

Regionalplan Jæren

Potensiale for nye innbyggere i gjeldende planer

Notat 7. februar 2019

INNHold

INNHold	2
1. Innledning	3
2. Kapasitet for nye innbyggere - hele regionen	4
2.1. Nasjonalt FOU-prosjekt om arealbruk etter kommunale planer	4
2.2. Langsiktige utbyggingsområder – behovsvurderinger i fylkesdelplanen fra 2000.....	6
3. Kapasitet for nye innbyggere - Nord-Jæren	7
3.1. Mulighetsstudie til Regional planstrategi 2017-20.....	7
4. Kapasitet for nye innbyggere - bybåndet	9
4.1. Stavanger kommune: Bybåndsanalysen	9
4.2. KAP: Båndbyen Sandnes-Stavanger.....	9
5. Oppsummering og videre arbeid	10
5.1. Potensiale for nye innbyggere – samlet vurdering	10
5.2. Videre arbeid med regionalplanen og kommunale planer	10
Utrykte vedlegg	10

1. Innledning

Regionalplanen skal avklare langsiktige arealer som bygger opp om ATP-mål

Noe av hensikten med regionalplanen for Jæren er å avklare areal for langsiktig utvikling i regionen. I nytt planforslag heter det at *«plansamarbeidet skal sikre at regionen har god arealkapasitet til bolig- og næringsformål som er avveid mot andre interesser og bygger opp om felles areal- og transportmål. Arealene bør gi forutsigbarhet for regional utvikling utover kommuneplanperiodene»*.

I planprogrammet til regionalplanen var det beskrevet at det skulle redegjøres for næringsarealbehov og sammenheng med utvikling i næringsstruktur. I revisjonsarbeidet har det derfor blitt vist til analyser i Regional næringsarealstrategi fra Greater Stavanger. Kapasitet for boligbygging var ikke nevnt som selvstendig utredningsoppgave. Planprogrammet la i stedet mer vekt på hvordan arealbruken skjer – at den skal legge til rette for korte avstander, redusere transportbehov og bygger opp om tettstedssentre, kollektiv-infrastruktur og gåing og sykling.

Notatet sammenstiller analyser av boligpotensialet i gjeldende planer

I dette notatet sammenstilles en del analyser som er gjort de senere årene av utbyggingspotensialet i gjeldende kommuneplaner på Jæren og potensialet for ny boligbygging:

- I kapittel 2 gjengis resultater fra to analyser av utbyggingspotensialet i hele regionen - et nasjonalt FOU-prosjekt med Rambøll som leverandør og utredningene som lå til grunn for utvelgelse av langsiktige utviklingsarealer i fylkesdelplanen fra 2000.
- I kapittel 3 omtales en mulighetsstudie som belyser potensialet i byområdet på Nord-Jæren.
- Og i kapittel 4 beskrives to utredninger om bybåndet – bybåndsanalysen til Stavanger kommune og KAP kontor for arkitektur og plan sin vurdering av byutviklingspotensialer i tilknytning til jernbanestasjoner.
- Kapittel 5 gir en oppsummerende vurdering av utbyggingspotensialer og arealbehov, og omtaler videre arbeid i fase 2 av regionalplanen og med handlingsprogrammet.

2. Kapasitet for nye innbyggere - hele regionen

2.1. Nasjonalt FOU-prosjekt om arealbruk etter kommunale planer

Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Kommunenes Sentralforbund (KS), Vegdirektorat og Statens Vegvesen har et felles FOU-prosjekt¹, der hensikten har vært at vegvesenets transportmodeller skal ha prognoser for arealbruk som er i tråd med kommunale arealplaner. Konsulentselskapet Rambøll utarbeidet en metode² kalt «PTM» (Plan- og transportmodell/-metodikk), der første ledd var å vurdere potensiale for befolkningsvekst i gjeldende kommuneplaner og -delplaner. Dette ble gjennomført for Stavanger, Sandnes, Sola, Randaberg, Klepp og Time (Bryne). Følgende områdetyper ble analysert:

- Eksisterende boligområder.
- Ledige/ubebygde boligområder i gjeldende planer.
- Transformasjonsområder.
- Sentrumsområder
- Områder med kombinert formål

Fortetting i eksisterende boligområder

Omfanget av fortetting i eksisterende boligområder er ikke alltid så stort på kort sikt, men over lengre tid kan byutvikling og infrastruktur gi grunnlag for utskifting av boligmassen og høyere arealutnyttelse. Fortettpotensialet er drøftet med utgangspunkt i konkrete fortettpotensialet i Stavanger og Sandnes, og det ble lagt til grunn følgende:

- Områder innenfor influensområder for kollektivtrasé, eller andre områder for høy arealutnyttelse: Potensiale for 50 % vekst i antall bosatte.
- Øvrige områder: Potensiale for 10 % vekst i antall bosatte.

