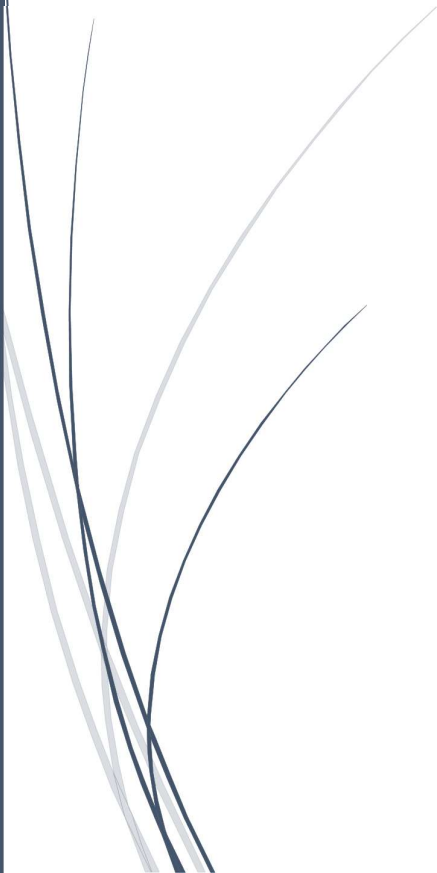


25.08.2017

Bomiljø og kvalitet

Notat til P-gr 1/9 og S-gr 15/9

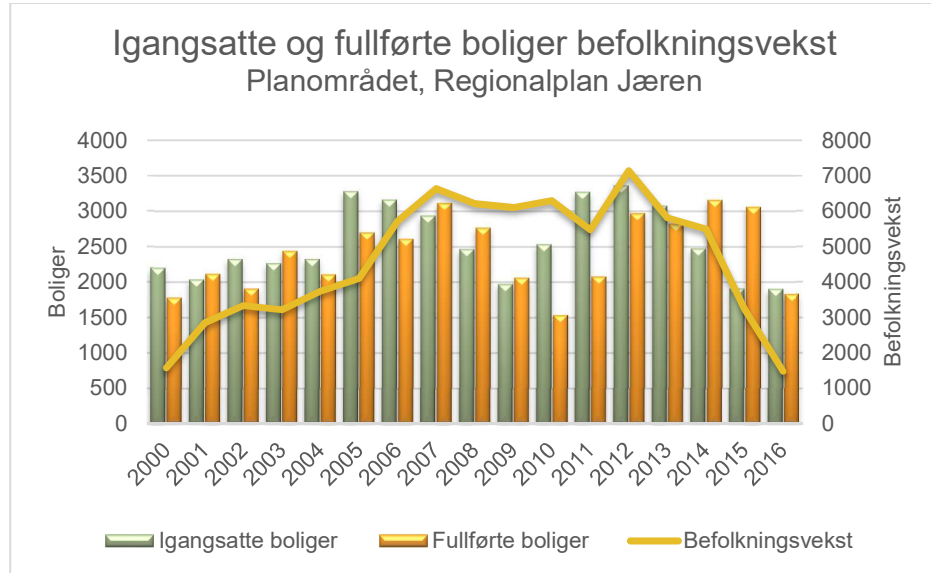


Innhold

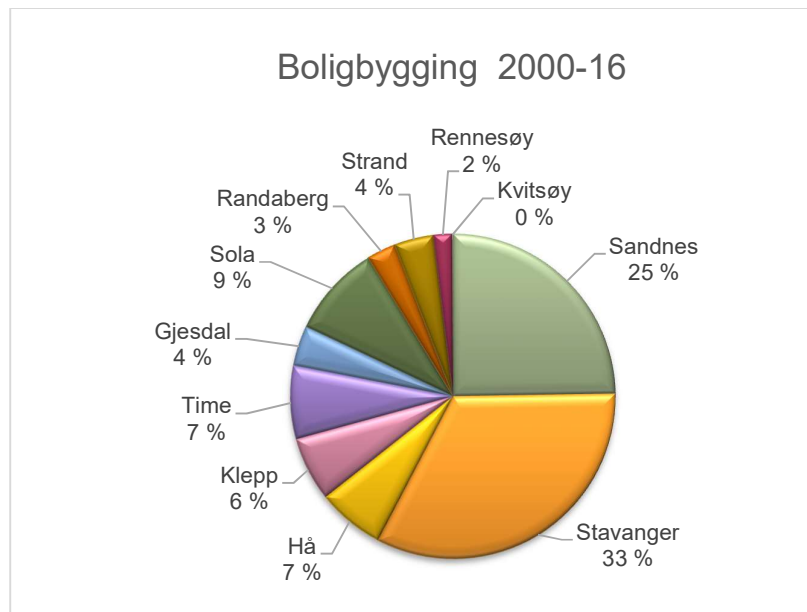
Innhold	1
1 Utviklingstrekk	2
2 Hvordan har fylkesdelplanen/regionalplanen fungert	7
3 Hva skal regionalplansamarbeidet gripe fatt i?	11
4 Utredningsbehov	13

