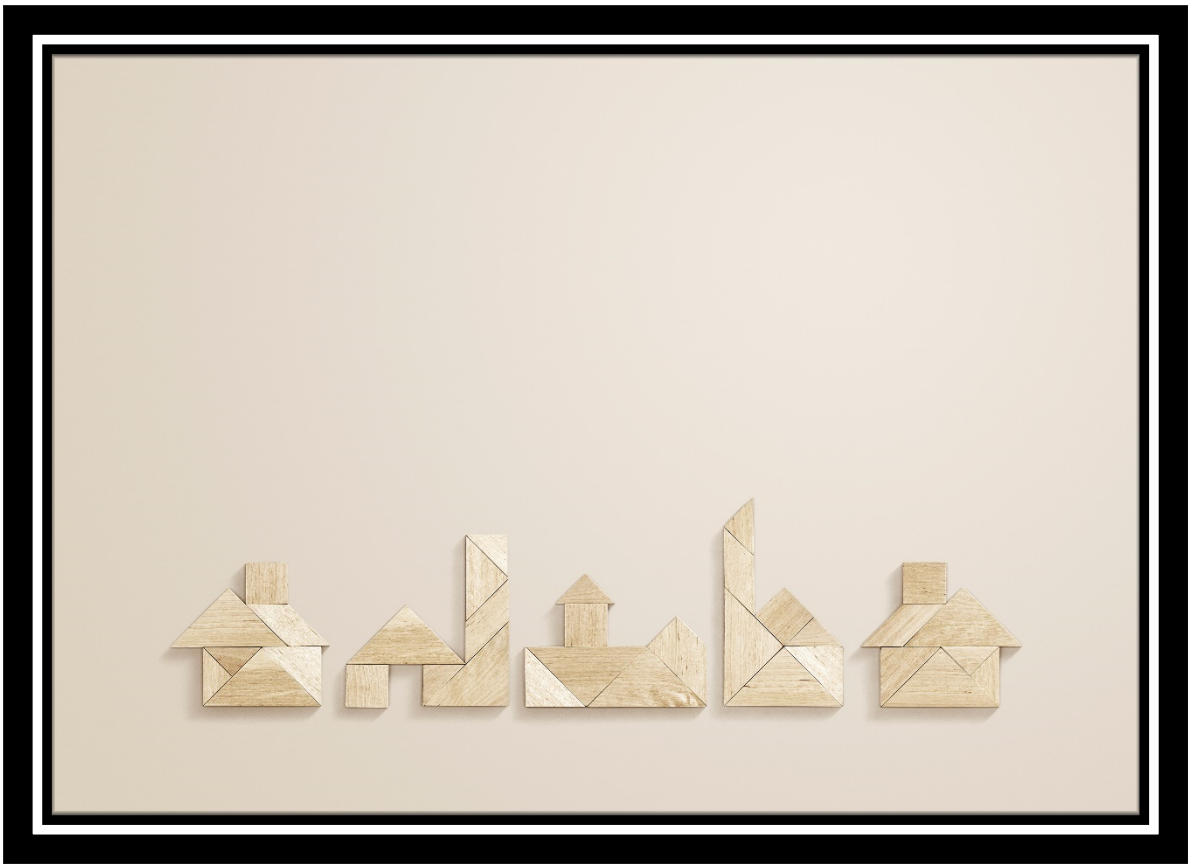
Sarpsborg kommune

Kunnskapsgrunnlag for boligpolitisk temaplan 2027-2040



Figur 1: Byggeklosser. Kilde: Microsofts arkivbilde.

Sarpsborg, høsten 2026

INNHOLDSFORTEGNELSE

SAMMENDRAG 6

SENTRALE UTVIKLINGSTREKK 6
FORSLAG TIL FOKUSOMRÅDER I BOLIGPOLITISK TEMAPLAN 2027-2040 7

INNLEDNING 8

FORMÅL OG AVGRENSNING 8
BEGREPSBRUK 8
METODE OG DATAGRUNNLAG 9

FØRINGER OG RAMMEVERK 11

NASJONALE OG INTERNASJONALE FØRINGER 11
GRUNNLOVEN, MENNESKERETTIGHETENE OG FNS KONVENSJONER 11
LOV OM PLANLEGGING OG BYGGESAKSBEHANDLING (PLAN- OG BYGNINGSLOVEN) 12
LOV OM FOLKEHELSEARBEID (FOLKEHELSELOVEN, 2026) 13
LOV OM KOMMUNENES ANSVAR PÅ DET BOLIGSOSIALE FELTET (BOLIGSOSIALLOVEN, 2023) 13
LOV OM OFFENTLIGE ANSKAFFELSER (2016) 14
LOV OM HUSLEIEAVTALER (2026) 14
MELD. ST. 13 (2023–2024) – BUSTADMELDINGA – EIN HEILSKAPLEG OG AKTIV BUSTADPOLITIKK FOR HEILE LANDET 15
NASJONALE FORVENTNINGER TIL REGIONAL OG KOMMUNAL PLANLEGGING (2023–2027) 15
STATLIGE PLANRETNINGSLINJER FOR AREALBRUK OG MOBILITET (2025) 16
ØVRIGE NASJONALE FØRINGER 16
REGIONALE FØRINGER 17
NYE REGIONALE PLANER FOR ØSTFOLD 17
LOKALE FØRINGER 17
KOMMUNEPLANENS SAMFUNNSDEL (2018-2030) 17
KOMMUNEPLANENS AREALDEL (2024–2036) OG KOMMUNEDELPLANER 18
KOMMUNEDELPLAN FOR STRUKTUR OG KAPASITET I HELDØGNSOMSORGEN (2021-2033) 19
KOMMUNEDELPLAN HELSE OG OMSORG – SAMMEN OM MESTRING OG TRYGGHET (2017-2028) 19
PLATTFORM FOR EIENDOMSFORVALTNING (2026) 20
KOMMUNEDELPLAN FOR FOLKEHELSE OG FOREBYGGENDE ARBEID (2026-2038) 20
KOMMUNEDELPLAN NATURMANGFOLD (2023-2031) 21
KOMMUNEDELPLAN KLIMA OG ENERGI (2021-2030) 21

ET TILBAKEBLIKK OVER BOLIGUTVIKLINGEN 22

ETTERKRIGSTIDEN: BOLIG SOM VELFERDSGODE (CA. 1950–1980) 22
OVERGANGEN TIL ET MER MARKEDSBASERT SYSTEM (CA. 1980–2000) 22
BOLIGSOSIALE VIRKEMIDLER OG STABIL VEKST (CA. 2000–) 23