Ledige/ubebygde boligområder

For områder avsatt til boligformål i kommuneplanene, men som ikke var registrert som bebygd, er potensialet vurdert med utgangspunkt i retningslinjer fra gjeldende kommuneplaner/-delplaner. Der retningslinjene viser intervaller med min- og maks-verdi for arealutnyttelse, er det tatt utgangspunkt i en utnyttelse «*noe mer mot den lavere enden av skalaen*». Dette ga potensiale for nye innbyggere som vist til høyre.

Kommune	Potensiale for nye innbyggere i ledige/ubebygde områder
Sandnes	35 000
Stavanger	16 000
Sola	10 000
Randaberg	3 500
Hå	9 000
Klepp	10 000
Time	7 000

Figur 2.1: Innbyggerpotensiale i ledige/ubebygde områder, fordelt etter kommune. Kilde: Rambøll.

Potensiale i transformasjonsområder

Transformasjonsområdene i analysen omfatter sammenhengende områder i bystrukturen, ofte avsatt til kombinert bebyggelse og anlegg, eller næringsområder med hensynssoner for omforming. Eksempler fra Nord-Jæren viser at prosjektene ofte oppnår arealutnyttelse i henhold til tetthetsnormer i kommuneplan/reguleringsplan. Det ble i analysen lagt til grunn potensiale i intervallet 160-200 %-BRA.

¹ Karakteristika i Transportmodeller (KIT).

² Rambøll 22. mars 2017. Storbyområdene - Kvantifisering av gjeldende arealplaner og befolkningsomfordeling.

Sentrumsområder og områder med kombinert formål

For sentrumsområder er det skjematisk forutsatt at «det vil være et potensial for fremtidige prosjekter tilsvarende 10 % av formålsflaten», og tilsvarende 60 % av formålsflaten for kombinasjonsområder. I Sandnes er det lagt til grunn 10 boliger/daa i sentrumsområder og 6 boliger/daa i kombinerte områder, og noe høyere i Stavanger. I Sola er det lagt til grunn 2-4 og i Randaberg 3,5 boliger/daa i sentrumsområder/kombinasjonsområder.

Potensiale i kommuner utenfor byområdet

I forbindelse med revisjon av regionalplanen, ble det gjort forenklete vurderinger for Klepp, Time, Hå, Gjesdal, Strand, Rennesøy og Kvitsøy³:

- For Klepp ble det lagt til grunn 8 boliger/daa i Kleppe, 5 boliger/daa i lokalsentre og 3 boliger/i øvrige områder.
- For Time ble det lagt til grunn 4 boliger/daa i nye utbyggingsområder.
- For Hå ble det lagt til grunn 2,5 boliger/daa i Stokkelandsmarka, 3,5 boliger/daa for Brusand/Ogna/Sirevåg og 4 boliger/daa i øvrige nye utbyggingsområder.
- For øvrige kommuner er det kun vurdert potensiale i ledige/ubebygde utbyggingsområder, og da med arealutnyttelse som i kommuneplanene.