1 Utviklingstrekk

Boligbygging 2000-2016

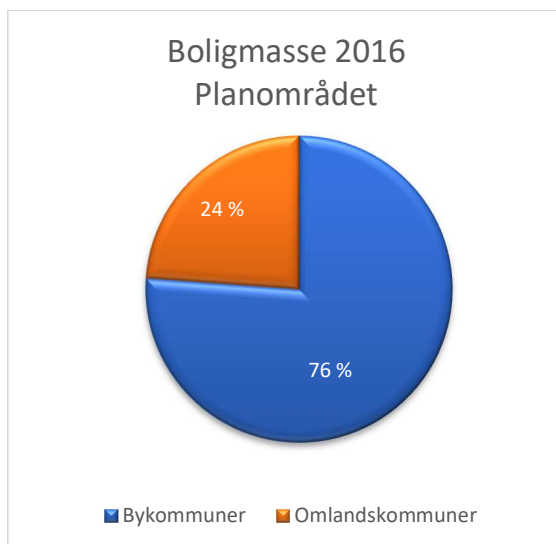


Høy økonomisk aktivitet og høy innflytting til regionen ga stor boliggetterspørrel. I gjennomsnitt ble det bygget 2555 boliger pr år i regionen i perioden 2000 til 2016. I 2016 ble det ferdigstilt kun ca 1900 boliger i planområdet noe som var en markant nedgang sammenlignet med periodene rundt 2006 og 2011 hvor det ble bygget over 3000 boliger i året. Igangsatte boliger har vist en tilsvarende nedgang, noe som kan bety at antall ferdigstilte boliger ikke tar seg opp de første par årene.



Regionalfordeling av boligmassen

Den største andelen, dvs. over 3/4, av regionens boligmasse er etablert i de fire bykommunene på Nord-Jæren (Stavanger, Sandnes, Sola og Randaberg) og den resterende tredjedelen er fordelt i resten av regionen. Utviklingen i perioden 2000 til 2016 fulgte noenlunde samme overordnede mønster men med litt større vekst og økning i omlandskommunene enn den andelsmessige hovedfordelingen. Det ble bygget i gjennomsnitt ca. 1680 boliger pr. år i bykommunene mens det ble bygget ca. 730 boliger pr år i omlandskommunene.