SARPSBORG KOMMUNES EIENDOMSSELSKAP 23

UTVIKLINGEN I SARPSBORG 24

BEFOLKNINGSUTVIKLING I SARPSBORG 24
HUSHOLDNINGSTYPER 25
ALDERSSAMMENSETNING 25
FOLKEMENGDE I DE ULIKE LEVEKÅRSSONENE 27
BARNEANDEL 28
BEFOLKNING MED INNVANDRERBAKGRUNN 28
FOLKEHELSEPROFIL 30
FLYTTING I OG TIL SARPSBORG 30
PENDLING 32
NÆRINGSLIV OG ARBEIDSPLASSER 33
SYKEHUSET OG BOLIGBEHOV 33

SARPSBORG I FRAMTIDEN 34

BEFOLKNINGSFRAMSKRIVINGER I SARPSBORG 34
BEFOLKNINGSFRAMSKRIVINGER I LEVEKÅRSSONENE 36
UTVIKLING I ANTALL PERSONER 80 ÅR OG ELDRE OPPOVER 36

BOLIGMASSEN OG AREALGRUNNLAGET 39

BOLIGTYPER 39
ELDRE BOSATT I ENEBOLIG 40
BOLIGBYGGING DE SISTE 10 ÅRENE 42
IGANGSETTINGSTILLATELSER 43
BOLIGEIERSKAP 44
KOMMUNALE BOLIGER 46
UTBYGGINGSPOTENSIAL 47
ENEBOLIGER 48
TILGJENGELIGE KOMMUNALE BOLIGOMRÅDER 49

BOLIGMARKEDET 50

PRISNIVÅ OG UTVIKLING 50
PRISER FOR BRUKTBOLIG VS. NYBYGG 51
LEIEPRISER 51
KJØPEKRAFT OG ETABLERINGSMULIGHETER 52

BOLIGBEHOV OG BOLIGETTERSPØRSEL 53

SAMLET BOLIGBEHOV I SARPSBORG 53

BOLIGBEHOV I ULIKE LIVSFASER **54**
UNGE OG FØRSTEGANGSKJØPERE 55
BARNEFAMILIER 55
ELDRE 56
BOLIGBEHOV FOR PERSONER MED SÆRSKILTE BOLIGBEHOV **57**
BARN MED OMFATTENDE BISTANDSBEHOV 57
PERSONER MED HELSE- OG OMSORGSBEHOV 57
FLYKTNINGER OG NYANKOMNE 58
PERSONER MED RUS- OG PSYKISKE HELSEUTFORDRINGER 58
KVALITETER SOM ETTERSPØRRES PÅ TVERS AV LIVSFASER **58**
TRYGGHET OG STABILITET 58
EIE ELLER LEIE 59
TILSTREKKELIG PLASS 60
GODE BOKVALITETER OG BOMILJØER 60
TILGJENGELIGHET TIL TJENESTER OG TRANSPORT 61
JOBB OG MULIGHET TIL Å PENDLE 61
NATUR, REKREASJON OG GODE NÆRMILJØER 61
ARKITEKTONISK KVALITET 62

BOLIG SOM VIRKEMIDDEL I SAMFUNNSUTVIKLING **62**

FORBEDRE LEVEKÅR OG REDUSERE SOSIALE ULIKHETER **62**
FORBEDRE FOLKEHELSEN **63**
REDUSERE KLIMAGASSUTSLIPP OG BIDRA TIL BEDRE MILJØ **64**
BIDRA TIL KLIMATILPASNING OG ROBUSTE BOMILJØER **65**
BEGRENSE PRESSET PÅ KOMMUNALE HELSE- OG OMSORGSTJENESTER **66**
BIDRA TIL NÆRINGSUTVIKLING **67**
UTNYTTE SARPSBORGS GEOGRAFISKE PLASSERING 68
ØKE KOMMUNENS SKATTEINNGANG **69**

KOMMUNENS ROLLER OG VIRKEMIDLER **69**

PLANMYNDIGHET **69**
SAMFUNNSUTVIKLER **71**
OMRÅDESATSING – EN DEL AV DET STATLIGE VIRKEMIDDELAPPARATET 72
TJENESTEYTER **72**
TEKNISK INFRASTRUKTUR, DRIFT OG VEDLIKEHOLD **73**
EIENDOMSFORVALTER OG BYGNINGSEIER **73**
TILSYNSMYNDIGHET OG ULOVLIGHETSOPPFØLGING **74**
HUSBANKEN – STATENS VIRKEMIDDELAPPARAT **74**

ORGANISERING OG SAMARBEID **75**

SAMARBEID OG SAMHANDLING MELLOM TJENESTER INTERNT **75**

SAMARBEID OG SAMHANDLING MED EKSTERNE AKTØRER 77
UTFORDRINGER MED DAGENS ORGANISERING 78

ULIKE BOLIGFORMER OG TRENDER 79

TRYGGHETSBOLIGER 79
GENERASJONSBOLIGER, BOKOLLEKTIV OG HAGEHUS 80
OMSORGSBOLIGER 81
SYKEHJEM 81
SOSIALE BOFORMER 82
LEIEBOLIG, LEIE-TIL-EIE, OG DELEIE 83

SPØRREUNDERSØKELSE OM BOLIG I SARPSBORG 83

FORESLÅTTE FOKUSOMRÅDER FOR BOLIGPOLITISK TEMAPLAN 2027-2040 85

VEDLEGG 87

Sammendrag

Dette kunnskapsgrunnlaget beskriver dagens situasjon for boligområdet i Sarpsborg kommune, belyser forventede utviklingstrekk mot 2040 og identifiserer de viktigste utfordringene som bør ligge til grunn for utarbeidelse av kommunens boligpolitiske temaplan 2027-2040. Kunnskapsgrunnlaget bygger på offentlig statistikk og analyse, forskning, styringsdokumenter, kommunale data og en spørreundersøkelse gjennomført høsten 2026.

Sentrale utviklingstrekk

Utviklingen i Sarpsborg de kommende årene vil påvirkes av både demografiske, økonomiske og samfunnsmessige endringer. Boligpolitikken vil kunne få stor betydning for hvordan Sarpsborg utvikler seg mot 2040. Bolig er ikke bare et spørsmål om hvor eller hvordan folk bor, men påvirker også folkehelse, levekår, tjenestebehov, næringsutvikling, klimaarbeid og kommunens økonomiske bærekraft. Kunnskapsgrunnlaget peker på flere tydelige utviklingstrekk som samlet skaper behov for en aktiv og helhetlig boligpolitikk. Flere av disse må ses i sammenheng.