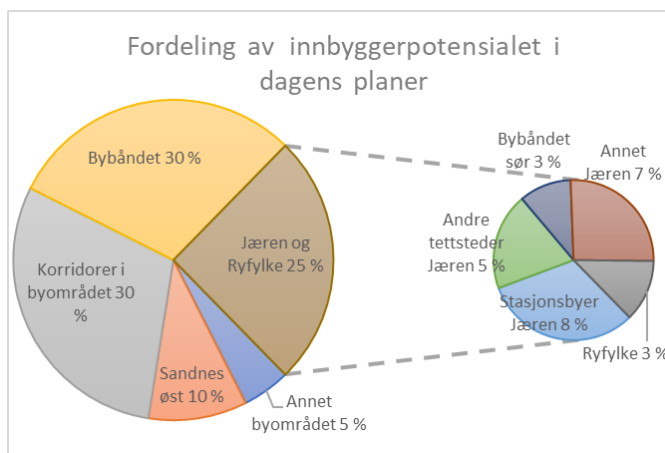
Samlet utbyggingspotensiale

Med forutsetninger som er beskrevet ovenfor, indikerer kartleggingen fra Rambøll at gjeldende kommuneplaner kan gi kapasitet for ca 270.000 nye innbyggere på Jæren – tilsvarende ca 80 % vekst i regionen. Ca 1/3 av potensialet ligger innenfor ledige/ubebygde områder, mens 2/3 består av transformasjon og fortetting i sentrumsområder og boligområder. Ca 3/4 av potensialet ligger i de fire bykommunene, men de fleste kommunene har potensiale for befolkningsvekst opp mot 60-70 %. Det samlede potensialet tilsvarer ca 30 år med like høy vekst som i perioden 2006-15, eller omkring 75 år med siste middelprognose fra SSB.

Potensiale for nye innbyggere i gjeldende planer	
Gjesdal	8 000
Hå	16 000
Klepp	19 000
Kvitsøy	500
Randaberg	7 500
Rennesøy	3 500
Sandnes	80 000
Sola	21 000
Stavanger	95 000
Strand	4 500
Time	17 000
SUM	272 000

Figur 2.2: Innbyggerpotensiale i gjeldende planer, fordelt etter kommune. Kilde: Rambøll.

Hovedtyngden av planpotensialet ligger i bybåndet (ca 30 %), byutviklingskorridorene i byområdet (ca 30 %) og i byområdet ellers (ca 15 %). Omkring 22 % av planpotensialet ligger i de andre jærkommunene, hvorav mesteparten i stasjonsbyene og i/nær andre tettsteder i senterstrukturen (til sammen 13 %). Ca 3 % av det regionale planpotensialet ligger i Ryfylke-kommunene.



Figur 2.3: Innbyggerpotensiale i gjeldende planer, fordelt etter område. Rambøll/RFK.

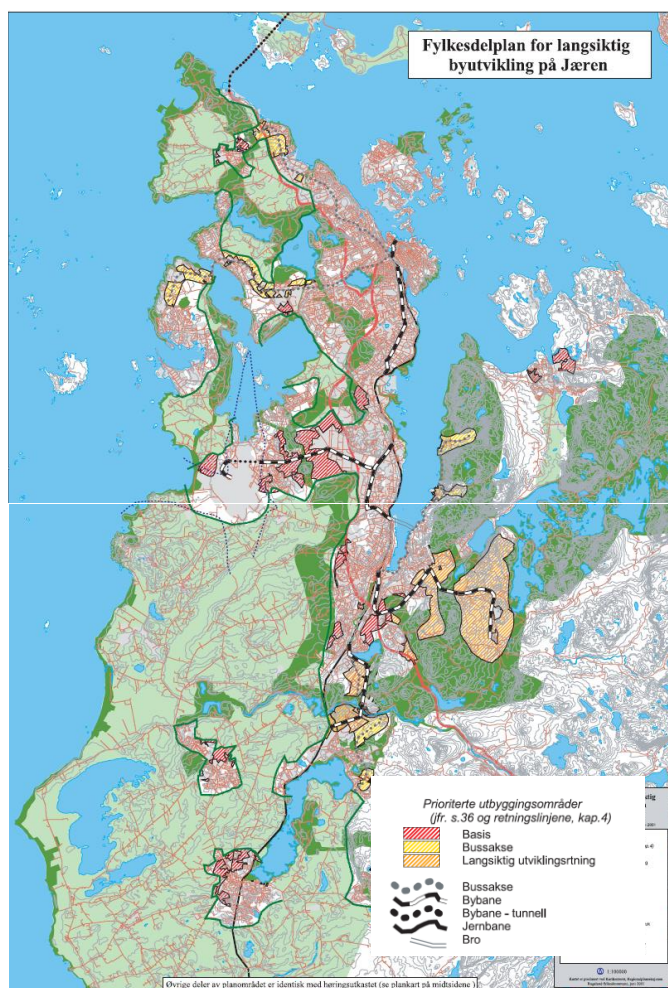
³ Rambøll-notat 2. jan 2018: Vedlegg 1 tilhørende arbeidsnotat: Kvantifisering av arealplanene.