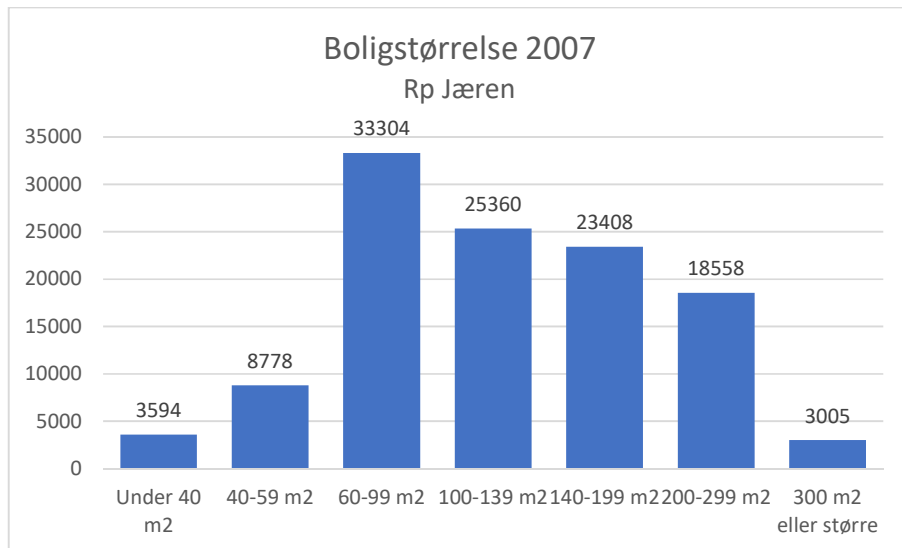
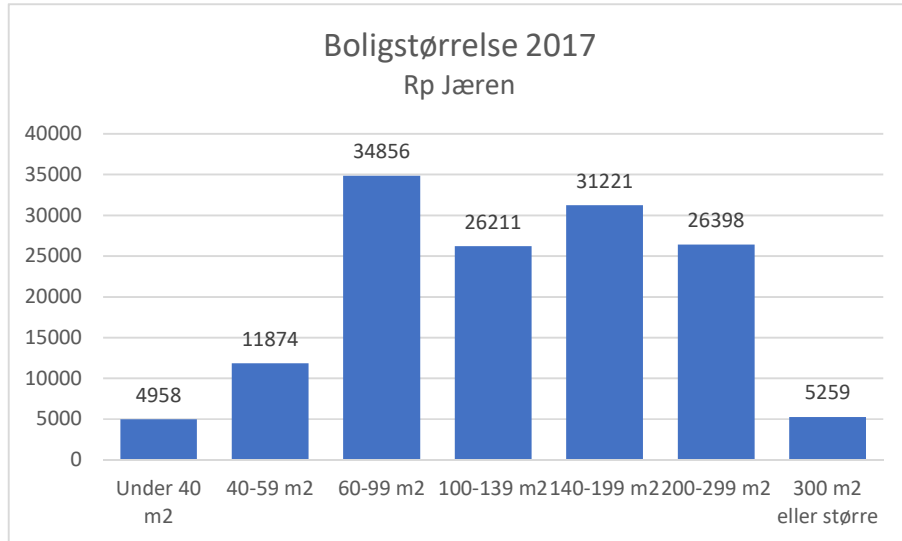
Boligstruktur

Storbyområdet på Jæren skiller seg ut sammenlignet med de andre storbyene i Norge med en stor andel småhus (eneboliger, tomannsboliger og rekkehus). Samtidig var endringen i andel konsentrert bebyggelse som boligblokk i perioden 2006 til 2016 høyere enn tidligere og utgjorde nesten 50% i planområdet. Tross endringen har den totale boligstrukturen endret seg lite. Over 70 prosent av boligene i storbykommunene er småhus mens i omlandskommunene er tilsvarende tall over 80% prosent. Nesten syv av ti boliger i omlandskommunene er eneboliger.

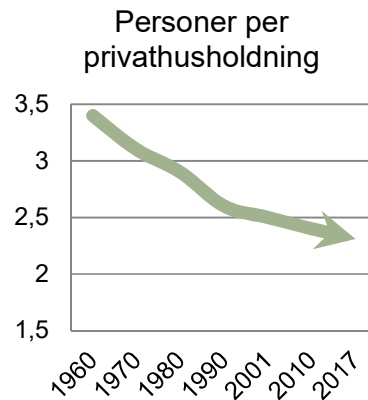


Boforhold

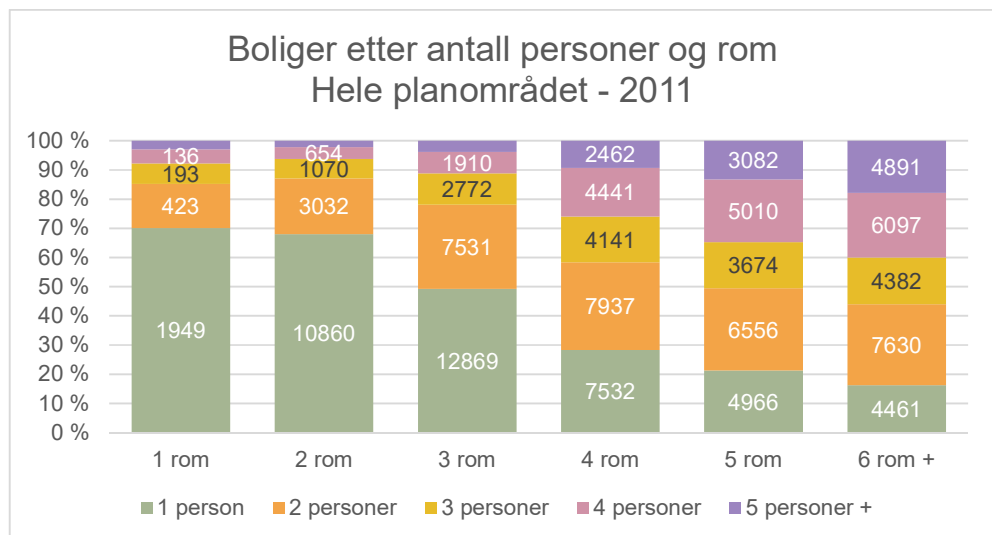
Sett i forhold til husholdningsstrukturen har regionen et høyt boligkonsum. I 2017 er over 60% av boligene 100m² eller større og nesten hver fjerde bolig er over 200m².