Sarpsborg har hatt en jevn befolkningsvekst siden år 2000, og forventes å vokse videre også de kommende tiårene. Samtidig vil befolkningens sammensetning endres. Antallet eldre vil øke betydelig, særlig i aldersgruppen over 80 år, og veksten vil være varig snarere enn en midlertidig 'eldrebølge'. Dette vil påvirke både boligetterspørsel og behov for helse- og omsorgstjenester. Flere vil ha behov for boliger som er tilgjengelige, lettstelte og tilpasset endringer i funksjonsnivå, samtidig som mange ønsker å bli boende i sine nærmiljøer lengst mulig. Parallelt skjer det endringer i husholdningssammensetningen. Antallet aleneboende og par uten hjemmeboende barn øker, og denne utviklingen forventes å fortsette. Fremtidens boligbehov vil derfor i større grad være knyttet til mindre husholdninger enn tidligere. Store deler av dagens boligmasse består av eneboliger, og mange eldre bor fortsatt i store boliger som ikke nødvendigvis er tilpasset fremtidige behov. Dette skaper etterspørsel etter et mer variert boligtilbud som gjør det mulig å finne egnede boliger gjennom ulike livsfaser, samtidig som den eksisterende boligmassen utnyttes bedre.

Boligmarkedet står også ovenfor flere utfordringer. Boligbyggingen har de siste årene variert betydelig, og antallet igangsettingstillatelser har falt kraftig siden 2024. Samtidig bidrar økte byggekostnader, høyere renter og strengere utlånsregler til at det blir vanskeligere for mange å etablere seg i boligmarkedet. Særlig gjelder dette unge, førstegangskjøpere, enslige og husholdninger med lave eller moderate inntekter. Selv om boligprisene i Sarpsborg er lavere enn i mange andre byområder, er det også her blitt vanskeligere for mange å kjøpe en egnet bolig. Dette understreker betydningen av både et velfungerende leiemarked og bruk av ulike virkemidler som kan bidra til å senke terskelen inn i boligmarkedet. Sarpsborg har samtidig betydelige levekårsutfordringer sammenlignet med mange andre kommuner, og særlig ses dette i enkelte områder av kommunen. Flere står utenfor arbeid og utdanning, mange opplever økonomiske utfordringer, og helseutfordringene i Sarpsborg er større enn landsgjennomsnittet. Stabile og gode boforhold er tett knyttet til helse, livskvalitet, deltakelse og muligheten til å mestre eget liv. Boligen framstår derfor som et viktig virkemiddel for å forebygge utenforskap, redusere sosiale forskjeller og styrke folkehelsen.

I Sarpsborg er det gode forutsetninger for videre befolkningsvekst. Sarpsborg har en sentral plassering i et integrert bo- og arbeidsmarked, høy innflytting fra omkringliggende kommuner og et relativt rimelig boligmarked. Sykehuset Østfold Kalnes, næringslivet og det regionale arbeidsmarkedet skaper etterspørsel etter boliger for ulike grupper. Skal kommunen lykkes med å tiltrekke og beholde arbeidskraft og innbyggere gjennom ulike livsfaser, vil det være viktig å tilby attraktive bomiljøer, et variert boligtilbud og gode bo- og hverdagskvaliteter. Framtidig boligvekst skal i hovedsak skje gjennom fortetting og transformasjon i sentrum, bydelssentre og kollektivnære områder. Dette er nødvendig for å ivareta klima-, miljø- og arealhensyn, men skaper også utfordringer knyttet til bokvalitet, tilgjengelighet, boligpriser og attraktivitet. Kommunen må derfor balansere hensynet til effektiv arealutnyttelse med behovet for gode bomiljøer, grønne kvaliteter, møteplasser og et boligtilbud som fungerer godt for ulike grupper i befolkningen.

Boligspørsmål berører mange deler av kommunens fagområder og krever tett samarbeid både internt, men også eksternt, med blant annet Husbanken, utbyggere, boligutviklere og andre samfunns- og boligaktører. Flere av utfordringene som beskrives i kunnskapsgrunnlaget henger tett sammen, og kan ikke løses av én aktør alene. Skal Sarpsborg lykkes med å møte framtidige boligbehov og samtidig bidra til ønsket samfunnsutvikling, vil det være behov for tydelige prioriteringer, god samordning og sterk gjennomføringsevne på tvers av fagområder og sektorer.

Forslag til fokusområder i boligpolitisk temaplan 2027-2040

Samlet peker kunnskapsgrunnlaget på fem fokusområder som kan danne grunnlaget for videre arbeid med ny boligpolitisk temaplan i Sarpsborg kommune:

1. **Styrke Sarpsborgs attraktivitet for arbeidsaktive innbyggere og kompetansearbeidskraft**

Kommunen må videreutvikle attraktive bomiljøer og sikre et boligtilbud som bidrar til å tiltrekke og beholde yrkesaktive innbyggere, barnefamilier og personer med høy kompetanse. Dette er viktig både for næringsutvikling, arbeidskrafttilgang og framtidig kommuneøkonomi.

2. **Sikre helsefremmende boforhold og et tilgjengelig og inkluderende boligmarked**

Boligpolitikken må bidra til stabile boforhold, gode oppvekstvilkår og økt inkludering. Særlig viktig blir det å sikre at boligmarkedet er tilgjengelig for bredere grupper i befolkningen og at det ikke forsterker eksisterende levekårsutfordringer. Bruk av virkemidler er viktig for å sikre sosial bærekraft og inkludering.

3. **Tilpasse boligtilbudet til en aldrende befolkning**

Flere eldre må kunne bo trygt og selvstendig i egnede boliger. Dette vil kreve både utvikling av nye boligtyper og boligområder, bedre utnyttelse av eksisterende boligmasse og økt oppmerksomhet på egen boligplanlegging gjennom livsløpet. Det vil også være viktig å utvikle aldersvennlige boliger i ulike deler av kommunen, slik at flere kan bli boende i sitt nærmiljø, men med nærhet til tjenester og lokale møteplasser.

4. **Skape bedre samsvar mellom boligtilbud og framtidige boligbehov**

Kommunen må legge til rette for et bredere og mer variert boligtilbud som svarer på behovene til ulike grupper i samfunnet. Økt boligmobilitet vil kunne være en av nøklene til å møte flere av framtidens utfordringer.

5. **Styrke samhandling, gjennomføringsevne og partnerskap i boligutviklingen**

Boligutvikling skjer i et samspill mellom mange ulike samfunnsaktører. Skal Sarpsborg lykkes med å utvikle et boligtilbud som møter framtidens behov, er kommunen avhengig av gode partnerskap, gjensidig tillit og forutsigbare rammer for samarbeid. Kommunen må bidra til å sikre tydelige mål, god samordning og tilstrekkelig gjennomføringsevne for å realisere ønsket boligutvikling.