2.2. Langsiktige utbyggingsområder – behovsvurderinger i fylkesdelplanen fra 2000

Regionale utbyggingsområder differensiert i 3 ulike kategorier

Regionalplanens grep om langsiktige utbyggingsområder stammer fra «Fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren», som ble vedtatt i 2000. Planen skulle legge til rette for sterk vekst i regionen, mens godkjente arealer i kommuneplanene ble vurdert å gi for lite utbyggingspotensiale. I planen ble det derfor lagt ut nye utbyggingsområder i tre kategorier:

0. Kommuneplanene:
Ledige boligområder i daværende kommuneplaner. Omfattet 13.000 daa, vurdert å gi rom for ca 35.000 innbyggere
1. Basis:
Områder som ble anbefalt utbygget uavhengig av øvrige utbyggingsakser- og retninger, la opp til å styrke/effektivisere bybåndet Stavanger-Sandnes, Forus-Sola og de øvrige sentrene i planområdet. Omfattet 12.700 daa, vurdert å gi rom for ca 35.000 innbyggere.
2. Bussakser:
Nye utbyggingsområder basert på planlagt utbygging av kollektivtransport (bussakser). Skulle fordele utbygging mellom kommuner og innenfor den enkelte kommune og utnytte infrastruktur. Omfattet ca 9.600 daa, vurdert å gi rom for ca 30.000 innbyggere.
3. Langsiktig utviklingsretning:
Langsiktig hovedretning for byutvikling. Omfattet ca 12.000 daa, vurdert å gi rom for ca 43.000 innbyggere.



Figur 2.4: Plankart for «Fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren» fra 2000.

I tillegg ble det vurdert å være potensiale for ca 44.000 nye innbyggere innenfor daværende tettstedsareal – avgrenset etter SSB sin tettstedsdefinisjon.

I planarbeidet ble det lagt til grunn at befolkningen kunne vokse til 366.000 mennesker i 2040, noe som samsvarer godt med SSB sin nyeste 2040-prognose for de samme kommunene (SSB MMMM). Dette innebar at eksisterende tettstedsareal, sammen med «Basis» og «Bussakser» kunne ta unna mesteparten av utbyggingsbehovet fram til 2040. Innfasing av «Langsiktige utviklingsretninger» ga utbyggingskapasitet utover 2040.

Fylkesdelplanen fra 2000 ser ut til å ha undervurdert utbyggingspotensialene

I fylkesdelplanen fra 2000 ser det ut til at «bebygd areal» ble vurdert ut fra SSB sin tettstedsdefinisjon, som omfatter områder der husene ligger tettere enn 50 meter fra hverandre. Dette gjør at reelt ubebygde områder inkluderes i avgrensningen av tettsted. Det kan derfor se ut til at ledig utbyggingsareal pr. 2000 kan ha vært større enn de oppgitte 13.000 daa, slik at utbyggingspotensialet i kommuneplanene antagelig ble undervurdert.

Potensialet for fortetting ble i fylkesdelplanen vurdert å utgjøre 20.000 boliger i perioden fram til 2040, eller ca 500 boliger/år. Dette ville gitt en fortetting på knapt 30 % i forhold til forventet boligbehov. Til sammenligning ble det i perioden 2004-16 bygget ca 14.000 boliger som fortetting – det vil si drøyt 1000 boliger/år og nærmere 45 % fortetting. Potensialet for fortetting ser derfor ut til å ha blitt undervurdert.

For ledige boligområder, ble det lagt til grunn en arealutnyttelse på 2 bolig/daa. Det ble oppgitt at «denne tettheten er i underkant av hva Stavanger kommune bygger i dag, det samme som Sandnes, Randaberg og Time har som mål i sine planer, men høyere enn de fleste andre kommunene har operert med.» Dette er lavere arealutnyttelse enn det de fleste boligområder har blitt bygget med de senere årene. For næringsområder ble det lagt til grunn at daværende arealforbruk på 107 m² pr innbygger ble videreført.

