).

Fortetting og boligtyper

Spredt bosetting i kommunen bidrar til at Osøyro ikke fungerer som det kommune- og region-senteret man ønsker seg (Os kommune 2016). Fortetting skal være en langsiktig satsing, men kommunen oppgir samtidig at det er viktig å finne en balanse som ikke ødelegger stedets særpreg (Os kommune 2014). Vår informant oppgir at det er planlagt flere store boligprosjekter rundt Osøyro, slik at karakteren til Osøyro kan endre seg og bli mer og mer bypreget med kvartaler samt høye og markerte bygg. Kommunen jobber med å utarbeide en ny områdeplan for Osøyro. Kommunen skal legge til rette for mer variert og differensiert boligtilbud, særlig på Osøyro. Det er derimot ikke uttalt eller planlagt noen spesifiserte andeler av blokk, enebolig, rekkehus mv., ifølge vår informant.

Boligpriser

Vår informant oppgir at høye boligpriser gjør det utfordrende å kunne bygge billig i sentrum. Det er et klart ønske i kommunen å legge til rette for billige boliger i sentrale områder, men det blir fort for dyrt for unge barnefamilier. Flere prosjekter i sentrum har blitt avlyst eller omprosjektert på grunn av for høy pris for unge barnefamilier. De som har sterk kjøpekraft, foretrekker sjønære leiligheter med utsikt over fjorden framfor små leiligheter i sentrum, ifølge informanten vår.

Fusa

Fusa hadde 3861 innbyggere ved inngangen til 2019. Det er en oppgang på rundt 5 prosent fra år 2000. Den årlige veksten har i snitt vært på 0,2 prosent, men med store variasjoner over tid. Kommunen opplevde flere år med befolkningsnedgang før 2006. Boligmassen i dag er rundt 2000 boliger, med en blokkandel på 3,8 prosent. I perioden 2009-2018 ble det bygget 135 nye boliger, herav 22 leiligheter i blokk.

Kommuneplanene til tidligere Fusa kommune ligger ikke ute på Bjørnafjordens nettsider. Vi har heller ikke lyktes med å finne tidligere kommuneplaner og arealplaner på nett.

4.2 Sogndal kommune

Sogndal kommune ble etablert 1. januar 2020, og ble slått sammen av tidligere Sogndal kommune, Balestrand og Leikanger. Kommunen ligger i tidligere Sogn og Fjordane fylke.

Kommunesenteret i den nye kommunen er tettstedet Sogndal, som ifølge kommunen skal være motor for utviklingen både i kommunen og regionen (Sogndal kommune 2020a). Politisk og administrativ ledelse er lokalisert til Leikanger. Både fylkeskommune, fylkesmann og andre statlige etater i Sogn og Fjordane var lokalisert her. Balestrand skal være lokalsenter i den vestlige delen av kommunen, og Sogndal (2020a) fremhever Balestrand som et internasjonalt anerkjent turistmål.

Den nye kommunen har vedtatt noen detaljreguleringsplaner og en områdeplan for Campus Sogndal. En strategisk plan for nærings- og samfunnsutvikling er nylig vedtatt. Befolkningsframskrivninger og boligforsyning er ikke omtalt der (Sogndal kommune 2020c). I det følgende beskrives kunnskapsgrunnlaget som framkommer fra nyere planer fra de tidligere kommunene.

Balestrand

Ved inngangen til 2019 var det 1279 innbyggere i Balestrand. De er 15 prosent færre enn ved inngangen til årtusenskiftet. Til sammenlikning har Sogn og Fjordane som helhet vokst med rundt 2 prosent siden år 2000, og landet som helhet vokste med 19 prosent i samme periode. I snitt har befolkningen i Balestrand blitt redusert med 0,9 prosent årlig siden 2000. Siden 2010 har den årlige nedgangen i snitt vært 0,5 prosent. Kommunen hadde 764 boliger i 2019, herav 22 leiligheter i blokk. I perioden 2009-2018 ble det bygget 36 nye boliger, ingen av dem var leilighet i blokk.

Den siste arealplanen for Balestrand er fra 2010, og den skal virke fra 2010 til 2020 (Balestrand 2010). Der står det ikke så mye om befolkningsutvikling. En årsak kan være at kommunen ikke er en presskommune, jamfør befolkningsnedgangen vist over.

I en søknad til KMD om å få delta i en treårig satsing «Boligetablering i distriktene» fra 2012 (Balestrand 2012) viser kommunen til at det har vært en økning i arbeidsplasser i Balestrand uten at det har gitt seg utslag i befolkningsvekst. Kommunen anslår at rundt 10-20 familier ønsker å skaffe seg egen bolig i Balestrand. De hevder at grunnen til at det er lite boligbygging i kommunen til tross for billige tomter, er at risikoen ved å investere i bolig i Balestrand er vurdert som høy. De skriver videre at begrenset tilgang på attraktive boliger automatisk vil være en bremse for befolkningsutviklingen i kommunen. Det kommer også frem at kommunen har vedtatt at de skal forsøke å gi ut kommunale boligtomter gratis for å få til større investeringer i attraktive boliger. De viser forøvrig til historisk befolkningsstatistikk fra SSB.

Vi finner ingen andre relevante planer for Balestrand gjennom Google-søk eller via den landsdekkende kopibasen av kommune- og kommunedelplaner.

Tidligere Sogndal kommune

Befolkningen i «gamle» Sogndal kommune telte drøye 8000 innbyggere ved inngangen til 2019, og hadde da vokst med nesten 23 prosent fra rundt 6600 innbyggere ved årtusenskiftet. Veksten i tidligere Sogndal kommune har dermed vært høyere enn veksten på landsbasis. Siden 2010 har den årlige veksten i snitt vært 1,7 prosent, noe som er betydelig høyere enn veksten i det gamle fylket forøvrig (0,3 prosent) og landet som helhet (1 prosent).

Kommunen hadde om lag 4900 boliger i 2019, med en blokkandel på 4,6 prosent. I perioden 2009-2018 ble det bygget 849 nye boliger, med en blokkandel på 11,4 prosent. Samtidig påpeker vår informant at en stor andel av grunnlagsdataene for «boligtype» i matrikkelen er basert på massivregistreringer og derfor kan være en kilde til feil.

Høgskolen på Vestlandet og to videregående skoler er lokalisert i Sogndal, noe som bidrar til at befolkningen er relativt ung og at boligetterspørselen er noe annerledes enn på andre steder i nye Sogndal kommune. Sogndal er en av kommunene i Norge med høyest leierandel, der mer enn 40 prosent av husholdningene leier bolig (SSBs kildetabell 11084). Etter kommunens erfaring henger den store økningen i boligpriser i Sogndal sentrum sammen med en stor økning i studentantallet ved høyskolen. Et høyt antall studenter som leier, gjør det ifølge vår informant attraktivt å investere i utleieboliger, noe som gjør det vanskelig for familier å etablere seg. Vår informant opplyser at det ofte er eneboliger som gjøres om til utleiekollektiv.

Nyere tilgjengelige planer er:

- Kommuneplan samfunnsdel 2010-2022 med planstrategi (Sogndal kommune 2010)
- Arealplan til kommuneplanen 2013-2023
- Planprogram for arealplan til kommuneplan 2018-2028

I arealplanen fra 2013 har kommunen benyttet seg av historisk befolkningsstatistikk på grunnkrets nivå for å se på hvordan befolkningsveksten har vært i ulike områder i kommunen

(Sogndal kommune 2013). Det kommer frem at det er grunnkretsene som utgjør området Sogndal sentrum som driver veksten i kommunen. I de andre områdene i kommunen har det vært stabil befolkningsutvikling fra årtusenskiftet og frem til 2012.

I arealplanen fra 2013 vurderte kommunen den årlige befolkningsveksten fra 2000, og fant at SSBs mellomalternativ virket mest realistisk, og de ville bruke det som utgangspunkt for videre analyser av boligbehovet i kommunen. Antall boliger som trengs for å dekke dette behovet, er avhengig av hvor mange som bor i hver husholdning. Kommunen brukte husholdningsstørrelse i kommunen fra 2011 i overgangen mellom befolkningsvekst og behovet for nye boliger i framskrivingsperioden. I tillegg ble det tatt høyde for en årlig avgang fra boligmassen på 1 promille.

Planprogrammet for arealdelen (Sogndal kommune 2018) er en enkel revisjon av arealdelen til kommuneplanen fra 2013. Det vises til befolkningsframskrivninger for perioden 2017-2030. Sogn og Fjordane fylkeskommune sin egen statistikkportal, Fylkesspegelen, viser tre framskrivninger for perioden 2017-2030: Lav-, mellom- og høyalternativet (Sogn og Fjordane fylkeskommune 2020). Disse alternativene skal være mer lokalt tilpasset enn SSB sine nasjonale og langsiktige framskrivninger (ibid.). Det lokale høy-alternativet tilsier en fremtidig befolkningsvekst som er litt lavere enn SSBs mellomalternativ, og Fylkesspegelen har vurdert at den faktiske utviklingen trolig vil ligge et sted mellom det lokale høy-alternativet og SSBs mellomalternativ (vekst på 0,7 prosent per år). Kommunen anbefaler å legge det lokale høyalternativet til grunn for planrevisjonen.

I arealplanen fra 2013 har kommunen benyttet seg av historisk befolkningsstatistikk på grunnkrets nivå for å se på hvordan befolkningsveksten har vært i ulike områder i kommunen (Sogndal kommune 2013). Det kommer frem at det er grunnkretsene som utgjør området Sogndal sentrum som driver veksten i kommunen. I de andre områdene i kommunen har det vært stabil befolkningsutvikling fra årtusenskiftet og frem til 2012.

I arealplanen fra 2013 vurderte kommunen den årlige befolkningsveksten fra 2000, og fant at SSBs mellomalternativ virket mest realistisk, og de ville bruke det som utgangspunkt for videre analyser av boligbehovet i kommunen. Antall boliger som trengs for å dekke dette behovet, er avhengig av hvor mange som bor i hver husholdning. Kommunen brukte husholdningsstørrelse i kommunen fra 2011 i overgangen mellom befolkningsvekst og behovet for nye boliger i framskrivingsperioden. I tillegg ble det tatt høyde for en årlig avgang fra boligmassen på 1 promille.