Innledning

Formål og avgrensning

Dette dokumentet beskriver dagens boligtilbud og boligrelaterte utviklingstrekk i Sarpsborg kommune. Kunnskapsgrunnlaget belyser hvordan befolkning, husholdninger, boligmasse, boligmarked og levekår har utviklet seg de senere årene, og hvilke utfordringer og muligheter som forventes mot 2040. Dokumentet omfatter hele befolkningen i Sarpsborg kommune og ser både på innbyggernes boligbehov og på forhold som påvirker boligmarkedets funksjon og utvikling. Kunnskapsgrunnlaget skal bidra til å identifisere sentrale utfordringer, belyse strategiske veivalg og danne grunnlaget for fastsetting av mål, strategier og prioriteringer i den videre planprosessen. Formålet med dokumentet er å etablere et felles faktagrunnlag for utarbeidelse av den boligpolitiske temaplanen 2027–2040.

Utviklingen av framtidens boligtilbud i Sarpsborg er et felles ansvar mellom flere aktører. Både kommunen, innbyggerne, private utbyggere, grunneiere, ulike boligaktører, næringslivet, Husbanken og andre samarbeidspartnere må jobbe sammen om boligutviklingen. Kunnskapsgrunnlaget skal derfor ikke bare belyse kommunens rolle, men også gi et grunnlag for felles dialog og samarbeid med andre aktører om hvordan Sarpsborg kan utvikle et boligmarked som møter framtidens boligbehov.

Begrepsbruk

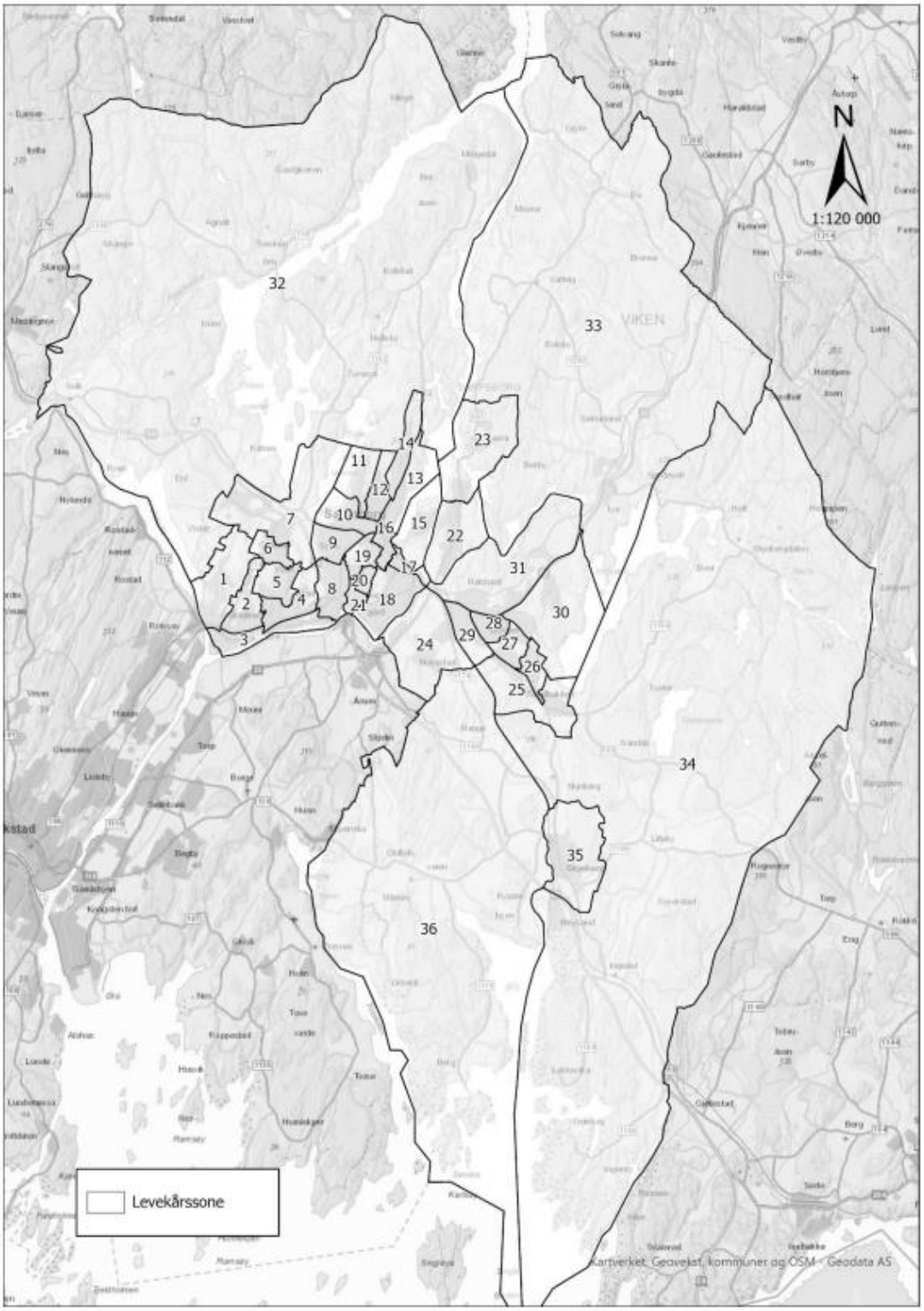
I kunnskapsgrunnlaget skilles det mellom ulike måter kommunen sikrer tilgang til boliger på. Med kommunalt eide boliger menes boliger som kommunen selv eier. Innleide boliger er boliger kommunen leier fra andre aktører og disponerer videre. Tilvisningsboliger er private utleieboliger hvor kommunen gjennom tilvisningsavtale har rett til å tilvise boligsøkere, mens leieforholdet inngås mellom utleier og leietaker. Begrepet kommunalt disponerte boliger brukes som en samlebetegnelse når det er relevant å omtale boliger kommunen har tilgang på uavhengig av eierform.

Metode og datagrunnlag

Kunnskapsgrunnlaget viser relevant informasjon om boligtilbudet og boligbehov i hele kommunen. Hovedkilder er statistikk fra SSB, KOMPAS og kommunens matrikkel. Det er også innhentet kunnskap fra ulike undersøkelser og forskningsartikler. Kildene er gjengitt som fotnoter i dokumentet. I tillegg er det gjennomført en egen spørreundersøkelse rettet mot både eksterne aktører og aktører innad i kommunens organisasjon. Hensikten med undersøkelsen har vært å fange opp mer detaljert kunnskap om boligtilbud og -etterspørsel i Sarpsborg, samt belyse hvordan samarbeidet rundt bolig og boligutvikling fungerer på tvers av sektorer. Undersøkelsen ser også på hva lokale aktører mener er hovedutfordringene i boligtilbudet i Sarpsborg i dag og hva de tenker vil være utfordringene framover. Kort beskrivelse av undersøkelsen finnes i kapitlet 'Spørreundersøkelse om bolig i Sarpsborg'. Hele analysen er vedlagt kunnskapsgrunnlaget, jf. vedlegg 1A.