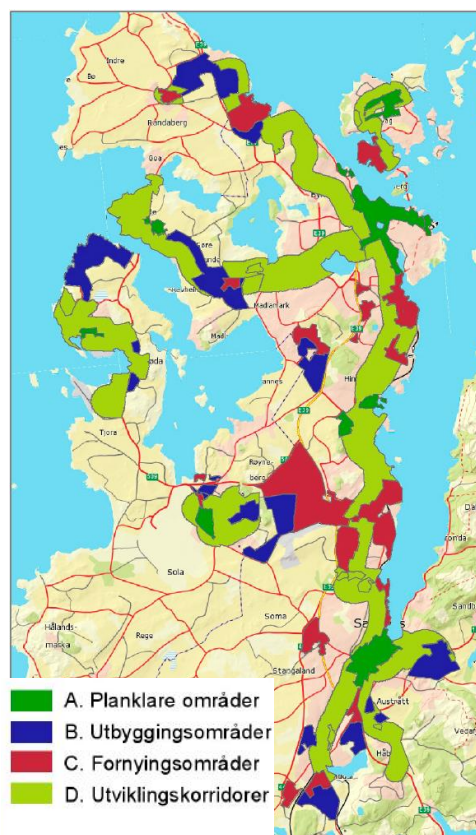
3. Kapasitet for nye innbyggere - Nord-Jæren

3.1. Mulighetsstudie til Regional planstrategi 2017-20

Som forarbeid til Regional planstrategi 2017-20, utarbeidet Rogaland fylkeskommune i 2015 en mulighetsstudie som tok for seg utbyggingspotensialet i byområdet Stavanger, Sandnes, Sola og Randaberg. Hensikten var ikke å gi en nøyaktig kapasitets-beregning, men å belyse et mulighetsrom innenfor gjeldende kommuneplaner. I mulighetsstudien ble byggesonen inndelt i fire områdetyper:

- A. Planklare områder
- B. Utbyggingsområder
- C. Fornyingsområder
- D. Utviklingskorridorer

A. Planklare områder (mørkegrønne i figuren): Omfatter til sammen ca 5.000 daa som var regulert, eller der det pågikk planarbeid pr 2015, og som hadde egne analyser av utviklingspotensial. Data for utviklingspotensial ble hentet fra planer/ beregninger. Potensial: Ca 2.3 mill. m² BRA + ca 2.000 boliger.



Figur 3.1: Inndeling av områdetyper i mulighetsstudie til Regional planstrategi 2017-20.

B. Utbyggingsområder (mørkeblå i figuren):

Større sammenhengende og ubebygde områder innenfor langsiktig grense for utvikling – til sammen ca 10.500 daa. Områdene ligger i hovedsak nær bussvei/tog/buss-akser, og det ble forutsatt bymessig og relativt høy arealutnyttelse på gjennomsnittlig 90 % områdeutnyttelse (OU). Dette ga potensiale på ca 9,2 mill. m² BRA.

C. Fornyingsområder (rød i figuren):

Næringsområder med relativt lav utnyttelse (industri/lager/kontor/handel) som på lengre sikt kan være aktuelle for fornying eller omforming – til sammen ca 10.700 daa. Flere av områdene er avsatt til transformasjonsområder. Det ble lagt til grunn gjennomsnittlig 90 % OU, som gir potensiale på ca 7,2 mill. m² BRA.

D. Utviklingskorridorer (lysegrønne i figuren):

Øvrige områder innenfor influensområdet til kollektivinfrastruktur (500 m fra bussvei/tog og 300 m fra bussakser) – til sammen ca 31.400 daa. Gjennomsnittlig utnyttelse er ca 25 % OU. Det ble lagt til grunn på 35 % OU i framtida, noe som gir potensiale på ca 3,1 mill. m² BRA.

Sammenstilling av potensiale:

Basert på forutsetninger som over, er det anslått et utviklingspotensial på ca 21,8 mill. m² BRA + 2000 innbyggere. Med innbygger/arbeidsplass-forhold som i 2015 (ca 1,5:1) og 2 personer pr bolig, gir dette følgende potensiale for innbyggere og arbeidsplasser:

Potensiale for nye innbyggere og arbeidsplasser i Stavanger, Sandnes, Sola og Randaberg	Potensiale nye innbyggere	Potensiale nye arbeidsplasser
Høy arealeffektivitet (80 m ² pr bolig og 30 m ² pr arbeidsplass)	Ca 370.000 nye innbyggere	Ca 245.000 nye arbeidsplasser
Middels arealeffektivitet (100 m ² pr bolig og 40 m ² pr arbeidsplass)	Ca 290.000 nye innbyggere	Ca 190.000 nye arbeidsplasser