I Sogndal bor det i snitt 2,35 personer per husholdning, noe som er litt over landsgjennomsnittet på 2,22 (ibid.). Planen viser til at tendensen i Norge er at husholdningsstørrelsene avtar. Kommunen beskriver at 16 prosent av innbyggerne i Sogndal bor alene og utgjør 38 prosent av husholdningene, mens under en firedel bor i husholdninger med fem personer eller flere, men at de bare utgjør 10 prosent av det totale antallet husholdninger.

Arealplanen fra 2013 la til grunn en hovedstrategi om urbanisering av Sogndal sentrum. I dette ligger bl.a. en stor satsing på fortetting som har blitt fulgt opp gjennom områdeplaner og private reguleringsinitiativ for i hovedsak leilighetsbygg. Det ligger i dag en ferdig regulert boligreserve på opp mot 300 boliger som ikke er igangsatt.

Samtidig fremhever vår informant at befolkningsutviklingen i gamle Sogndal kommune skiller seg fra resten av Sogn og Fjordane, slik at Fylkesspegelen sine framskrivninger ikke nødvendigvis er gyldige for tettstedet Sogndal. Selv om arealplanen fra 2013 har tatt utgangspunkt i SSBs mellomalternativ, fremhever vår informant at befolkningsutviklingen i perioder, særlig mellom 2011 og 2015, har ligget nærmere opp mot SSBs høyalternativ.

Leikanger

Ved inngangen til 2019 var det drøye 2300 innbyggere i Leikanger, en oppgang på 7 prosent fra drøye 2100 ved tusenårsskiftet. Leikanger har dermed hatt høyere befolkningsvekst enn Sogn og

Fjordane samlet, men ganske mye lavere enn veksten i Norge som helhet. Siden 2010 har den årlige veksten i snitt vært på om lag 0,7 prosent. Noe av den lave veksten kan skyldes finanskrisen i 2008-09, da kommunen hadde befolkningsnedgang. I perioden 2009-2019 har kommunen i snitt vokst med 17,5 personer per år.

Kommunen hadde 1174 boliger i 2019, med en blokkandel på 4,4 prosent. I perioden 2009-2018 ble det bygget 124 nye boliger, herav 17 som leilighet i blokk.

Leikanger vedtok kommuneplanens arealdel for perioden 2016-2026 i 2019 (Leikanger kommune 2019). Ifølge vår informant har ikke kommunen ansatt planleggere de siste to årene og kommuneplanen ble utarbeidet av konsulenter. Kunnskapen om valgene som ble tatt og den faglige argumentasjonen for boligstrukturen som det ble lagt opp til i kommuneplanen, er i liten grad videreført i ny organisasjon – der planavdelingen i hovedsak består av ansatte fra Sogndal. I arealdelen vises det til samfunnsdelen som har som mål å øke folketallet med 25 personer i året fra 2016 til 2026. I tiårsperioden før 2016 vokste kommunen i snitt med knappe 10 personer årlig. Målsetningen om en årlig økning på 25 personer ligger derfor godt over det som har vært det reelle tilfellet historisk til nå.

Gitt at målsetningen om en gjennomsnittlig økning på 25 personer årlig blir oppfylt, vil det bli behov for mellom 95 og 100 nye boliger frem til 2026 (ibid.). Det vises til en prognose fra fylkeskommunen hvor det er behov for mellom 95 og 100 nye boliger frem til 2026.

Leikanger kommune (2019) sammenlikner egne mål om en årlig økning på 25 personer med SSBs framskrivninger, trolig SSBs mellomalternativ, og viser at SSBs prognoser tilsier en lavere vekst enn det kommunen selv har målsetning om.

Kommunen fremhever rollen den vil få som administrativt sentrum i nye Sogndal kommune, noe som kan gjøre Leikanger attraktiv. En hevder at det derfor er naturlig å legge til rette for attraktive boområder nær disse arbeidsplassene (ibid.).

Samtidig har Leikanger et stort overskudd av personer som pendler inn til de store offentlige arbeidsplassene (Leikanger kommune 2019). Antallet som pendler inn, er nesten dobbelt så høyt som antallet som pendler ut, og differansen er på 482 personer. Det fremheves derfor at målsetningen om vekst er ambisiøs, men at det kan være realistisk å få en større del av dem som jobber i kommunen til å velge Leikanger som bostedskommune. De nevner kartlegginger (uten konkret kilde) som underbygger at de som pendler inn, ønsker å bosette seg i Leikanger. Kommunen hevder videre at mangel på attraktive eneboligtomter de senere år har vært en hindring for økt bosetting. Ifølge vår informant innebærer mangel på eneboligtomter at det ikke kan legges ut slike «uten å utfordre grensen mot LNF-areal». Det synes å være en diskusjon om muligheten for å utnytte jordbruksareal til boligformål nær en sterk arbeidsplasskonsentrasjon for å spare annet landbruksareal i kommunen.

Leikanger kommune (2019) konkluderer med at de vurderer boligbehovet slik for tiårsperioden 2016-2025: Befolkningsvekst på 250 personer og et anslag på 2,35 personer per husholdning (i snitt) gir et behov for 106 nye boliger. Hoveddelen av de nye boligene i Leikanger er planlagt i et boligfelt som ligger om lag 1,5-2 kilometer fra sentrum, dette får vi opplyst fra vår informant. Det planlegges for om lag 100 boliger i dette området, og det er tenkt at boligene vil være en kombinasjon av eneboliger og rekkehus. Ut fra den store andelen eneboliger i Leikanger (75 prosent) vil det ifølge vår informant være fornuftig å etablere en større andel sentrale leiligheter for å legge til rette for at eldre kan flytte til en mer tilpasset bolig og bo hjemme så lenge som mulig. Dette vil også tilgjengeliggjøre eneboliger i markedet til etablererfamilier. Vår informant peker også på at kommunen tar stor økonomisk risiko i et boligmarked med lav aktivitet ved å kjøpe areal, investere i infrastruktur og videreselge tomtene.

4.3 Alver kommune

De tre kommunene Lindås, Meland og Radøy ble 1.1.2020 slått sammen til Alver kommune. Befolkningen i disse tre kommunene har vokst med 30 prosent eller 6800 personer i perioden 2000-2020, til et innbyggertall på 29224 i år 2020. Den årlige befolkningsveksten har i snitt vært på om lag 1,3 prosent i denne perioden, den samme årlige veksten om vi begrenser oss til de siste 10 årene.

Boligmassen ved slutten av 2019 var på rundt 13 000 boliger, med en blokkandel på 6,8 prosent. I perioden 2010-2019 ble det bygget 1884 nye boliger med en blokkandel på 25,8 prosent.

Alver har ikke vedtatt planer, slik at det er de planene som de tre opprinnelige kommunene har vedtatt som gjelder. Når kommuner slår seg sammen vil den enkelte kommune sine arealplaner gjelde som før sammenslåingen. Gjeldende arealdeler vil i realiteten bli tre kommunedelplaner i Alver. Alle de tre kommunene har vedtatt arealdelen i 2019. Målet er å få vedtatt en ny arealdel for den nye kommunen så raskt som mulig. Samfunnsdelen med en overordnet arealstrategi planlegges vedtatt i 2021, mens arealdelen i tråd med ny samfunnsdel planlegges vedtatt innen våren 2024.

Alver kommune har laget et utfordringsnotat og har en planstrategi ute på høring med frist for innspill 26.02.2020 (Alver kommune 2019, 2020). I utfordringsnotatet sies det at siden 2005 har befolkningsutviklingen i de tre kommunene vært nokså ulik. Meland er kommunen med størst befolkningsvekst, 40 prosent de siste 12 årene, drevet av høy netto innflytting og relativt store fødselsoverskudd. Kommunen har rekruttert mange barnefamilier og har derfor en relativt ung befolkning (Alver kommune 2020). Radøy har hatt en befolkningsvekst på ca. 10 prosent de siste 12 årene, hovedsakelig drevet av netto innvandring fra Øst-Europa. I mange av årene har imidlertid netto flytting vært negativ, og kommunen har en relativt eldre befolkning sammenlignet med de to andre kommunene. Lindås, den største av de tre kommunene, har hatt en befolkningsvekst på 20 prosent de siste 12 årene, med varierende drivere bak veksten (ibid.).

Alver kommune har sterk pendling inn mot Bergen med 3846 personer som pendler fra kommunen. Men det er også et betydelig antall som pendler motsatt vei, 1230 personer, dvs. de bor i Bergen og arbeider i Alver.

En gjennomgang av planarbeid i enkelte randkommuner til Bergen, på oppdrag av Hordaland fylkeskommune, peker Rambøll på at Lindås Tomteselskap As samarbeider med kommunen om en modell for fremskaffing av rimelige boliger for personer som har problemer med å komme seg inn på boligmarkedet (Rambøll 2019).

Figur 4.1: Pendlingsmønstre i Alver kommune. 2018



Kilde: Hordaland fylkeskommune, gjengitt i Alver kommune (2019)

Befolkningsframskrivninger

I utfordringsnotatet vises det både til SSBs framskrivninger og befolkningsprognoser laget av Hordaland fylkeskommune. Framskrivningene baseres på historisk flyttemønstre slik at det er de sørligste delene av kommunen som får størst tilflytting som en følge av nærheten til Bergen. Dagens befolkning på rundt 29000 er ventet å nå 35000 rundt 2040. Det sies i utfordringsnotatet at når unge oftere enn andre flytter til de sørlige delene av kommunen, vil også fødslene skje mer sentralt. De eldste vil i større grad bli boende i utkanten av kommunen slik andelen eldre der blir relativt stor.

Kommunen har fått Norconsult til å lage prognoser på skolekrets nivå, basert på tidligere og planlagt boligbygging. Prognosen er basert på Norconsults egen modell for befolkningsframskrivninger. Som i KOMPAS bygger også denne modellen ifølge kommunen på forutsetninger om boligbygging fordelt på geografi og hustype. Vår informant i kommunen forteller at kommunen senere har fått tilgang til KOMPAS, men har ikke kommet i gang med aktiv bruk enda.