Der det har vært mulig, beskrives geografiske forskjeller innad i kommunen i kunnskapsgrunnlaget. Det er kommunens tidligere levekårssoner som i hovedsak er brukt til dette, da det finnes tilgjengelig statistikk for disse sonene fra kommunens levekårskartlegginger. Levekårssonene er sammensatt av flere grunnkretser, og er for mange indikatorer den minste geografiske enheten med tilgjengelig statistikk. Det er 36 levekårssoner i kommunens nåværende levekårskartlegginger. Disse levekårssonene ble utarbeidet i forbindelse med kommunens første levekårskartlegging i 2012. Sonene er vist på kartet i figur 2. Tabell 3 på side 27 viser en liste over navnene på levekårssonene.

I forbindelse med at SSB skal rulle ut landsdekkende levekårssoner, er det gjort justeringer i soneavgrensningene til Sarpsborg. Fra 2026 har Sarpsborg fått 31 nye levekårssoner, der noen soner er de samme som tidligere, og andre soner er nye. For å kunne sammenligne utviklingen i mindre geografiske områder over tid, er det til dette kunnskapsgrunnlaget vurdert som hensiktsmessig å benytte seg av de 36 «gamle» levekårssonene i kartleggingen.



Figur 2: Levekårssoner i Sarpsborg, 2012-2025.

Føringer og rammeverk

Nasjonale og internasjonale føringer

Kommunens boligpolitikk er forankret i et sammensatt nasjonalt regel- og lovverk, samt i overordnede føringer, som samlet understøtter målsettingen om at alle skal ha et trygt og egnet sted å bo.

Grunnloven, menneskerettighetene og FNs konvensjoner

Grunnloven § 110 og menneskerettighetene (Den Europeiske Menneskeretts Konvensjon "EMK" artikkel 8) etablerer et overordnet ansvar for myndighetenes tilrettelegging for bolig og vern om hjemmet. Dette følges opp gjennom sektorlovgivning, særlig helse- og omsorgstjenesteloven, boligsosialloven og sosialtjenesteloven (NAV-loven), som blant annet pålegger kommunen å medvirke til å skaffe bolig til vanskeligstilte. Øvrig aktuelt regelverk innen boligfeltet er blant annet husleieloven, borettslagsloven og eierseksjonsloven.

Selv om det ikke er en menneskerett å eie egen bolig, har alle rett til «tilfredsstillende levestandard», inkludert tilstrekkelig bolig, jf. FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) artikkel 11. Med dette menes at myndighetene skal arbeide for at mennesker ikke står uten et sted å bo, har tilgang til en bolig som er trygg og beboelig, har en viss grad av beskyttelse mot vilkårlig utkastelse og at de ikke må leve under boforhold som truer helse og verdighet.

Norge har ratifisert FNs konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (forkortet CRPD). Konvensjonene legger til grunn at personer med nedsatt funksjonsevne skal kunne delta i samfunnet på lik linje med andre. For boligfeltet er særlig artikkel 19 om rett til å leve selvstendig og være inkludert i samfunnet relevant, herunder frihet til å velge bosted og boform, samt likeverdig tilgang på samfunnets tilbud og tjenester. I tillegg fremhever artikkel 9 om tilgjengelighet betydningen av universell utforming og tilgjengelige omgivelser. Dette ivaretas blant annet i byggteknisk forskrift (TEK17). CRPD utgjør en viktig menneskerettslig ramme for arbeid med boligutvikling, tilgjengelighet og inkludering.

Videre sikrer Den europeiske menneskeretts-konvensjon (EMK) artikkel 8 rett til respekt for hjemmet, som innebærer eks. vern mot vilkårlig utkastelse og krav til forholdsmessighet ved inngrep. EMK første tilleggsprotokoll artikkel 1 gir videre vern av eiendom når du først eier noe. Norge følger samme linje, ved at verken Grunnloven eller annen lovgivning gir en selvstendig rett til å eie eller få tildelt bolig. Eiendomsvernet i Grunnloven § 105 gir vern mot tvangsavståelse av eiendom uten full erstatning. Bestemmelsen beskytter eksisterende eid eiendom inkludert bolig. Indirekte relevans for beskyttelse av bolig gir Grunnloven §§ 112 og 102, som sikrer vern av privatliv, hjem og miljø, inklusive bomiljø. Rett til bolig i Norge er således ikke grunnlovfestet, men ivaretas gjennom ordinær lovgivning og politiske virkemidler. For kommunen betyr dette at den ikke har plikt til å skaffe eierbolig, men at den har plikt til å medvirke til bolig (sosialtjenesteloven). Eiere har også beskyttelse fra kommunalt inngrep i bolig, f.eks. som rivning eller ekspropriasjon, hvor det da må oppfylle § 105 og § 102.

Det boligsosiale feltet i Norge kjennetegnes av at det ikke er noen individuell rett til varig bolig i lov- eller regelverk, men det er en kommunal plikt til å medvirke ved akutt rett til midlertidig bolig. Med lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet (2023) er kommunenes ansvar tydeliggjort og systematisert, blant annet gjennom krav til oversikt, planlegging og samordning av tjenester. Samtidig gir plan- og bygningsloven kommunen sentrale virkemidler til å styre boligforsyning, arealbruk og boligkvalitet.

Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)

Formålet med plan- og bygningsloven er å fremme bærekraftig utvikling til det beste for den enkelte, samfunnet og for framtidige generasjoner. Loven krever at kommunen utarbeider en samfunnsplan og en arealplan for hele kommunen. Gjennom disse skal kommunen vurdere framtidige utfordringer og behov, og avklare hvordan disse skal møtes.

Kommunen har gjennom loven myndighet til å bestemme kommunens arealdisponering. Samtidig er det et krav at kommunens arealplaner samordner ulike interesser og ikke kommer i strid med nasjonale og vesentlige regionale interesser. Det vil si at kommunen ikke bestemmer alene, og at flere myndigheter også bidrar til å avgjøre arealdisponeringen.