Endringer i samfunnet har over tid medført dramatiske endringer i husholdningsstørrelsene i regionen. Gjennomsnittlig husholdningsstørrelse i planområdet er redusert fra nesten 3,5 i 1960 til ca. 2,3 personer i 2017. I alle kommuner er nå det store flertallet av husholdninger små med bare en eller to personer.



Trangboddhet er en levekårsindikator som kan si noe om de økonomiske og materielle forutsetningene for gode bokvalitet. En måte å måle trangboddhet på er å se på boligens størrelse med antall rom i forhold til hvor mange som bor i dem. SSB legger følgende definisjon av trangboddhet til grunn: *En person bor trangt hvis personen bor alene på ett rom eller i flerpersonhusholdning med flere personer enn beboelsesrom. Kjøkken, bad, entré eller små rom under 6 kvm regnes ikke som beboelsesrom.* Følgende figur med tall fra folke- og boligtellingsen i 2011 viser koblingen mellom husholdningsstørrelser med antall rom i boligen og dermed graden av romslighet og trangboddhet i boligmassen.



Trangboddhet er i stor grad et storbyfenomen hvor innvandrere ofte er overrepresentert (NIBR, 2009). Det kan også delvis tolkes som et livsfasefenomen hvor for eksempel mange husholdninger velger eller aksepterer å bo trangt mens de har små barn, og andelen som bor trangt, blir da også mindre med alder. Graden av trangboddhet varierer i regionen men er høyest i Stavanger kommune hvor nesten hver tiende person regnes som å bo trangt. Det er langt flere som bor svært romslig, dvs. at er minst tre beboelsesrom mer enn antallet personer i husholdningen.

Andel trangbodde personer i kommunene, 2015.

Andel trangbodde personer (prosent)

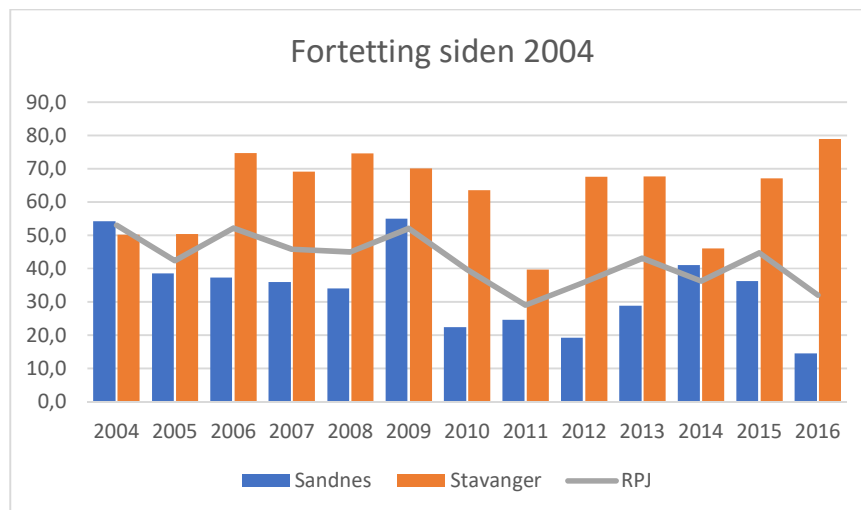


2 Hvordan har fylkesdelplanen/regionalplanen fungert

Økt arealeffektivitet

Sentrale målsettinger for tidligere fylkesdelplan og regionalplan er bevaring av ikke fornybare arealressurser og økt helsefremmende og kollektivtransport. Et grep for å oppnå disse målsettingene er å øke intensiteten innenfor eksisterende tettstedsareal gjennom fortetting, fornyelse og transformasjon. Retningslinjene har fokus på arealeffektivitet med krav til prioritering av fortetting og transformasjon i byggesonene før utvikling av nye utbyggingsområder.