Boligbygging og tilgang til boligmarkedet

Det framgår ikke av dokumentene hvordan boligbyggeprogrammet er fastsatt. Antakelig er det en trendforlengelse basert på dagens nivå for boligbygging og deretter er total boligbygging fastlagt slik at befolkningsveksten som følger av dette er i tråd med SSBs og Hordaland fylkeskommune sine befolkningsprognoser.

Boligprogrammet som ligger til grunn for prognosen bygger på en gjennomgang av alle reguleringsaker i kommunen, i tillegg til områder i kommunens overordnede arealplaner som er

avsatt til boligformål. Boligmengden i områdene er ifølge vår informant estimert med utgangspunkt i «boligtettheten» i tilsvarende områder andre steder i kommunen. I tillegg ses dette i sammenheng med SSBs befolkningsprognose for kommunen som helhet. Siden det ikke er rimelig å forvente at det blir bruk for alle boligene det er planlagt for, har dette ifølge vår informant medført en nedjustering av boligprogrammet sammenlignet med hva som hadde framkommet om en kun tok utgangspunkt i planene.

Ingen av dokumentene viser til Hordaland fylkeskommunes beregninger av boligbyggehovet (Hordaland fylkeskommune 2019b). Denne beregningen viser et samlet boligbyggebehov på 2530 boliger i perioden 2019 til 2040, hvorav 82 prosent skal være eneboliger og kun 2 prosent leiligheter i blokk. I arealdelen for Lindås kommune fra 2019 (Lindås kommune 2019, s. 16), er det referert til Norconsults rapport for Alver kommune med en boligbygging i perioden 2019-2033 på 2730 boliger, fordelt på skolekretser, altså betydelig høyere enn i Hordaland fylkeskommune (2019b). Satsingen på regionsentra legger føringer for hvor i kommunen en ønsker å legge til rette for boligbygging.

I arealdelen for Lindås kommune er det blant annet fastsatt kriterier for å ta uregulert boligareal som ikke er i tråd med overordnede føringer for samordnet bolig-, areal og transportplanlegging ut av arealplanen. Det er tatt ut 400 dekar. Kommunen har også fastsatt kvalitetskrav ved vurdering og valg av nye områder for boligbygging, som nærhet til skole, barnehage, kollektivtilbud, teknisk infrastruktur, handel og arbeidsplasser.

Også Meland peker på at nye boligområder skal lokaliseres slik at de er bra for klimaet ved å ligge nær hovedvei, kollektivtilbud, senter og skole, men samtidig på attraktive solplasser (Meland kommune 2019, s.5). En vil åpne for 150 boliger per år og har betydelige boligreserver. Kommunen har som mål å gi et variert tjenestetilbud til befolkningen. Derfor vil kommunen bygge ut i pressområdene over tid, også for å sikre et variert bomiljø.

Radøy kommune vil styrke bygdene gjennom å legge til rette for boligfelt, klyngetun og spredt boligbygging, samtidig som en ønsker å tilby attraktive boliger for å skape bolyst og hindre fraflytting (Radøy kommune 2019a). Boligene skal også i størst mulig grad knyttes til eksisterende infrastruktur som skole, butikk mm. (Radøy kommune 2019b).

I utfordringsnotatet sies det at dersom boligprisene er betydelig høyere i noen områder av kommunen, og at det er i disse områdene muligheten for deltakelse og sosial støtte er størst, så bidrar dette til sosial ulikhet som igjen kan påvirke helse. Eventuelle virkemidler for å dempe slike effekter drøftes ikke.

4.4 Voss kommune

Voss kommune ble fra 1. januar 2020 slått sammen med Granvin herad og Oksenhalvøya fra Ullensvang herad og kalles nå Voss herad. Befolkningen i kommunen har vokst med i underkant av 7 prosent eller 970 personer i perioden 2000-2020, til et innbyggertall på 15 740 i år 2020. Den årlige befolkningsveksten har i snitt vært på om lag 0,3 prosent i denne perioden, 0,6 prosent om vi ser på den årlige veksten de siste 10 årene.

Boligmassen i 2019 var på rundt 13000 boliger, med en blokkandel på 6,6 prosent. I perioden 2010-2019 ble det bygget 672 nye boliger med en blokkandel på 26 prosent.

Fellesnemda for Voss herad varslet oppstart av arbeidet med både kommuneplanens samfunnsdel og arealdel tidlig i 2018. Det er et mål å få vedtatt begge planene i løpet av 2020 (Voss herad 2020a, 2020b).

Kommuneplanens samfunnsdel uttrykker at det skal legges til rette for gode boligtilbud i alle deler av kommunen, og det skal være en prioritert strategi å skaffe bolig til alle grupper av befolkningen. Boligbygging vil være en følge av forventet befolkningsutvikling. Kommunen viser til

husholdningsframskrivninger fra SSB for perioden 2020-2031 (Voss herad 2020a, s. 11). I kommuneplanens arealdel er SSBs middelalternativ utarbeidet i 2018 for Voss brukt som utgangspunkt for planleggingen, der befolkningen er fordelt på alder og kjønn, ikke husholdninger (Voss herad 2020b). Årlig framtidig befolkningsvekst vil etter dette være 0,5 prosent.

Trendflyttingsmodellen i KOMPAS ble så brukt. Arbeidet med kommuneplanen i 2018-2019 ble gjennomført som et eget prosjekt i sammenslåings-prosessen av kommunene. Det ble gjennomført med egen prosjektleder. Under beskrivelsen av KOMPAS i kapittel 3, viser vi hvordan trendflyttingsmodellen som en variant av KOMPAS-systemet virker. Framtidig befolkningsutvikling, også fordelt på husholdningstyper blir bestemt av det historiske flyttemønsteret på plansonenivå, men bygger også på et boligbyggeprogram for de enkelte plansonene.

Mens 70 prosent av boligmassen i dag er eneboliger og våningshus, var denne andelen betydelig lavere i nybyggingen de siste ti årene. I dag består 62 prosent av husholdningene av aleneboere og par uten barn. Denne andelen vil øke i framskrivingsperioden, og ifølge vår informant i kommunen er behovet for flere mindre boliger reelt.

Tabell 4.1: Framskrivning av husholdninger med trendflyttemodellen basert på KOMPAS/SSB.

	Antall	Endring fra 2018	
	2018	2031	2040
Husholdninger			
Par m/barn (yngste 0-17 år)	1632	24	33
Mor/far m/barn (yngste 0-17 år)	350	7	7
Flerfamiliehusholdninger	356	16	23
Enfamiliehushold. m/voksne barn	746	4	21
Par u/hjemmeboende barn	2062	183	241
Aleneboende	3021	296	471
Andre husholdninger	0	0	0
Uoppgitt	0	0	0
Totalsum	8166	531	796

Kilde: Voss herad. Kommuneplan 2020 – 2031. Senterstruktur

På grunnlag av dette trekker kommunen en slutning om at det er behov for å bygge flere små boliger (ibid.). Det konstateres at folketallet i Voss sentrum vokser og at boligutviklingen i sterk grad bør skje der, men i tillegg bør det komme boligutbygging i lokal- og nærsentra.

Boliganalysen har lagt grunnlag for å utforme en boligstrategi i perioden, særlig for å bestemme hvor i kommunen en ønsker vekst. Analysen baserer seg som nevnt på bruk av trendflyttingsmodellen i KOMPAS, som gir befolknings- og husholdningsutvikling på plansonenivå, se tabellen ovenfor. Basert på dette resultatet, samt statlige føringer om knutepunktfortetting og bærekraftig utvikling, har kommunen planer om at 70 prosent av boligbyggingen skal skje i Voss sentrum. Voss har også lagt til grunn «Regional plan for attraktive senter i Hordaland» og det har vært dialog med fylkeskommunen underveis i arbeidet (Hordaland fylkeskommune 2015). I hvor stor grad denne fordelingen faktisk har vært tilfelle i de siste årene er vår informant noe usikker på, men trenden er at folk flytter fra periferi til sentrum. Det har vært vekst knyttet til boligområdene rundt sentrum, og noe reduksjon i mange grender lenger fra sentrum. Men ifølge vår informant

har grendene på Voss fremdeles stor aktivitet og ønsker å være levende grender. Derfor er det sterk tradisjon for å bo og leve i grendene.

I plandokumentene finnes det ingen drøfting av for eksempel sosial bærekraft eller mer konkret om tiltak for å hjelpe husholdninger med begrensede ressurser til å etablere seg på boligmarkedet.

4.5 Ås kommune

4.5.1 Innledning

Ifølge det nylig vedtatte handlingsprogrammet for Ås kommune var det 20334 innbyggere ved inngangen til 2019, en økning på 1,2 prosent i forhold til 2018 (Ås kommune 2019b). Kommunen mener dette har sammenheng med et relativt lavt antall ferdigstilte boliger samt en avtakende førstegangseffekt av Studentprosjektet som har som formål å få studenter til å melde flytting til Ås kommune.⁶ Befolkningsveksten de siste 10 årene var 2,5 prosent per år og blokkandelen i nybyggingen i samme periode var 56,6 prosent.

SSBs middelvekstprognose benytter historiske data som en viktig faktor i framtidige prognoser. Det forventes en betydelig befolkningsvekst i Ås kommune i årene framover, men prognosen til SSB viser en befolkningsvekst som er for høy i de nærmeste årene, ifølge kommunen.

Rådmannen har satt ned en arbeidsgruppe som skal utarbeide en framskriving som i større grad tar hensyn til lokale forhold enn det modellen til SSB gjør. Dette gjelder blant annet forventet boligbygging og innflytting som følge av gjeldende boligprogram. Det forventes vekst i både aldersgrupper for barnehage, skole og eldreomsorg.

Ås kommune har et mål om årlig befolkningsvekst på 2 prosent. Samtidig er det avsatt areal til boligbygging som muliggjør en vekst på 5 prosent per år. Det krever en aktiv styring av tilbudet dersom målsettingen på 2 prosent skal oppnås. I siste handlingsplan er årlig vekst de nærmeste årene beregnet til 1,4 prosent.