I plan- og bygningslovens § 3 -1 er hovedoppgavene og hensynene som kommunene skal ivareta i kommunens planlegging listet opp. Kommunen skal:

a) sette mål for den fysiske, miljømessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i kommuner og regioner, avklare samfunnsmessige behov og oppgaver, og angi hvordan oppgavene kan løses,
b) sikre jordressursene, kvaliteter i landskapet og vern av verdifulle landskap og kulturmiljøer,
c) sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv,
d) legge til rette for verdiskaping, næringsutvikling og tilstrekkelig boligbygging,
e) legge til rette for god forming av bygde omgivelser, gode bomiljøer og gode oppvekst- og levekår i alle deler av landet,
f) fremme befolkningens helse og motvirke sosiale helseforskjeller, samt bidra til å forebygge kriminalitet,
g) ta klimahensyn gjennom reduksjon av klimagassutslipp og tilpasning til forventede klimaendringer, herunder gjennom løsninger for energiforsyning, areal og transport,
h) fremme samfunnssikkerhet ved å forebygge risiko for tap av liv, skade på helse, miljø og viktig infrastruktur, materielle verdier m.m.,
i) legge til rette for helhetlig forvaltning av vannets kretsløp, med nødvendig infrastruktur.

I utgangspunktet er de ulike hensynene og interessene likeverdige etter loven. Unntaket er hensynet til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser i 100-metersbeltet langs sjø, som skal settes over andre hensyn.

Loven er i stor grad en prosesslov, med ulike krav til prosesser for å blant annet ivareta at planer er tilstrekkelig utredet, og for å sikre åpenhet og mulighet for medvirkning fra allmenheten. Loven krever at det utarbeides en reguleringsplan for utbyggingstiltak som kan

få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, og noen planer har krav om utarbeidelse av konsekvensutredning.

I byggesaksdelen av loven er det blant annet krav til byggesøknader og saksbehandling, og det stilles ulike krav som gjelder byggetiltakene. Det er eksempelvis krav om sikker byggegrunn, universell utforming av uteareal, lokal håndtering av overvann, gode visuelle kvaliteter, og avstand fra nabogrense. Videre er mange krav til byggetiltak angitt i byggteknisk forskrift (TEK17) og andre forskrifter. Kommunen har gjennom plan- og bygningsloven §25-1 plikt til å føre tilsyn i byggesaker i et slikt omfang at den kan avdekke regelbrudd. I tillegg har kommunen plikt til å drive med ulovlighetsoppfølging. Det er kun overtredelser av mindre betydning som kommunen kan avstå å forfølge. Loven har også bestemmelser om sanksjoner ved ulovligheter, inkludert bøter og fengsel.

Plan- og bygningsloven åpner for at kommunen kan inngå utbyggingsavtaler med grunneiere eller utbyggere om utbygging av et område. Utbyggingsavtaler kan handle om utbyggers økonomiske bidrag til utbygging av teknisk infrastruktur som vei, gang- og sykkelvei, bussholdeplass, VA-anlegg m.m., eller om tilvisningsavtaler, dvs. at kommunen får tilvisningsrett på en andel av boligene som bygges. Kommunen får da velge hvilke beboere som skal få leie en viss andel av boligene i et område, i en gitt periode. Plan- og bygningsloven har også regler som gjelder ved innløsning og ekspropriasjon.

Lov om folkehelsearbeid (folkehelseloven, 2026)

Folkehelseloven gir kommuner, fylkeskommuner og statlige myndigheter ansvar for å fremme folkehelse, forebygge sykdom og utjevne sosiale helseforskjeller. Loven legger til grunn at helse også påvirkes av samfunnsforhold og levekår, ikke bare helsetjenester.

Folkehelseloven utgjør et viktig grunnlag for kommunens boligpolitiske arbeid. Loven understreker at bolig, bomiljø og nærmiljø er sentrale faktorer som påvirker befolkningens helse, livskvalitet og levekår. Kommunen har ansvar for å fremme helse, utjevne sosiale helseforskjeller og legge til rette for gode sosiale og miljømessige forhold gjennom planlegging og samfunnsutvikling. Boligpolitikken er et sentralt virkemiddel i kommunens folkehelsearbeid og i arbeidet med å utvikle et sosialt bærekraftig lokalsamfunn.

Lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet (boligsosialloven, 2023)

Boligsosialloven tydeliggjør kommunens ansvar for det boligsosiale arbeidet og skal bidra til å forebygge boligsosiale utfordringer. Formålet med loven er å sikre at vanskeligstilte på boligmarkedet får nødvendig bistand til å skaffe seg og beholde en egnet bolig. Kommunen har plikt til å gi individuelt tilpasset bistand til personer som ikke selv er i stand til å ivareta sine interesser på boligmarkedet, og søknader om slik bistand skal behandles som enkeltvedtak.

Loven understreker samtidig at boligsosialt arbeid ikke bare handler om tjenester til enkeltpersoner, men også om langsiktig planlegging og koordinering. Kommunen skal ha oversikt over boligbehovene i befolkningen, samarbeide på tvers av sektorer og integrere boligsosiale hensyn i sitt planverk. Dette innebærer at det boligsosiale arbeidet må være systematisk forankret i kommunens styringsdokumenter, med tydelige mål, strategier og

prioriteringer for hvordan kommunen skal møte dagens og framtidens boligutfordringer. På denne måten bidrar boligsosialloven til å styrke sammenhengen mellom kommunens boligpolitikk, tjenesteutvikling og samfunnsplanlegging. Loven legger til rette for en helhetlig innsats der egnede boliger, gode bomiljøer og nødvendige tjenester ses i sammenheng, slik at flere kan bo trygt og godt gjennom ulike livsfaser.

Lov om offentlige anskaffelser (2016)

Anskaffelsesregelverket er en sentral rammebetingelse for kommunens boligarbeid. Lov om offentlige anskaffelser (LOA) og forskrift om offentlige anskaffelser (FOA) regulerer hvordan kommunen kan anskaffe varer, tjenester og bygge- og anleggsarbeider, og har dermed betydning for hvordan boliger og boligrelaterte tilbud kan fremskaffes. Samtidig er kontrakter om erverv eller leie av jord, eksisterende bygninger eller annen fast eiendom, samt rettigheter til slik eiendom, unntatt fra forskriften, jf. FOA § 2-4 bokstav a. Skillet mellom anskaffelsespliktige kontrakter og rene eiendomstransaksjoner er derfor av stor praktisk betydning.

Anskaffelsesregelverket kan påvirke kommunens handlingsrom ved utvikling og tilrettelegging av boliger og ved samarbeid med private utbyggere, eiendomsaktører og tjenesteleverandører. Særlig viktig er grensedragningen mellom ordinært kjøp eller leie av fast eiendom og avtaler som innebærer bygge- og anleggsarbeider eller vesentlige tilpasninger etter kommunens krav. Valg av gjennomføringsmodell vil ha betydning for om anskaffelsesregelverket kommer til anvendelse, og hvilke krav som i så fall gjelder. For kommunen er dette særlig relevant ved fremskaffelse av utleieboliger og boliger for vanskeligstilte på boligmarkedet.