Flere studier viser stort potensial for bygging innenfor eksisterende tettsteder og regionalplanen har mål om at 50 prosent av boligutbygging skal realiseres gjennom fortetting-/transformasjon. Boligbyggingen i perioden mellom 2004 og 2013 har ligget under denne målsettingen.



Boligfortettingen varierer en god del - i bykommunene har den gjennomsnittlig vært på ca 45 %, men betydelig høyere i Stavanger og lavere i Sandnes, Sola og

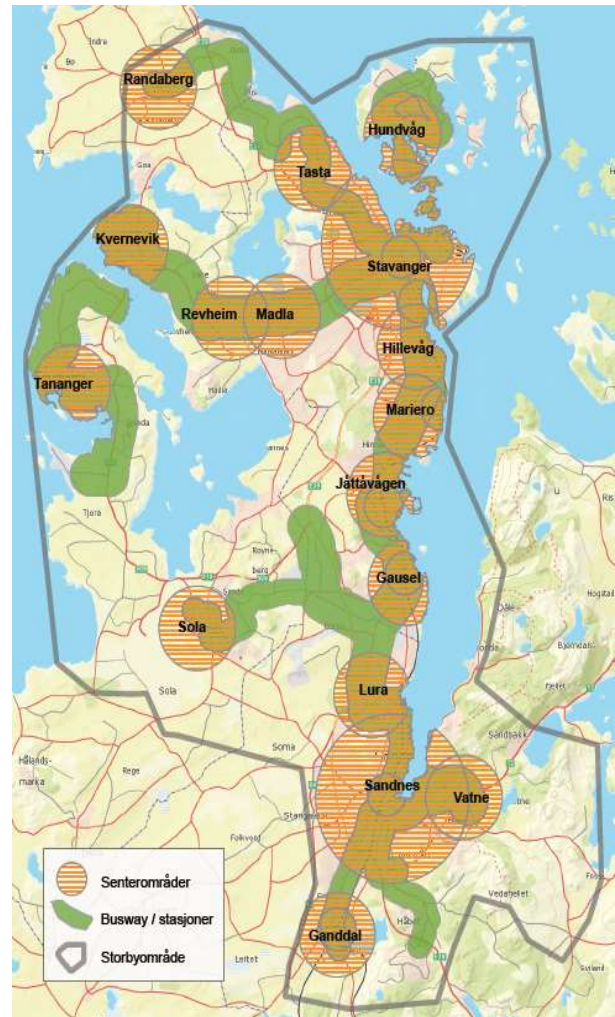
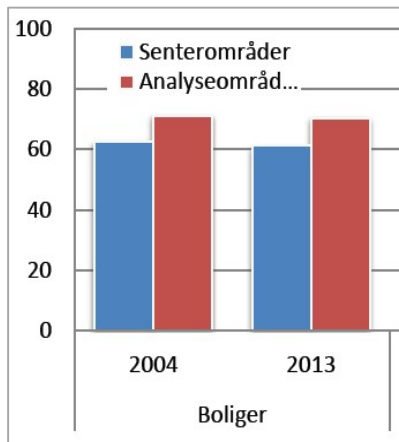
Randaberg. Omlandskommunene har hatt ca. 30-40 % foretting. Av kommunene er det Stavanger som har den klart største andelen av nye boliger på allerede bebyggt areal, bl.a. store transformasjonsområder i østre bydel.

Boliglokalisering reduserer tilgjengelighet

Til tross for en økt andel konsentrert bebyggelse i bykommunene på Nord-Jæren, har andelen boliger som er i gangavstand til sentre i senterstrukturen og/eller hovedrute for kollektivtransport blitt redusert siden 2004.

I strid med regionalplanens målsettinger om forbedret tilgjengelighet betyr dette at mange av de nybygde boligene i perioden har lengre avstand til sentre og/eller hovedruter enn de allerede eksisterende boligene hadde.

Et slikt utbyggingsmønster kan gi lengre avstander til daglige funksjoner og færre reiser innenfor en akseptabel gang-/sykkelavstand.



Byforming: en integrert og fleksibel, men litt for abstrakt utviklingspolitikk?