Kommunen har dermed frigjort seg fra SSBs befolkningsframskrivninger som i stor grad baserer framtidig utvikling på at innenlandsk flyttemønster for de siste årene skal fortsette. SSBs framskrivning viser en årlig vekst på rundt 2,5 i prognoseperioden (2019 – 2035).

4.5.2 Overordnede planer i Ås

Kommuneplanen for 2015-2027 hadde som mål at Ås skulle være et utstillingsvindu for bærekraftig areal- og tettstedsutvikling innen 2027 og ha en boligpolitikk som utjevner sosiale forskjeller. Det heter på side 11:

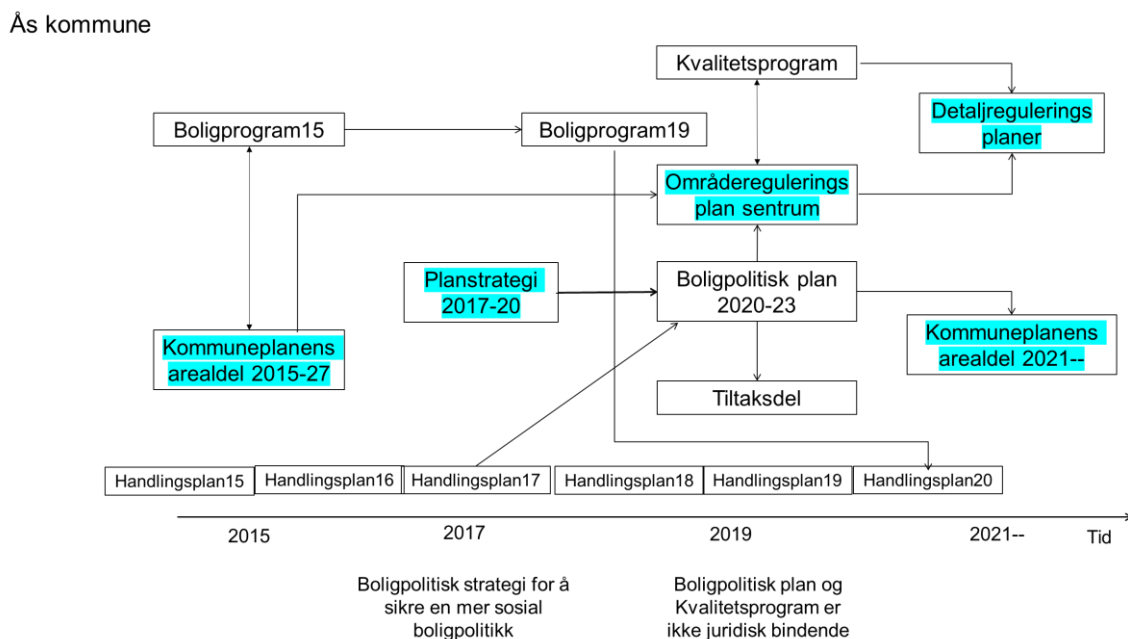
Etablering av ny boligbebyggelse skal baseres på prinsippene om samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. Dette betyr at hovedtyngden av boliger skal etableres i gangavstand til handel og arbeidsplasser og eksisterende kollektivtilbud, fortrinnsvis i tilknytning til jernbanen. Kommunen ønsker også å tillate noe boligbygging i gangavstand til eksisterende høyfrekvent busstilbud.

⁶ Fra grunnlagsnotatet KOMPAS, s.16: Ås kommune har en pågående kampanje som oppfordrer studenter på NMBU til å folkeregistrere seg i Ås kommune. Befolkningsframskrivningen viser en opphoping av 20-29 åringer i Brønnerud skolekrets. Sannsynligvis er dette en effekt av kampanjen.

Kapasiteten på teknisk og sosial infrastruktur, primært skolekapasitet og transportkapasitet, vil være en begrensende faktor for vekst. Det er derfor lagt inn rekkefølgebestemmelser som skal sikre at utbygging kanaliseres til områder som har tilstrekkelig kapasitet.

I figuren nedenfor vises en skjematisk framstilling av relevante plandokumenter for Ås kommune siden siste kommuneplan fra 2015. De formelle plandokumentene etter Plan- og bygningsloven er fargelagt.

Figur 4.2. Plandokumenter, boligpolitiske dokumenter og boligprogram i Ås kommune fra 2015



Planstrategien for perioden 2017-2020 skulle innebære en rullering av den boligsosiale planen. Kommunestyret vedtok imidlertid 13.12.17 å utarbeide en boligpolitisk strategi for å sikre en mer sosial boligpolitikk. I forbindelse med behandlingen av handlingsprogrammet for 2017 ble det vedtatt at:

Ås kommune skal utarbeide en boligpolitisk strategi for å sikre en mer sosial boligpolitikk. Den skal klargjøre hvilke egnede modeller kommunen skal ta i bruk og hvilke arealer som bør prioriteres. Som grunneier skal kommunen i kommende boligbyggeprosjekter velge en egnet modell i henhold til denne strategien. Ved salg av kommunal eiendom til private utbyggere, skal det legges inn betingelser og bestemmelser som pålegger utbyggere å følge strategien. Eldrekollektiv skal vurderes innarbeidet i nye reguleringsplaner og utbyggingsprosjekt.

Strategien endte i en boligpolitisk plan for Ås kommune som ble vedtatt i oktober 2019 og er en temaplan med tiltaksdel. Planen er ikke juridisk bindende, men gir retning for boligpolitikken i Ås og vil være et grunnlag for rullering av kommuneplanen. Arealbruk er ikke en del av strategien – dette ivaretas i kommuneplanen. Den boligpolitiske planen bygger i all hovedsak på eksisterende kunnskap. Det vil si at det ikke er laget nye utredninger i forbindelse med planen. Tiltaksdelen utarbeides som et eget dokument, og vurderes hvert år i sammenheng med kommunens handlingsprogram og økonomiplan. Rapportering på tiltaksdelen skjer i tertialrapportene og i årsmeldingen (Ås kommune 2019a).

Den boligpolitiske planen tar for seg målgrupper i det regulære boligmarkedet, det kommunale boligmarkedet og de som befinner seg mellom disse to markedene. Dette er et komplekst fagområde, der kommunen sier den må ha mer kunnskap om det framtidige helhetlige boliglivet for disse målgruppene. Kommunen må også øke kunnskapen om hvilke virkemidler den kan

bruke for å kunne bidra til å dekke dette behovet. Dette legger føringer for den boligpolitiske planens mål, strategier og tiltak. Politikerne ønsker å legge inn regulerte leienivåer og regulerte priser, men er ikke villig til å subsidiere, uttaler våre informanter. Kommunen tilstreber derfor å få fram boliger i ulike prisklasser og ulik disposisjonsform – en har en dialog også med målgrupper om dette.

I det ordinære markedet sies det om eldre og barnefamilier i planen, s. 4:

Ved å bygge leiligheter som er attraktive for seniorer, vil eneboliger i større grad bli frigjort for bl.a. barnefamilier. Samtidig bør det bygges flere boliger som rekkehus og leiligheter rettet mot barnefamilier som ønsker å flytte til Ås. Det etterspørres også boliger for bofelleskap av typen bokollektiv for eldre og andre som ønsker å bo i boligfelleskap.

Kommunen ønsker å få oversikt over hva slags boligbehov godt voksne med utflyttede barn har. Prognosesenteret har foretatt kartlegginger av flytteønsker blant annet i denne gruppen – men kommunen vet ikke helt hvordan svarene skal tas inn i planen (Leszczynski og Einan 2017). De finner forenklet at unge ønsker å bo i eneboliger, mens de eldre vil bo i leiligheter. Prognosesenteret utnyttet svarene til å beregne hva slags boliger det blir for lite av hvis boligønskene skal oppfylles og kommer til at det i dag er for lite blokkleiligheter. For å finne konkrete boligbyggebehovstall ut fra dette benyttes også befolkningsframskrivninger fra SSB.

Når det gjelder mellommarkedet sies det:

Kommunen bør i den grad det er mulig, bidra til at det tilrettelegges for rimeligere boliger for å gjøre det lettere for førstegangsetablerere, lavinntektsgrupper, studenter og småhusholdninger å bo i Ås.

Det sies også at det er en sammenheng mellom rekruttering av nøkkelpersonell, for eksempel sykepleiere og lærere, og boligpolitikk.

Det ble utarbeidet et boligprogram for perioden 2015-2030 som fulgte opp kommuneplanens arealdel fra 2015. Et oppdatert boligprogram, med årlig byggeaktivitet fordelt på plansoner og boligtyper danner grunnlag for beregninger av befolkningsutviklingen på plansoner fra 2019 til 2035 ved bruk av KOMPAS-modellen (beregninger ble foretatt våren 2019).

I handlingsprogrammet for 2020 sies det:

Kommunens boligprogram er et styringsdokument som angir hvor boligutbygging forventes, når boligene er innflyttingsklare, antall boliger og hvilken type (enebolig, rekkehus eller leilighet). Boligprogrammet oppdateres hvert år og viser rådmannens antakelser om fremtidig boligutbygging. Utgangspunktet er gjeldende kommuneplan med de områder som er avsatt til fremtidig boligbebyggelse.

Kommuneplanens planbeskrivelse gir grunnlag for å foreslå fordeling på hustyper og antall boliger i boligprogrammet. Utover dette blir detaljene fastsatt i detaljreguleringene.

4.5.3 Kommunedelplaner og områdereguleringer

Universitetet og Follobanen er de to viktigste driverne bak utviklingen av regionbyen Ås. Kommunen har bestemt at en stor del av veksten skal komme sentralt. Det er avsatt 22 områder til boliger med mellom 3200-3400 boenheter med en gjennomsnittlig boligstørrelse på 80 kvm. Det sies ikke noe om boligtype og boligstørrelse. Mellom 2019 og 2040 er det planlagt bygget ca. 6.000 boliger hvorav om lag 6 av 10 boliger vil komme i sentrumsområdet.