Dersom det legges til grunn 1,5 % årlig befolkningsvekst, indikerer studien at områdene gir potensiale tilsvarende 57-67 års vekst for bykommunene. Langsiktige utviklingsområder i Sandnes Øst og Bybåndet Sør er da ikke inkludert. For disse områdene er det i planene beskrevet et samlet potensiale på ca 15.000 boliger - tilsvarende ca 30.000 nye innbyggere.

4. Kapasitet for nye innbyggere - bybåndet

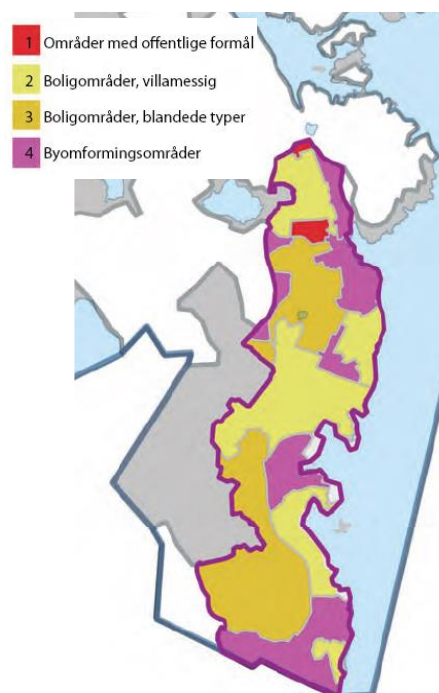
4.1. Stavanger kommune: Bybåndsanalysen

Stavanger kommune utarbeidet i 2014 en analyse av utviklingskapasitet i bybåndet. Analysen skulle være kunnskapsgrunnlag og beslutningsstøtte for planoppgaver i bybåndet og omfattet:

- Byomformingsområder.
- Områder preget av villamessig bebyggelse.
- Områder med blandede boligtyper.

Byomformingsområdene i analysen er dominert av ulike næringsvirksomheter, til dels plasskrevende og med moderat arealutnyttelse, og ca 3.300 daa ble vurdert som tilgjengelige. Tett på knutepunkter og innenfor 100 m fra visse kollektivakser, ble det vurdert å være ca 1.500 daa til byutvikling. Med en utnyttelse på 5 boliger og 10 arbeidsplasser pr daa, gir disse områdene til sammen potensiale på ca 51.000 nye innbyggere og 48.000 nye arbeidsplasser.

Innenfor etablerte boligområder (totalt ca 8.000 daa), er det anslått potensiale på 1.000-1.500 flere boenheter – i stor grad som «eplehage-fortetting». Inkludert Jåttå nord kan områdene gi ca 4.200 nye innbyggere.



Figur 4.1: Områdetyper i Stavanger kommune sin bybåndsanalyse.

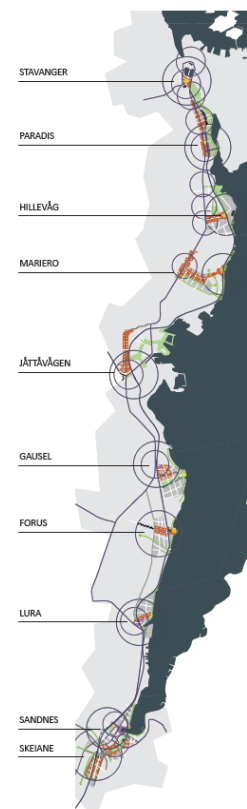
4.2. KAP: Båndbyen Sandnes-Stavanger

«KAP kontor for arkitektur og plan» har på vegne av Bane Nor Eiendom vurdert byutviklings-potensialer i tilknytning til eksisterende jernbanestasjoner, i tillegg til tre foreslåtte nye stasjoner. Hensikten har vært synliggjøre utviklingsmuligheter bybåndet mellom Stavanger og Sandnes. Arbeidet er gjort i avgrensede områder, og med utgangspunkt i eksisterende utredninger og skisser fra planer mv.