Retningslinjer for utnyttelse og uteareal

Gjeldende regionalplan inneholder noen enkle føringer for byforming som omfatter lokaliseringsstyring, arealeffektivitet og bokvalitet. Her refererer kvalitetsbegrepet primært til privat og felles uterom med særskilt fokus på areal for barns lek og opphold. Retningslinjene har blitt innarbeidet i kommuneplaner og lagt til grunn for boligplanlegg de siste årene. Samtidig har det i noen tilfeller vist seg å være vanskelige å operasjonalisere kravene både for kommunene og private aktører. Erfaring fra enkelte utviklingsprosjekter viser særlig at det kan være vanskelig å forene urbane idealer med kvalitetskrav i gjeldende regionalplan. Kvantitative krav til uteareal uten nyansering, eller videre veiledning om anvendelse, har skapt misforståelser og frustrasjon. Det er etterlyst fra flere hold større differensiering som er tilpasset ulik grad av urbanisering.

Det er viktig å ha med seg at byområdet er et komplekst system og byforming dermed et komplekst fag noe som betyr at det vil være iboende konflikt når det gjelder rigid håndheving av forenklede regelbasert regulering av arealbruken. I bruken av retningslinjene har det dermed vært en fleksibel tilnærming til deres anvendelse hvor kommuner i deres planarbeid har endret på rammene for arealutnyttelse og nyansert uteromskrav der det har vært hensiktsmessig. Differensieringen har primært vært aktuell i sentrumsområder slik at kvantitative krav om 30m² per boenhet ikke gjelder i alle områder. Det er registrert noen få konfliktsaker men disse er heller unntaket enn regelen.



Fellesreglene har gitt forutsigbarhet for både myndigheter og utviklingsaktører. Standardisering av planføringer med harmonisering av ulik praksis på tvers av kommunegrenser etterspørres av Byggenæringens landsforening (BNL, 2015). Likelydende føringer på tvers av kommunegrensene har gitt forenklede prosesser og forutsigbarhet. Samtidig viser kartlegging at forvaltningen innenfor de kvantitative rammene i gjeldende plan at man ikke alltid har klart å unngå uheldige resultater og mange av regionens nyere utbyggingsområder blir fortsatt utviklet med både lav fysisk og funksjonell tetthet. Store bilbaserte homogene boligområder med

lav tetthet er utviklet, og under utvikling, «i tråd med» planen. Mange av disse utviklingsområdene er mindre arealeffektive enn eksempelvis eldre villastrøk. Følgende betyr blant annet at befolkningsgrunnlaget i disse blir for lavt for å realisere et godt handels- og servicetilbud innen gangavstand eller ressurseffektiv kollektivbetjening. Dette kan tyde på at rammene for utnyttelse ikke forstås i sammenheng med ambisjonen om utvikling av en kompakt gang-, sykkel-, og kollektivorientert byform men som et uttømmende og tilstrekkelig mål i seg selv.



Et snevert perspektiv på bokvalitet?

God bokvalitet for befolkningen er sentralt i folkehelsesammenheng. Bokvalitet er et begrep som tillegges ulike betydninger. Det er gjennomført flere studier av bokvalitet hvor det defineres, men det er variasjon i hvilke premisser som legges til grunn for begrepet. I forbindelse med Regional planstrategi etterlyste både offentlige og private utviklingsaktører mer kunnskap om hvordan skiftet til et kompakt byutviklingskonsept kan realiseres i den lokale konteksten. Utfordringer knytter seg til byforming og til ivaretagelse av sosial bærekraft i den kompakte byen.

I kapittelet om bokvalitet i gjeldende plan har kvalitetsperspektivet primært blitt håndtert gjennom fokus på enkle føringer for utforming av, primært, felles uterom i forbindelse med boligbygging. Imidlertid er det mange andre forhold som påvirker helse, sikkerhet, sosiale forhold, service og tjenester, identitet og tilhørighet.

Det er identifisert utfordringer i regionen knyttet til sosio-økonomisk og demografisk segregering. Studier og kartlegging viser eksempelvis noen områder med høy andel innbyggere med levekårsutfordringer eller andre områder uten variasjon i husholdningsstruktur. Det er ønskelig å hente kunnskap om hvordan byformingsgrep kan bidra til å motvirke opphopning av grupper med dårlige levekår eller homogen demografi med eldreghettoer eller lignende. Byene som regnes som verdens mest «liveable» (for eks. Melbourne, Vancouver, Wien) er ikke nødvendigvis de rikeste eller vakreste men ofte markerer de seg i sosiale forhold: de er inkluderende, har levende offentlige rom og gater, sosialt blandede nabolag m.m. Det er gjennom felles planarbeid potensial for utdyping av regionens felles verdier knyttet til gode levevilkår og integrerte strategier for bokvalitet.