Kommunestyret i Ås vedtok en områderegulering for Ås sentrum 23.10.19 og med denne planen har kommunen lagt rammene for utviklingen av Ås sentralområde i lang tid framover.

Detaljene skyves til neste plannivå som vil være detaljreguleringer. Kommunen har også arealer for boligbygging utenfor sentrum.

Det er en rekke utredninger som ligger til grunn for planen, blant annet WSP/ OsloMets rapport om fortetting og transformasjon, der ett kapittel spesielt ser på hvordan boligpolitiske mål kan realiseres gjennom sentrumsplanen (Nordahl mfl 2019).

Planen består av et plankart som viser *hva arealene skal brukes til*, som for eksempel boliger, handel, forretning, kontor, veier, torg, parker og grønnstruktur. I tillegg gis det planbestemmelser som mer konkret sier noe om *hvor tett* det kan bygges, høyder, rekkefølgebestemmelser, krav til detaljregulering, krav til uteoppholdsareal og lekeplasser, parkering og bruk av et kvalitetsprogram. Kvalitetsprogrammet skal sikre kvalitet i områdene, det skal være retningsgivende og skal brukes aktivt i plan- og byggesaksbehandlingen. Dette programmet har høye ambisjoner.

Områdeplanen har ikke bestemmelser om boligtyper og sammensetning av boligtyper/størrelse. Boligtilbud og boligtypologier er omtalt i kvalitetsprogrammet og må følges opp i detaljreguleringene. Kommunen har ambisjoner om å legge til rette for et bredt og fleksibelt boligtilbud som gir en variert beboersammensetning med tanke på alder, økonomi og husholdningstyper. Derfor trenger kommune kunnskap om boligpreferanser og flyttemotiv til de målgruppene en ønsker å tilrettelegge for i sentrum. Kommunen vil legge til rette for boliger i ulike prisklasser, uten at det presiseres om prisene skal avvike fra markedspris. Det er også et mål å få flere unge til å bosette seg i sentrum gjennom å lette førstegangsetablering. Samtidig vil det bli tilbudt kommunale boliger til vanskeligstilte.

Kommunen har jevnlig møter med utbyggere som eier grunn i sentrum. Det vises til kostnadsoverslag og det spørres om utbyggerbidragene driver prisene oppover. Samtidig er det eksempler på at eneboliger i planområdet er solgt for inntil 20 millioner kroner. Slike beløp kan reflektere betalingsvilligheten for tomtegrunn i området, gitt de planbestemmelser som foreligger og forventede salgspriser på nye boliger i området. Kommunen vurderer bruk av en anleggsbidragsmodell, og det vurderes å lage frivillige avtaler med utbyggere om leie/eie mot å slippe kostnader til infrastruktur.

4.5.4 Bruk av KOMPAS

Ås kommune har valgt å bygge intern kompetanse på bruk av KOMPAS-modellen selv, mens arbeidet i perioden 2015-2018 var satt ut til Rambøll AS. Når et boligbyggeprogram legges inn for ulike planoner i kommunen, kan boligbyggingen fordeles på tre boligtyper, men ikke på størrelse i kvadratmeter. Inndeling i planoner er basert på skolekretser, i alt 7. Våren 2019 ble det utarbeidet befolkningsframskrivninger på skolekretsnivå ved bruk av KOMPAS-modellen. Prognosene går fram til 2035. Det tas utgangspunkt i Ås kommunes boligprogram, revidert våren 2019. Boligprogrammet angir hvor boligutbyggingen er forventet gjennomført, til hvilket tidspunkt og hvilken boligtype (enebolig, rekkehus eller leilighet). I kjøringene er det lagt inn bygging av 5967 nye bruksenheter fram mot 2035, hvorav 3000 bruksenheter inngår i områderegeringsplanen for Ås sentralområde.

Grunnlaget for bruk av KOMPAS-modellen er arealdelen til kommuneplanen. Boligområder i kommuneplanen – uregulerte felt der en har en formening om hva som skal komme og regulerte felt som gir klarere informasjon om hva som kommer, danner utgangspunkt for konkrete anslag for hva som skal bygges. Det er tidspunktet for innflytting som legges inn. Boligbyggingen og dermed befolkningsutviklingen som følger av dette, er på nivå med SSBs befolkningsprognoser på kommunenivå. Modellen brukes også til å dimensjonere sosial infrastruktur i plansonene.

Utenfor sentrum kan skoler bli nedlagt, samtidig som utbyggere er interessert i å bygge for barnefamilier. I en av plansonene oppgis det et trendbrudd når en endrer fra eneboliger til blokk.

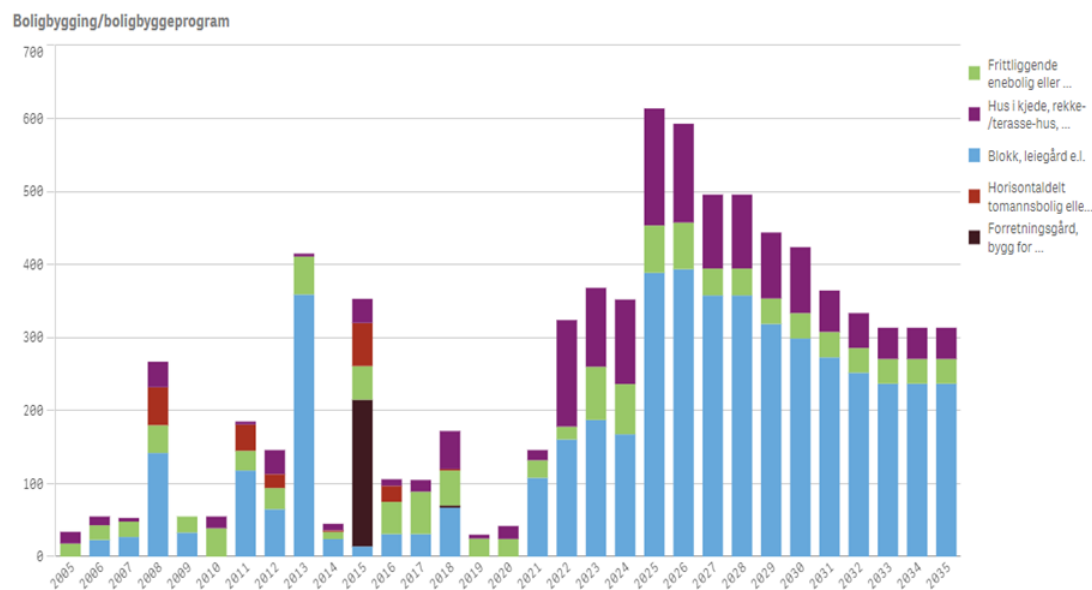
Dette forklares av en nasjonal endring i boligpolitikk og kompakt utvikling. De leilighetene som er bygget der er små, fordi blokkboliger i dette området ikke er etterspurt av barnefamilier. Som følge av dette er deler av den sosiale infrastrukturen underutnyttet. Samtidig er tjenestene i sentrum sprengt. Men mer vekst perifert kolliderer med overordnede politiske føringer. Kommunen mener at nye perifere boligområder vil undergrave sentrumsutviklingen. Modellen bommet tidligere på internflytting og inn/utflytting fra mer perifere områder i kommunen. – for eksempel at en får mange leiligheter på Solberg som tidligere var et villa-område – dette som et resultat av fortetningspolitikken.

Kommunen er forsiktig med å endre standardforutsetningene ved bruk av modellen, men i kjøringen foretatt i 2019 er forutsetningene justert for manglende eller urealistiske verdier i «innflyttere per bolig etter boligtype» og «ledigstilte boliger på grunn av utflytting».

Rådmannens siste boligprogram, gjengitt i handlingsplanen (Ås kommune 2019b) viser at av de om lag 3000 planlagte boligene som kommer i sentrum, vil nær 16 prosent (470 boliger) være enheter i rekkehus, mens resten vil være blokkleiligheter. For alle områder utenom sentrum er det lagt opp til følgende fordeling av boligtyper av et antall i perioden på i underkant av 3000; eneboliger 23 prosent, rekkehus 29 prosent og blokkleiligheter 49 prosent.

Vurderingene av ønsket bygningstypologi og utnyttelse er i vesentlig grad gjennomført i foregående planprosesser. Viktigste er rullering av kommuneplanen som angir nye utbyggingsområder i boligprogrammet.

Figur 4.3. Historisk boligbygging 2005-2018 og planlagt boligbygging 2019-2035, fordelt på boligtyper



Kilde: Ås kommune. Grunnlagsdokument - befolkningsframskrivninger.

Fordeling over tid og på boligtyper samlet sett for kommunen er vist i figuren ovenfor. Framskrivningen gir en årlig befolkningsvekst på 2,4 prosent.

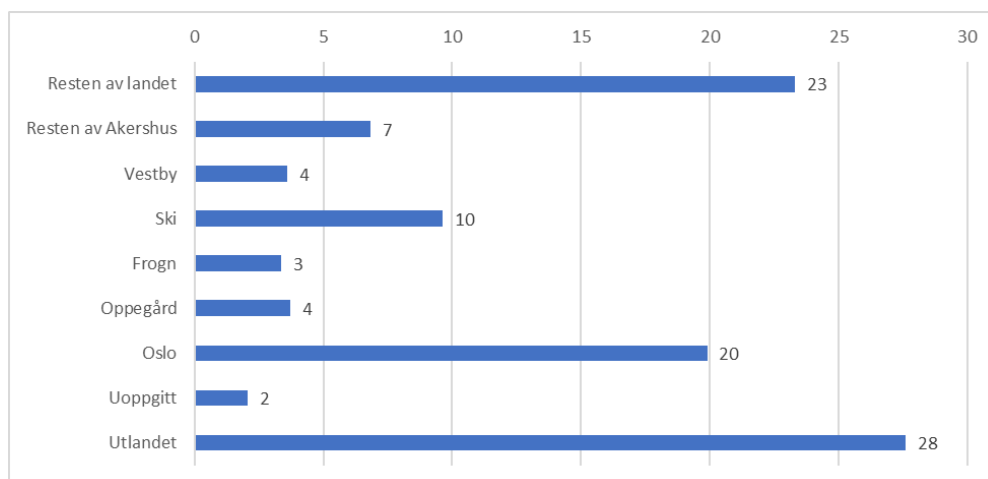
4.5.5 Eksempler på bruk av microdata.no for Ås kommune

Ifølge kommunen bør hele Follo-området ses under ett når boligmarked og boligbygging skal vurderes, fordi Ås kommune er en del av et større bolig- og arbeidsmarked. KOMPAS-modellen ser kun på en enkelt kommune, og benytter som nevnt detaljerte erfaringstall om flytting når befolkningen skal framskrives.