Behovet for å sikre tilgang til egnede boliger for personer med særskilte boligbehov må ses i sammenheng med de juridiske rammene for kjøp, leie og utvikling av boliger. Kunnskap om anskaffelsesregelverket og grensen mot eiendomstransaksjoner kan bidra til at kommunen velger hensiktsmessige modeller for å fremskaffe boliger og samarbeide med private aktører, samtidig som regelverkets krav ivaretas.

De senere årene har retts- og klagepraksis, særlig knyttet til leieunntaket, bidratt til å tydeliggjøre grensen mellom eiendomstransaksjoner og anskaffelsespliktige bygge- og anleggskontrakter. Anskaffelsesregelverket har samtidig vært gjennom endringer og er fortsatt under utvikling, blant annet med vekt på forenkling, samfunnshensyn og bærekraft. Endringene kan påvirke hvilke virkemidler kommunen kan benytte for å gjennomføre ulike planer og tiltak, herunder hvordan kommunen samarbeider med private aktører, fremskaffer boliger for vanskeligstilte og organiserer boligprosjekter.

Lov om husleieavtaler (2026)

Husleieloven regulerer rettigheter og plikter i leieforhold, blant annet regler om husleie, vedlikehold, oppsigelse og opphør. Loven setter rammer for kommunens rolle som utleier av

kommunale boliger og for leiemarkedet generelt. Et velfungerende leiemarked er en viktig del av boligtilbudet, særlig for personer som ikke kan eller ønsker å eie egen bolig.

Meld. St. 13 (2023–2024) – Bustadmeldinga – Ein heilskapleg og aktiv bustadpolitikk for heile landet

Bustadmeldinga er den sentrale politiske føringen for boligpolitikken etter 2024. Meldingen legger til grunn en mer helhetlig og aktiv boligpolitikk, der staten, kommunene og markedet i fellesskap skal bidra til at flere får tilgang til en egnet bolig. Meldingen vektlegger at bolig er et grunnleggende velferdsgode, og at en velfungerende boligsektor er avgjørende for sosial trygghet, inkludering og deltakelse i samfunnet.

I meldingen legger regjeringen frem fire innsatsområder for boligpolitikken:

1) Flere skal få anledning til å eie egen bolig.
2) Leiemarkedet skal være trygt og forutsigbart.
3) Ta vare på boligene vi har, og bygge de vi trenger.
4) Forsterket innsats for de som ikke selv klarer å skaffe seg og beholde en egnet bolig.

Målet med boligpolitikken er at alle skal kunne bo i en egnet bolig. Et bærende prinsipp er å opprettholde eierskapslinjen, samtidig som det legges større vekt på å bistå personer som faller utenfor det ordinære boligmarkedet. Meldingen peker på behovet for økt boligbygging, et mer variert boligtilbud og bedre utnyttelse av eksisterende boligmasse, særlig i pressområder. Bustadsmeldinga har økte forventninger til kommunene når det gjelder aktiv styring av boligmarkedet, og kobler boligutviklingen tettere til planlegging og arealpolitikk. Det legges også opp til en større forventning av kommunens bruk av virkemidler og samarbeid med Husbanken.

Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging (2023–2027)

De nasjonale forventningene til regional og kommunal planlegging er et formelt styringsdokument som regjeringen legger frem hvert fjerde år. Forventningene angir statens mål for samfunns- og arealplanleggingen og skal legges til grunn for utarbeidelse av kommunale planer.

Bygging av nok og varierte boliger trekkes fram som ett av hovedpunktene i regjeringens forventninger til kommunene. Det pekes på behovet for god planlegging og økt hastighet i boligbyggingen, samtidig som den enkelte kommune må vurdere egne boligbehov konkret. Kommunale og regionale planer må bidra til:

- at barn og unge har gode boforhold,
- at unge kan etablere seg på boligmarkedet,
- at tilflyttende arbeidstakere har et sted å bo,
- at eldre og personer med nedsatt funksjonsevne har tilgang på egnede boliger med universell utforming.

Videre må planleggingen bidra til gode kvaliteter i boliger for å styrke den sosiale bærekraften. Boligtilbudet må være variert nok til å dekke ulike behov i befolkningen og bidra til mangfoldige nabolag. Det forventes at det bygges boliger i ulike nærmiljøer, av ulik type og

størrelse, både selveier- og utleieboliger. Bruk av ulike boligkjøpsmodeller som leie-til-eie, utleieboliger og borettslagsboliger er trukket fram. Forventningene omhandler også flere temaer enn boligbygging som verdiskaping og arbeidsplasser, hensyn til klima, natur og miljø, samfunnssikkerhet og beredskap m.m. Forventningene prioriterer ikke mellom ulike hensyn. Arealplaner i strid med de nasjonale forventningene kan bli møtt med innsigelse fra offentlige myndigheter.

Statlige planretningslinjer for arealbruk og mobilitet (2025)

De statlige planretningslinjene konkretiserer hvilke hensyn som må ivaretas ved kommunal og regional planlegging. Når det gjelder bolig, arealbruk og bomiljø står blant annet følgende:

- Fortetting og knutepunktutvikling: Lokalisering av boliger og andre funksjoner må samordnes med transportsystemet, for å begrense transportbehov og legge til rette for kollektivtransport, sykkel og gange. Fortettingspotensialet skal kartlegges og utnyttes før nye utbyggingsområder settes av og tas i bruk.
- Nullvekstmålet: Klimagassutslipp, kø, luftforurensning og støy skal reduseres gjennom effektiv arealbruk og ved at veksten i persontransporten tas med kollektivtransport, sykling og gange.
- Sentrumsutvikling: Boliger og andre funksjoner skal styrke stedenes kvalitet, sikre friområder, skape møteplasser, bygge opp under sentrumsfunksjoner og sikre tilstrekkelig og variert boligbebyggelse.
- Det skal sikres gode bomiljøer for alle.
- Stedstilpasning og arkitektonisk kvalitet: Byer og steders særpreg, kulturhistoriske elementer og viktige landskapstrekk skal ivaretas.
- Muligheter for gjenbruk av bygninger og fellesskapsløsninger skal vurderes.
- Omdisponering av dyrka jord skal minimeres.
- Det skal tas hensyn til viktige arealer for friluftsliv og naturmangfold, samt karbonrike arealer, slik at disse arealenes kvalitet og evne til økosystemtjenester, karbonlagring og klimatilpasning opprettholdes.
- Det skal tas hensyn til samfunnssikkerhet, beredskap og naturfare, trafikksikkerhet, kulturmiljø og universell utforming.