3 Hva skal regionalplansamarbeidet gripe fatt i?

Møte framtidens boligbehov

Å legge til rette for at det kan bygges nok boliger til en pris folk kan betale er en viktig samfunnsoppgave hvor regionale planer spiller en viktig rolle. Et tilbud av boliger, som møter behov og etterspørsel til hele spekteret av husholdningstyper og til overkommelige priser, er en integrert del av vellykket regional utvikling. Samtidig viser analyse av utviklingstrekk at det har vært noen utfordringer i markedet med en periode med særlig sterk prisvekst. Boligprisene i perioden vokste raskere enn både byggekostnader og generell prisvekst i økonomien. Boligkonsumet er også til en viss grad skjevt fordelt. En stor andel av de store boligene i regionen disponeres av små husholdninger med kun en eller to personer mens trangboddhet rammer ikke bare unge i etableringssituasjon, men også familier.

Nøkkelfaktorene i dette arbeidet er å forstå hoveddriverne på etterspørselssiden av boligmarkedet samt regionens kapasitet til å møte den. Veksten i befolkningen, demografisk endring og etterspørsel som følge av at økonomisk vekst tiltrekker flere arbeidstakere til region. Innflytting av nye befolkningsgrupper og livstilsendring driver nye trender, behov og preferanser i markedet. I de kommende årene forventes særlig andelen eldre i befolkningen å øke og byggebehovet framover vil påvirkes i betydelig grad av hvilke boligpreferanser denne gruppen har. Det er generelt behov for mer kunnskap om hva som blir de fremtidige boligbehovene og hvordan boligmarkedet kan møte disse.

På tilbudssiden er det behov for en bedre samlet oversikt over private og offentlige aktørers kapasitet og kunnskap til å utvikle og selge den kompakte bymodellen. I offentlig sektor er det regionale arealtilbudet, planberedskap og kapasitet viktige innsatsfaktorer. Planarbeidet skal analysere om arealtilbud og planberedskap er hensiktsmessig i forhold til målsettingen om harmonisering mellom boligbehov og tilbud. På privat siden omfatter verdikjeden for boligutvikling prosessen fra kjøp av tomt til salg av ny bolig til forbrukere. Det er lite kunnskap om sektorens evne, kapasitet og kunnskap, og vilje til å utvikle i tråd med den kompakte bymodellen.

Mot en ny utviklingsmodell? - Økt kunnskap om kvalitet og kompleksitet – fra suburbant til flerfunksjonelt byliv

Det er kommet til uttrykk ønske om å utvikle et mer bredspektret perspektiv på bokkvalitet. I kapittelet om bokkvalitet i dagens plan er primærfokus på betydning av felles uterom for livsutfoldelse. En utvidet konseptualisering vil være i tråd med bredden i de fysiske og sosiale årsaksfaktorer for god helse i byområder som bl.a. trygghet, attraktivitet, sosial inkludering, og miljømessig bærekraft. Dette vil kunne favne bredere, inkludert faktorer som et variert utvalg av boliger til overkommelig pris og med gode tilgjengelighet til arbeidsplasser, offentlige tjenester, offentlig møteplasser, lokale butikker, helse og samfunnstjenester, og fritids- og kulturmuligheter; via offentlig transport, turgåing og sykling infrastruktur.

Ambisjoner om god bokvalitet gjelder for dagens innbygger men kan også regnes å være en viktig innsatsfaktor i et langsiktig perspektiv. Et sentralt mål i regionens utviklingsstrategi er behovet for å øke andelen høyt kvalifiserte personer i byregionen, for å møte konkurransen om arbeidsplasser i kunnskapsøkonomien. Å skape gode bo- og levevilkår som gjør det attraktivt for kvalifisert arbeidskraft å komme hit. Et regionalsamarbeid om hvordan best utvikle det fysiske miljøet vil være et viktig ledd i oppfølgingen av den regionale strategiske næringsplanen.