Vi skal i dette delkapitlet se nærmere på hvordan microdata.no kan utnyttes til å få mer kunnskap om de som faktisk har flyttet til Ås kommune. Vi går nærmere inn på denne datakilden i kapittel 5, beskriver tilgjengeligheten til slike data og ytterlige muligheter for bruk.

Av innbyggerne i Ås i 2015 bodde 10,5 prosent i en annen kommune året før. Figuren nedenfor viser hvor disse flyttet fra.

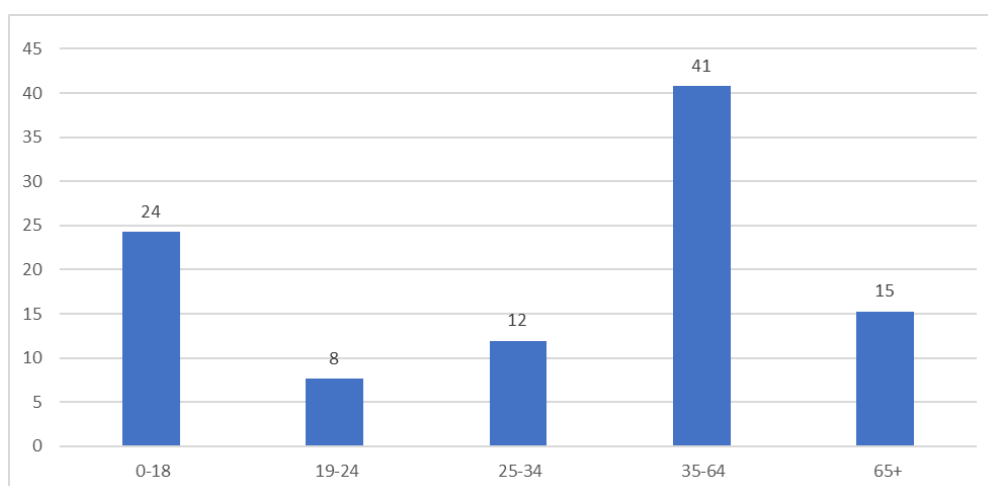
Figur 4.4: Innflyttere til Ås i løpet av 2014 etter fraflyttingssted. Prosent



Kilde: Egen bearbeiding av tall fra microdata.no

I 2014 kom 28 prosent av innflytterne fra utlandet, 21 prosent fra nabokommunene Vestby, Ski, Frogn og Oppegård, mens 20 prosent kom fra Oslo.

Figur 4.5: Innflyttere til Ås i løpet av 2014 etter alder. Prosent

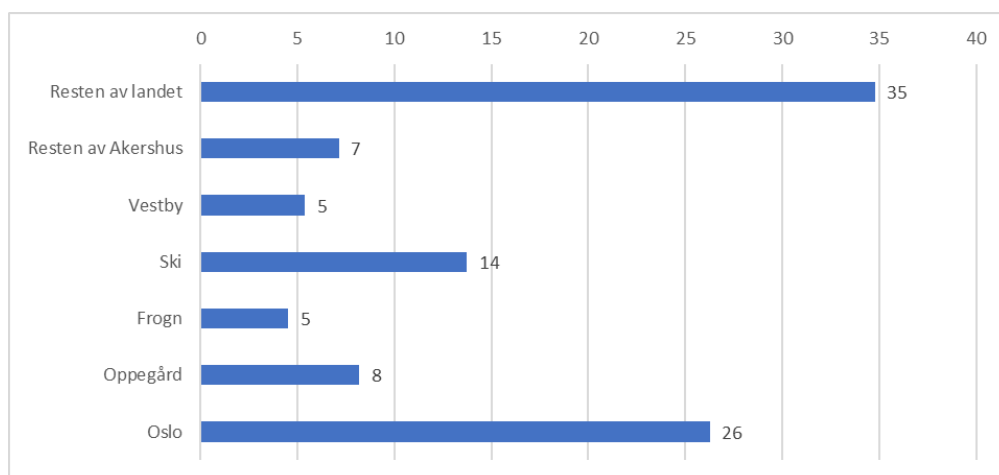


Kilde: Egen bearbeiding av tall fra microdata.no

Halvparten av innflytterne til Ås i 2014 var barn under 18 år. Hele 41 prosent var i aldersgruppen 35 til 64 år. Antall personer over 65 år utgjorde 15 prosent av innflytterne.

Barnefamilier og eldre er to grupper som er i fokus i boligplanleggingen.

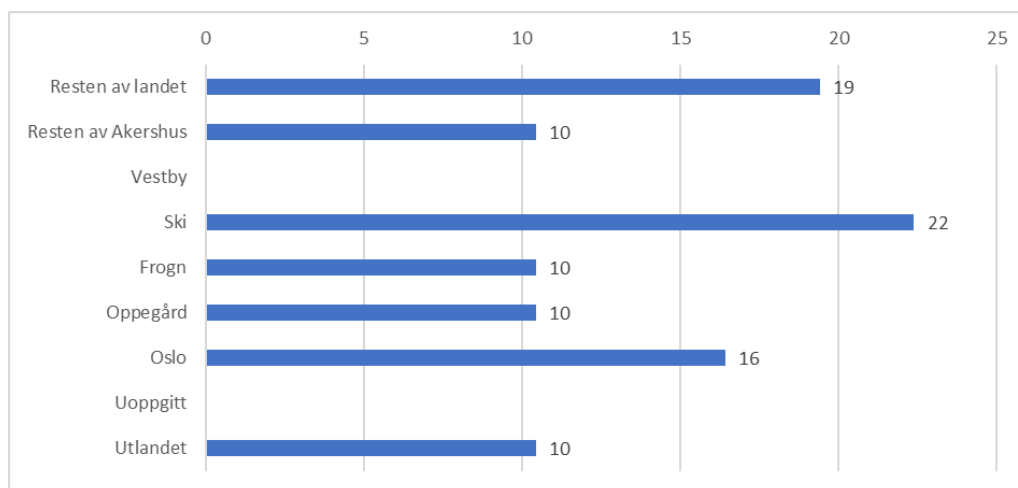
Figur 4.6: Personer i barnefamilier 1. januar 2015 som flyttet til Ås i 2014 etter fraflyttingssted. Prosent



Kilde: Egen bearbeiding av tall fra microdata.no

I Ås kommune inngår 49 prosent av innbyggerne i 2015 i barnefamilier. Av disse personene flyttet 6 prosent til Ås i løpet av 2014. Figuren ovenfor viser hvor disse personene kom fra. Mens litt over 1 av 4 kom fra Oslo er det samlet sett 31 prosent som kom fra nabokommunene Vestby, Ski, Frogn og Oppegård. Hele 35 prosent flyttet til Ås fra resten av landet. I neste figur viser vi tilsvarende tall for personer over 65 år.

Figur 4.7: Innflyttere til Ås 1. januar 2015 etter bosted i 2014 etter fraflyttingssted. Alder 65+. Prosent



Kilde: Egen bearbeiding av tall fra microdata.no

Eldre som i løpet av 2014 flyttet til Ås utgjør kun 2,5 prosent av alle over 65 år bosatt i kommunen i 2015. Av de få som flyttet inn kom 58 prosent fra nabokommunene, 16 prosent fra Oslo og 19 prosent fra resten av landet.

Dette viser at boligtilbudet for eldre i beskjeden grad har påvirket tilveksten av eldrebefolkningen i Ås, mens hva slags nye boliger som tilbys barnefamilier trolig vil ha betydelig større innvirkning

på rekruttering av barnefamilier utenfra. Boligtilbudet til barnefamilier som ønsker eneboliger og småhus består generelt av frigjorte slike boliger som følge av eldres flytting og nybygging av disse hustypene.

4.6 Oppsummering kommuneintervjuer

I denne oppsummeringen vises hva slags strategier, modeller og metoder som benyttes i de fem kommunenes boligplanlegging. I tillegg vises årlig befolkningsvekst og blokkandel i nybyggingen de siste 10 årene pluss hvilken framtidig befolkningsvekst det planlegges for.

Tabell 4.2. Sentrale trekk ved kommunal boligplanlegging i de fem kommunene.