Studien har sammenstilt informasjon om en rekke byutviklingsprosjekter nær stasjonene som til sammen omfatter ca 2,9 mill. m² BRA – kalt «utgangspunkt». I tillegg kommer areal i sentrumsplaner for Stavanger og Sandnes. Dette er vurdert å være «så stort at det kan være regionens utbyggingsareal de neste 20 - 30 år».

Videre er det gjort vurderinger av mulig bymessig utvikling utover det som framkommer av beskrevne byutviklingsprosjekter. Til sammen er det beskrevet «byplanmuligheter» på ca 3,7 mill. m² BRA.

Figur 4.2: Områder for vurdering av byutviklings-potensialer i studien.



5. Oppsummering og videre arbeid

5.1. Potensiale for nye innbyggere – samlet vurdering

I notatet er det beskrevet resultater fra fem analyser av utviklingspotensialet i bybåndet, på Nord-Jæren og i hele regionen. Analysene har ulik tilnærming, ulike forutsetninger, og har dermed også gitt litt ulike resultater med hensyn til hvor stort utbyggingspotensialet kan forventes å være. Felles for alle de nyere analysene er likevel at de viser et høyt regionalt utbyggingspotensiale som gjør regionen i stand til å ta i mot nye innbyggere – også om veksten skulle bli høyere enn det som nå virker mest sannsynlig. I løpet av planperioden for regionalplanen (2050) forventes det i SSB sine middelpåprognoser en befolkningsvekst i størrelsesorden 70.000 (middels nasjonal vekst, 0,6 % årlig), mens høy nasjonal vekst (HHMH, 1,0 % årlig) gir en befolkningsvekst omkring 120.000. Rambøll sine vurderinger i KIT-prosjektet gir et potensiale på mer enn det dobbelte av høy nasjonal vekst (270.000 nye innbyggere), mens mulighetsstudien for Nord-Jæren antyder enda høyere tall. Selv om enkelte av forutsetningene kan være noe optimistiske innenfor et 30-årsperspektiv, virker hovedkonklusjonen likevel ganske entydig. De nærmeste tiårene vil ikke utfordringen være å avklare nye utbyggingsarealer, men å tilrettelegge for en arealbruk som gir best mulig måloppnåelse. Mens det i 2000 ble oppfattet å være behov for mer langsiktig utbyggingsareal, er hovedoppgaven nå å planlegge hvilke arealer som skal bebygges, hvordan de bør utnyttes, og hvordan arealene blir til byer og tettsteder som er gode å leve i.

5.2. Videre arbeid med regionalplanen og kommunale planer

I fase 2 av regionalplanarbeidet (2019), og i oppfølging av handlingsprogrammet, skal det arbeides videre med kartlegging og overvåking av arealpotensialene i regionen – både for bolig- og næringsbygging. Blant oppgavene i fase 2 er å kartlegge utbyggingspotensial i prioriterte utviklingsområder, mens det som del av handlingsprogrammet er hensikten å kartlegge boligbehov og arealkapasitet minimum hvert fjerde år. Jevnlig oppfølging på dette i et felles plansamarbeid skal bidra til at *«regionen har god arealkapasitet til bolig- og næringsformål som er avveid mot andre interesser og bygger opp om felles areal- og transportmål»*, jf. retningslinjene kap. 5.4. Samtidig vil kommunene gjennom sine arealstrategier kunne ha jevnlig oversikt over arealbehov i kommuneplanperioden og kapasitet for fortetting og ny utbygging.

Utrykte vedlegg

1. Rambøll 22. mars 2017. Storbyområdene - Kvantifisering av gjeldende arealplaner og befolkningsomfordeling.
2. Rambøll-notat 2. jan 2018: Vedlegg 1 tilhørende arbeidsnotat: Kvantifisering av arealplanene.
3. Rogaland fylkeskommune 2015. Mulighetsstudie. Muligheter for byvekst - byens potensial.
4. Stavanger kommune 2014. Bybåndsanalysen.
5. Sandnes kommune 2018. Planbeskrivelse, Kommuneplan for Sandnes 2019-2035.
6. KAP kontor for arkitektur og plan 2018. Båndbyen Sandnes – Stavanger.
7. Asplan Viak 2014: Analyse av arealbruk i byområder - arealbruk, arealbehov og potensial for fortetting rundt kollektivknutepunkter i seks norske byområder. Rapport 532757.