Mange boligområder fremstår som bilorienterte sovebyer, kjennetegnet med lite i form av andre funksjoner, veiutforming framfor gaterom, utbredt støyskjerming og personlig privat parkering som hovedløsning. I andre suburbane næringsområder er det stort potensiale for å få til en urbanisering gjennom omforming, fortetting og transformasjon. Kunnskapen om det å utvikle og bygge kompakte og komplekse tettsteder må videreutvikles. Prinsipper for urban byforming inkludert gaterom, bebyggelsesstrukturer, funksjonssammensetning og fordeling og dimensjonering av offentlig og felles utearealer i kompakte byområder skal utvikles i tråd med eksempler fra beste praksis. Periferien kan urbaniseres og i større grad enn før og dermed integreres med sentrum.

Styrket gjennomføringsevne

I årene som kommer må det bygges mye boliger, bygg og infrastruktur og disse må være utviklet med kvalitet og til riktig pris. Ny bygging er også en viktig innsatsfaktor i fornyelse og reparasjon av eksisterende by- og tettstedsområder. Samtidig er gjennomføring av fortetting og transformasjon med kvalitet en særlig sammensatt og krevende oppgave både for offentlige og private aktører. Komplekse eiendomsforhold, interessekonflikter, høy arealverdi og tunge investeringer i infrastruktur gjør fortetting og transformasjon krevende å gjennomføre. I forlengete perioder med lav konjunktur kan gjennomføring av byfornyelse være ytterligere krevende. Utfordringene kan forsterkes av manglende kunnskap. Byggenæringens Landsforening (BNL, 2015) opplyser at «generelt fremstår det som en utfordring at planer som gjelder utbygging ikke er tilstrekkelig gjennomføringsorienterte».

Offentlige myndigheter har rolle som tilrettelegger for arealutvikling, men er i overveiende grad avhengig av privat initiativ, investeringer og gjennomføring for å oppnå overordnede mål for planleggingen. Kommunene handler innenfor gitte juridiske og økonomiske rammer og det kan være nødvendig å ta i bruk flere virkemidler for å kunne realisere gode boligprosjekter.

Disse er store og utfordrende oppgaver ikke minst for en liten region. Regionen har små planleggings- og utviklingsmiljøer med begrensede ressurser. Økt dialog og kunnskapsutveksling mellom miljøene vil kunne styrke respekt og forståelse for hverandres roller. Dette kan bidra til at både bærekraftperspektivet og markedstilpasning blir bedre ivaretatt i plan- og gjennomføringsprosesser.

4 Utredningsbehov

Møte framtidens boligbehov

Boligbehov, preferanser og etterspørsel

Beregne boligbehov i ulike vekstscenarier samt gjennomføre en kort litteraturgjennomgang av viktige trender og framtidens boligpreferanser og etterspørsel hos ulike grupper og fra lokale preferanseundersøkelser.

Arealltilbud og planberedskap

Kartlegge samlet potensial for boligbygging fram til 2050 i alle kommunene i planområdet. Kartleggingen kan baseres på GIS-data og informasjon om planstatus fra kommunene.

Boligutviklermarkedet

Evnen, kapasiteten og kunnskapen, og viljen av markedsaktørene til å utvikle i tråd med den kompakte bymodellen skal kartlegges. Tiltak for å styrke gjennomføringsevne f inkludert tiltak som kan bidra til å styrke konkurransen i markedet skal utredes.

Kvalitets- og designkriteria: *Byboliger og områdekvalitet*

Utvikle kvalitets- og designkriteria til å være et verktøy og en ressurs for å bistå i utviklingen av områder, byggeprosjekter, boliger og byrom med fokus på fysiske og funksjonelle egenskaper.

Referanseprosjekter kan samles som grunnlag for inspirasjon. Som grunnlag for evaluering av bokkvalitet på områdenivå kan det utvikles et indikatorsett som tar utgangspunkt i menneskers hverdagsaktiviteter og behov. Brukerkravene forutsetter visse fysiske og funksjonelle egenskaper ved omgivelsene.

Styrket gjennomføringsevne

Kartlegging og kunnskapsinnhenting

Utforske hvordan styrket offentlig engasjement gi bedre og mer effektiv gjennomføring av bolig- og byutviklingsprosjekter. Gjennomgå hvilke virkemidler som er tilgjengelig og nødvendige for å stimulere til ønsket utbygging, samt økt transformasjon og byfornyelse.

Nettverkssamarbeid

Utrede modell for formalisert dialog mellom privat og offentlig sektor som vil bidra til økt bolig- og byutvikling med kvalitet gjennom mer effektive utviklingsprosesser.