Tema	Bjørnafjorden ¹⁾	Sogndal ²⁾	Alver	Voss	Ås
Befolkningsvekst per år, siste 10 år	2,5 %	1,7 %	1,3 %	0,6 %	2,5 %
Blokkandel i nye boliger, siste 10 år	26,0 %	11,4 %	25,8 %	26,0 %	56,6 %
Befolkning – årlig framtidig vekst	3,0 %	0,7 %	0,5 % ⁴⁾	0,5 %	Mål på 2,0 %
Drivere	Nærhet til Bergen, Ny E39	Høgskolen på Vestlandet, videreg. skole	Nærhet/ pendling til Bergen	Ingen nevnt	Universitetet og Follobanen
Har fortettingsstrategi	Ja	Fortetting diskuteres. Øsker at pendlere til Leikanger skal bosette seg i kommunen.	Ja, fokus på regionsentra. Befolkningen flytter tettstedene i sør, mot Bergen ⁵⁾	Ja, 70 prosent av boligbyggingen skal skje i Voss sentrum. Også opptatt av levende grender	Ja, egen områdeplan for Ås sentrum, men også boligbygging andre steder
Boligprisutfordringer	For dyrt for unge barnefamilier i sentrum	Høy utleieandel – studenter. Investering i utleieboliger gir relativt høye boligpriser	Nei	Nei	Ja. Satser på å bygge for mellommarkedet. Kontakt med utbyggere om kostnadsdrivere
Bruker PANDA	Nei	Ja ³⁾	Ser på ⁴⁾	Nei	Nei
Bruker KOMPAS	Nei	Nei	Ja, på sonenivå. Valgt boligprogram vil stemme med SSBs befolkningsprognoser	Ja, trendflyttingsmodellen er brukt	Ja, legger inn boligbyggeprogram med hustyper på sonenivå
Bruker SSBs befolk. prognoser	Høy-alternativet	Ser på	Ser mest på disse	Ja, middelalternativet	Ser på. SSB middel: 2,5 %
Bruker boligpreferanseundersøkelser	Ja, eldre og barnefamilier	Nei	Nei	Nei	Ja - Prognose-senteret
Fokus på:					
- Eldre	Ja, bygger blokkleiligheter for å utløse markedet	Nei	Eldre vil utgjøre en stor andel i perifere deler av kommunen	Aleneboere øker – vil bygge flere små boliger	Fokus på eldrekollektiv i ny bebyggelse
- Barnefamilier	Ja, overtar eldre sine boliger	«Mangler» enebolig-tomter i Leikanger	Har rekruttert mange barnefamilier	Nei	Nye attraktive leiligheter for seniorer frigjør eneboliger
- Unge	-	Studenter og utleie-markedet	Mange unge flytter sørover i kommunen	Aleneboere øker – vil bygge flere små boliger	Rimelige boliger for førstegangsetablerere
Fokus/ virkemidler for mellomgruppen	Nei	Nei	Lindås tomteselskap: modell for rimelige boliger	Nei	Boligpolitisk strategi for å sikre en mer sosial boligpolitikk. Tiltaksdel i sammenheng med handlings- og økonomiplan

1) Gjelder tidligere Os kommune. 2) Gjelder tidligere Sogndal kommune. 3) Hordaland fylkeskommunes (HF) lokale høyalternativ, som er litt lavere enn SSBs mellomalternativ. 4) Hordaland fylkeskommune 5) Tidligere Radøy kommune ønsker spredt boligbygging på attraktive tomter for å tiltrekke seg nye innbyggere.

5 Datakilder og tilgjengelighet

5.1 Offentlig tilgjengelig data

I dette avsnittet viser vi til statistikkbanken i SSB, hvor det finnes tilgjengelige data på en rekke områder. Her vil vi fokusere på befolknings- og boligdata, som er mest relevante for temaet som tas opp i denne rapporten.

Befolkning

Befolkningsstatistikken er svært omfattende. Det første skillet kan gjøres mellom status på befolkningen på et bestemt tidspunkt, ofte 1. januar et bestemt år og de endringene som skjer gjennom et år knyttet til flyttinger inn og ut av den enkelte kommune, dødsfall og fødsler.⁷ I tillegg til kjennetegn ved befolkningen etter alder, kjønn mm, publiseres det også husholdningsstatistikk, med en finmasket oppdeling på husholdningstyper.⁸ I boligstatistikken omtalt i avsnittet nedenfor kan en finne opplysninger om hvilke husholdninger som bor i hvilke boliger.

I arbeidet med å legge til rette for nye boliger, er SSBs framskrivninger av befolkningen på kommunenivå nyttig.⁹ Slike framskrivninger gjøres i mange alternativer der forutsetninger om fruktbarhet, levealder, innenlandsk flytting og innvandring varierer. Den siste framskrivningen ble gjort i 2018 og de publiseres annet hvert år.

Bolig

Mange av SSBs data er offentlig tilgjengelig på SSBs nettsider. På kommunenivå vil det ligge mye tilgjengelige data under SSBs statistikkbank. Mange av de relevante variablene kan fordeles på flere bakgrunnsvariabler. Hvilke data er relevante og hvor finnes de i statistikkbanken? Vi kan inndele opplysningen i oversikter over boligmassen på ulike tidspunkt, hustype, størrelse og andre kjennetegn ved boligene. Det kan også være interesse for hvordan boligmassen er fordelt på disposisjonsform og hvem som bor i ulike boligtyper.

Oversikt over boligmassen, <https://www.ssb.no/statbank/list/boligstat>:

- Boliger, etter bygningstype
- Boliger, etter bygningstype og byggeår
- Boliger, etter bygningstype og bruksareal
- Boliger, etter bygningstype og eieform
- Boliger, etter bygningstype og heis
- Boliger, etter bygningstype og antall rom
- Boliger, etter bygningstype og antall bad
- Boliger, etter bygningstype og antall WC
- Boliger, etter bygningstype og tettbygd/spredtbygd strøk
- Boliger, etter byggeår og bruksareal
- Boliger, etter byggeår og antall rom
- Boliger, etter antall etasjer i bygningen
- Boliger, etter kjøkkenmuligheter
- Boliger, etter beliggenhet (etasje) i bygning

⁷ <https://www.ssb.no/statbank/list/folkemengde>

⁸ <https://www.ssb.no/statbank/list/familie>

⁹ <https://www.ssb.no/statbank/list/folkfram>

Fra 2015 har SSB lagt ut data om boligmassen basert på ulike registre som SSB har tilgang til. Det fins tall for husholdninger, men også for personer. Følgende tabeller kan tas ut for alle kommuner, også på bydelsnivå for de største byene:¹⁰

- Eierstatus.
- Trangboddhet
- Bygningstype

For større kommuner finnes følgende data, både på husholdnings- og personnivå.

- Bygningstype, etter husholdningstype.
- Eierstatus, etter husholdningstype.
- Eierstatus, etter bygningstype.
- Trangboddhet, etter bygningstype.
- Trangboddhet, etter husholdningstype.
- Trangboddhet, etter antall barn.
- Trangboddhet, etter inntektsgruppe.
- Eierstatus, etter antall barn.
- Bygningstype, etter inntektsgruppe.
- Eierstatus, etter inntektsgruppe.

KOSTRA gir en god oversikt over de kommunalt disponerte boligene som en del av boligmassen.¹¹

Boligene endres over tid gjennom nybygging og avgang av boliger i kommunene. Her vil det være byggearealstatistikken som er den sentrale kilden for informasjon.¹²

- Boliger og bruksareal til bolig, etter bygningstype 2000 - 2019
- Bruksareal til annet enn bolig, etter bygningstype (m²) 2000 - 2019
- Avgang av boliger, etter bygningstype 2012 - 2019
- Ombygging til boliger, etter bygningstype 2012 - 2019

For å se hvordan nybygging og andre aktiviteter påvirker arealbruk i kommunene er SSBs arealstatistikk nyttig.¹³

- Arealbruk og arealressurser, etter arealklasser (km²) 2011 - 2019
- Fysisk nedbygd areal (km²) 2011 – 2019

SSB publiserer statistikk over utviklingene i boligpriser, men på svært aggregert nivå hvert kvartal. Eiendom Norge gjennom Eiendomsverdi AS publiserer månedstall på mindre aggregert nivå, men ikke på kommunenivå.

Men publiseringen av slik statistikk gjør at en lokalt i ulike kommuner kan gjøre grove sammenligninger av eget oppfattet boligprisnivå i kommunen mot publisert statistikk i andre regioner og større kommuner. Det er mulig for kommuner å få forskningsinstitutter eller konsulenter til å bearbeide prisdata som for eksempel SSB sitter på. For eksempel kan det være aktuelt å sammenlikne prisnivået på en standardbolig mellom egen kommune og kommuner i samme region.

¹⁰ <https://www.ssb.no/statbank/list/boforhold>

¹¹ https://www.ssb.no/statbank/list/kombolig_kostr

¹² <https://wstatbank/list/byggeareal>

¹³ <https://www.ssb.no/statbank/list/arealstat>

5.2 Andre kilder

I tillegg til data som er offentlig og gratis tilgjengelig kan kommuner og andre aktører bestille mer skreddersydde data basert på de samme kildene som er offentlig tilgjengelig. Det er en rekke kombinasjoner av tabeller som kan være ønskelig, men som ikke er lagt ut i SSBs statistikkbank eller kommunenes egne statistikkportaler.

Modeller som KOMPAS og PANDA spesialbestiller også data fra SSB som benyttes som input i modellene.

En ny analysemulighet for forskere og studenter er blitt tilgjengelig gjennom tjenesten microdata.no.¹⁴ Der kan en bearbeide og analysere en rekke tilgjengelige registervariabler, som data om befolkning, boliger, utdanning, inntekt, arbeidsmarked og trygd. Analysene gjøres inne i microdata.no på individdata, men brukeren ser aldri enkeltobservasjoner. I kapitlet om Ås i denne rapporten har vi benyttet flyttedata fra microdata.no.¹⁵

Utover de offentlige innsamlede dataene tilbyr private selskaper analyser basert på bearbeiding av offentlige data, ofte kombinert med egne innsamlede data. Disse selskapene tar ofte betalt for data fra matrikkelen og grunnboka med eiendomsopplysninger. Noen kommuner bestiller egne surveyundersøkelser for å bedre å få fram innbyggerne bolig- og bostedspreferanser.

¹⁴ www.microdata.no

¹⁵ Boligvariablene ble gjort tilgjengelig i april 2020 og er ikke benyttet i denne rapporten

6 Oppsummering og konklusjoner

Kommunene i vår undersøkelse refererer til nasjonale og regionale føringer med fokus på klima, miljø og bærekraft som grunnlag for egen arealpolitikk. Dette innebærer økt vekt på fortetting i og rundt eksisterende tettsteder. Et slikt utbyggingsmønster innebærer at nye boliger i større grad vil være leiligheter i blokk.

Hordaland fylkeskommune har laget befolkningsprognoser og boligbyggebehov for kommuner i Vestland basert på en forlengelse av dagens flyttemønster. I beregningene av boligbyggebehov fordelt på hustyper opprettholdes dagens bofrekvenser for ulike husholdningstyper i framtiden. Dette gir enebolig- og småhusandeler på et nivå langt over det som i dag er trenden i nybyggingen og hva som skal til for å oppfylle nasjonale forventninger til planlegging. Beregningene synliggjør tydelige konsekvenser av ulike forutsetninger, men fungerer ikke som rammer og retningslinjer for kommunal boligplanlegging.

I de kommunene vi har undersøkt på Vestlandet sammenfaller en utbyggingspolitikk basert på nasjonale forventninger med det faktiske sentraliserende flyttemønsteret innenfor kommunen. Tendensen til å flytte fra mer perifere bygder i kommunen, hvor det kommunale tjenestetilbudet svekkes, til større sentre i kommunen, der både kommunale og private tjenester og varehandel er mer tilgjengelige, har blitt forsterket. Enten planleggingen er basert på et boligprogram som fordeler boligbyggingen på ulike plansoner i kommunen, eller basert på et ønske om framtidig fordeling og lokalisering av befolkningen, faller flyttemønsteret ofte sammen med den planleggingen som forventes gjennom de nasjonale føringene.

Diskusjonen dreier seg lite om det sentraliserende interne flyttemønsteret i kommunene, men mer om utbyggingspolitikken knyttet til de største tettstedene. Det bygges fortsatt eneboliger og småhus i randsonen av slike tettsteder, eventuelt som fortetting i eksisterende småhusområder. Samtidig ønsker kommunen, og det finnes en etterspørsel etter, å tilby eldre perifert bosatte i kommunen mer lettstilte boliger, ofte i form av leiligheter i blokk sentralt i kommunen.

I noen av kommunene ønsker en å opprettholde bosettingen på en kritisk masse også i de mer perifere tettstedene i kommunen, dels gjennom at barnefamilier overtar husene de eldre flytter fra, men også ved til en viss grad å tillate nybygging av boliger for de som ønsker mer moderne boliger på disse stedene.

Når kommunene planlegger på skolekrets nivå eller andre typer plansoner i kommunene, er det som regel modellen KOMPAS som brukes. Felles for bruken av modellen er at nivået på boligproduksjonen år for år avstemmes med ønsket befolkningsutvikling, enten denne er målsatt av kommunen eller hentes fra SSBs befolkningsframskrivninger for kommunene. Blant de kommunene som legger seg tett opp til SSBs prognoser kan kunnskapen kommunen sitter med om hva som faktisk blir igangsatt de nærmeste årene føre til at befolkningsutviklingen ligger lavere enn det SSB har anslått. Den tapte befolkningsveksten som følge av lav aktivitet i nyproduksjonen tas ofte igjen ved å legge inn en tilsvarende høyere boligproduksjon senere i planleggingsperioden. Vi ser at utfordringene for kommuner som forventer høy befolkningsvekst, som regel kommuner i randsonen av storbyene, er en helt annen enn i kommuner som har mål om en befolkningsvekst som er større enn faktisk tilvekst.

En kan spørre i hvilken grad det framtidige utbyggingsmønsteret er basert på politiske beslutninger basert på nasjonale føringer og i hvilken grad det er befolkningens bolig- og lokaliseringpreferanser som er styrende for hva som bygges hvor. Flere kommuner har gjennomført eller ønsker å gjennomføre preferanseundersøkelser for bedre å ivareta innbyggernes interesser, men også for å få et bedre kunnskapsgrunnlag for egen planlegging, der en forutsetning for å få gjennomført ønskede prosjekter er at boligene faktisk blir etterspurt.

Det er bare et par av kommunene som er opptatt av fortettingspolitikkenes følger for boligprisinivå og etableringsproblemer som følge av høye boligpriser for grupper i et mellomsjikt av

befolkningen som ligger mellom dem som opptrer på det ordinære boligmarkedet og dem som betraktes som vanskeligstilte husholdninger på boligmarkedet. Disse kommunene har satt problemstillingen på dagsorden, er bevisst det handlingsrommet de har i dag, men har ikke utformet konkrete virkemidler for å løse utfordringen.

Referanser

- Alver kommune (2019) *Mogeleghets- og utfordringsdokument*. 2019
- Alver kommune (2020) *Planstrategi for Alver kommune 2020-2023*
- Asplan Viak (2017) *Senterstruktur og handelsanalyse Os kommune, Kunnskapsgrunnlag* – 12.01.2017
- Balestrand kommune (2010) *Kommuneplan for Balestrand kommune 2010-2020, Arealdelen*, Balestrand 35.03.2010
- Balestrand kommune (2012) «Boligetablering i distriktene», brev til Kommunal- og regionaldepartementet datert 27.02.2012, hentet fra Distriktssenterets hjemmesider (side hentet 18.03.2020)
- Barlindhaug, R., B. Langset, M. Nygaard, M. E. Ruud (2019) *Bo- og flyttemotiver blant barnefamilier i Oslo*. NIBR-rapport 2019:2
- Barlindhaug, R., A. Holm og B. Nordahl (2014) *Kommunenes tilrettelegging for boligbygging*. NIBR-rapport 2014:13
- Bergen kommune (2020) *Boligpreferanseundersøkelse. Bergen med omegnskommuner*. Februar 2020
- Bjørnafjorden kommune (2020) *Saksfremlegg, orientering om arbeidet med ny arealplan*, Saksnr. 26/2020, Plan- og bygningsutvalget, 06.02.2020
- Harvold, K., B. Nordahl og T. Vedeld (2019) *Regional bolig-, areal- og transportplanlegging. Status og utviklingsmuligheter*. NIBR rapport 2019:13
- Hordaland fylkeskommune (2015) *Regional plan for attraktive senter i Hordaland. 2015 - 2026*
- Hordaland fylkeskommune (2019a) *Fylkesprognosar Vestland 2019-2045: Befolkning*. AUD-rapport nr. 13.1-19
- Hordaland fylkeskommune (2019b) *Fylkesprognosar Vestland 2019-2045: Bustad*. AUD-rapport nr. 13.2-19
- Johansen, S., K. Onsager og R. Barlindhaug (2019) *Samfunnsutviklingen i Ringsaker*. NIBR-rapport 2019:5
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019) *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019–2023. Vedtatt ved kongelig resolusjon 14. mai 2019*
- Knutsen, S. J. E. Lindberg, S. Å. Relling og P. Strand (2005) *Evaluering av trendflyttingsmodellen i kompas. Sikrere befolkningsprognoser som grunnlag for kommunenes fortetningsplanlegging?* Trondheim kommune, Fredrikstad kommune, COWI AS. Rapport til Husbanken, august 2005
- Leikanger kommune (2019) *Planomtale. Kommuneplanen sin arealdel 2016-2026*, vedtatt 25. april 2019, versjon 03.
- Leknes, S., S. A. Løkken, A. Syse og M. Tønnessen (2018) *Befolkningsframskrivingene 2018. Modeller, forutsetninger og resultater*. Rapporter 2018/21
- Leszczynski, E. og Kåre Elnan (2017) *Boligmarkedsanalyse Ås. Boligmarkedet i Ås*. Prognosesenteret 16. januar 2017

Lindås kommune (2019) *Kommuneplanen sin arealdel 2019-2031. Planskildring. Vedtatt av kommunestyret 15. oktober 2019, sak 068/19*

Meland kommune (2019) *Arealdelen av kommuneplanen. Planskildring.*

Meld. St. 6 (2018–2019) *Oppgaver til nye regioner.* Kommunal og moderniseringsdepartementet

Nordahl, B., M. E. Ruud, J. W. Føreland, V. Frøyseth, E. Totland og A. Lislevand (2019) *Fortetting og transformasjon i sentrumsnære bebygde områder – Hvordan få til gode prosesser?*

Os kommune (2014) *Planskildring. Arealdelen til kommuneplan for Os 2012-2023.*

Os kommune (2015) *Kommuneplanens samfunnsdel 2015-2017*, Os kommune, godkjent 29.9.2015

Os kommune (2016) *Planstrategi for 2016-2020*, Os kommune

Radøy kommune (2019a) *Kommuneplan for Radøy 2011 – 2023. Samfunnsdelen*

Radøy kommune (2019b) *Kommuneplan for Radøy 2011 – 2023. Delrevisjon 2019. Planskildring*

Rambøll (2019) *Kartlegging av boligplanlegging i regionsenterkommunene. Hordaland fylkeskommune.*

Sand, Roald (2019) *Hvordan brukes befolkningsprognoser? Erfaringer med bruk av Telemarksforsknings analyser i 7 distriktskommuner og 3 fylkeskommuner.* Trøndelag Forskning og Utvikling. TFoU-rapport 2019:14

Sogn og Fjordane fylkeskommune (2020) *Folketalsframskriving, 2017-2030*, Fylkesspegelen

Sogndal kommune (2010) *Kommuneplan – samfunnsdelen 2010-2022 med planstrategi*, vedtatt i kommunestyret 21.10.2010, Sogndal kommune

Sogndal kommune (2013) *Arealdel til kommuneplanen 2013-2023, Ein arealpolitikk for urbanisering og nyskapande friluftsliv*, Sogndal kommune, vedtatt i kommunestyret 14.11.2013.

Sogndal kommune (2018) *Planprogram for arealdel til kommuneplan 2018-2028, Ein arealpolitikk for urbanisering og nyskapande friluftsliv*, Sogndal kommune, 7.6.2018

Sogndal kommune (2020a). *Om Sogndal kommune*, Sogndal kommunes nettsider (side hentet 18.03.2020)

Sogndal kommune (2020b) *Kunngjeringar og høyringar*, Sogndal kommunes nettsider (side hentet 18.03.2020)

Sogndal kommune (2020c) *Strategisk plan for samfunns- og næringsutvikling 2020-2025*, Sogndal kommune

SPR-BATP (2014) *Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. Fastsatt ved kgl. res. av 26.09 2014, jf. plan- og bygningsloven av 27. juni 2008, § 6-2.*

Voss herad (2020a) *Kommuneplanen sin samfunnsdel 2020-2032*

Voss herad (2020b) *Kommuneplanen sin arealdel 2020-2032*

Ås kommune (2019a) *Boligpolitisk plan for Ås kommune 2020-2023. Tiltak.* Forslag pr. 10.09.2019