Øvrige nasjonale føringer

Det er flere sektorlover, forskrifter og statlige planretningslinjer som har betydning for boligplanlegging og boligbygging, blant annet gjennom å gi føringer til kommunens arealplanlegging. Dette gjelder eksempelvis klimaloven, naturmangfoldloven og kulturminneloven. Regelverket er også stadig i endring. Særlig relevante lovforslag er blant annet:

- Forslag til ny boligleielov var på høring fra oktober 2024 til januar 2025.[1]

[1] Forslag til ny boligleielov, se: NOU 2024: 19 - regjeringen.no

- Forslag til endringer i forskrifter til burettslagsloven og eierseksjonsloven om boligkjøpsmodeller ble sendt på høring i juli 2026.[2]
- Forslag til endringer i forskrift om lån fra Husbanken ble sendt på høring i juni 2026.[3]

Regionale føringer

Nye regionale planer for Østfold

Forslag til nye regionale planer for Østfold var på høring for første gang i 2025 og for andre gang i 2026. De regionale planene for Østfold er fylkets øverste strategiske planverk og skal gi føringer for hele østfoldsamfunnet. Det jobbes med tre nye regionale planer: 1) Livskvalitet, deltakelse og likeverd, 2) Kompetanse og verdiskaping, og 3) Areal og mobilitet. Fylkesutvalget vedtok 27. august 2026 å justere planene uten ny høring, men med utvidet dialog med kommunene i Østfold. Det er per i dag uklart når nye regionale planer vil vedtas.

Lokale føringer

Bolig er omtalt i en rekke av planene og styringsdokumentene i Sarpsborg kommune. Blant annet peker kommuneplanens samfunnsdel (2018-2030) på attraktive lokalsamfunn, befolkningsutvikling og gode levekår som sentrale mål, og kommuneplanens arealdel (2024-2036) legger føringer for hvor og hvordan framtidig boligbygging skal skje. Samlet viser de kommunale styringsdokumentene at boligpolitikken berører både samfunnsutvikling, folkehelse, levekår, næringsutvikling, tjenesteutvikling og eiendomsforvaltning. Bolig framstår derfor som et strategisk virkemiddel på tvers av kommunens ansvarsområder.

Kommuneplanens samfunnsdel (2018-2030)

Sarpsborgs samfunnsplan presenterer visjonen «Sammen skaper vi Sarpsborg» og satsningsområdene det gode hjemstedet, jobbene for framtiden og opplevelser for livet. Økonomisk, miljømessig og sosial bærekraft skal ligge til grunn for utviklingen i Sarpsborg. Planen har ambisjoner om at Sarpsborg skal fortsette å vokse:

- Sarpsborg skal ha minst 65.000 innbyggere i 2030. Dette tilsvarer 1,2 % årlig vekst.
- Sarpsborg skal ha minst 33.000 arbeidsplasser i 2030. Dette tilsvarer 1,5 % årlig vekst.
- Inntekts- og formuesskatt til kommune og stat fra personlige skatteytere i Sarpsborg skal i 2030 være på nivå med landsgjennomsnittet.

---

[2] Forslag til lovendringer, se: Prop. 158 L (2024–2025) - regjeringen.no
[3] Se: Høring - Forslag til endringer i forskrift om lån fra Husbanken - regjeringen.no

Planen vektlegger at det skal finnes et mangfold av boligtilbud i gode bomiljøer med grøntområder og møteplasser, og at nye boligområder hovedsakelig skal utvikles gjennom fortetting og transformasjon i bysentrum og bydelssentre. I tillegg pekes det på at det skal finnes alternative boliger tilpasset ulike livsfaser, og at boligutviklingen skal gjøre det enklere å gå, sykle og reise kollektivt. Boligbyggingen skal i tillegg være miljøvennlig og inneha blågrønne kvaliteter. Målet er å utvikle attraktive, bærekraftige og inkluderende bomiljøer som gjør Sarpsborg til et godt sted å bo gjennom hele livet.

Ny samfunnsplan er under utarbeidelse, og skal etter planen vedtas i løpet av 2028.

Kommuneplanens arealdel (2024–2036) og kommunedelplaner

Hovedmålet for arealutviklingen i Sarpsborg er at Sarpsborg skal være en bærekraftig og transporteffektiv kommune med et aktivt sentrum og arealplanen har mål om at minst 60 % av boligveksten skal skje gjennom fortetting. Planene legger opp til fortetting i sentrum, ved transportknutepunkter, i nærheten av sentrum og i tilknytning til bussrutene med flest avganger i Sarpsborgs byområde. Hensikten er at flere skal kunne ta buss, sykle og gå til dagligdagse gjøremål. Det er også åpnet for framtidige boligområder i lokalsentrene Stasjonsbyen, Varteig, Ullerøy og Jelsnes, men i et begrenset omfang[4]. Dette for å bidra til levende lokalsamfunn, samtidig som det ikke gir for mye økning i biltransporten.

Planene legger blant annet til grunn at det skal være et variert boligtilbud tilpasset ulike livsfaser i samme nabolag. Det bør være forskjellige boligtyper og -størrelser som er tilpasset ulike behov. Utearealer er viktige, og alle boligprosjekter må utformes slik at de bidrar til et godt bomiljø. Det er krav om størrelse og kvalitet på utearealer og møteplasser, og disse skal legge til rette for lek, opphold, aktivitet og kontakt mellom ulike aldersgrupper.

Sentrumsplanen legger til rette for utvikling med større grad av høy og tett bebyggelse. Den høyeste bebyggelsen er lagt til kvartalene langs Rosenkrantz gate der det åpnes for bygg i opptil 10 etasjer punktvis. I noen områder angir ikke sentrumsplanen maksimale høyder, og høyder må da drøftes og avklares i reguleringsplanen. Det skal sikres grønne omgivelser og gode uteplasser i direkte kontakt med boligene. Sentrumsplanen legger opp til at området mellom torget, St. Marie plass og togstasjon, «Sentrumstriangelet», skal videreutvikles som byens hjerte. Der legger planen opp til at utadrettet virksomhet (handel, service, næring eller kontor) lokaliseres, som sammen med flere boliger i sentrum vil lage grunnlaget for økt byliv.

For kystområder har Sarpsborg kommune en kystsoneplan. Det er store verdier knyttet til friluftsliv, natur, landskap og kulturmiljøer i kysten, som planen ivaretar. Planen legger imidlertid til noe utvikling med ett framtidig boligområde i Høysand, og potensialet for å bygge noen nye hytter fordelt på ulike områder.

---

[4] Målsetningen i kommuneplanens arealdel er at kun opptil 10 % av boligveksten skal komme i lokalsentrene. Videre er det et mål om at minst 50 % av boligveksten skal komme innenfor bysonen (2 km fra torget) og 40 % i kollektivsonen.

Kommunedelplan for struktur og kapasitet i heldøgnsomsorgen (2021-2033)

Kommunedelplanen beskriver hvordan Sarpsborg kommune skal møte framtidens behov for heldøgnsomsorg gjennom utvikling av sykehjem, bofellesskap og tilrettelagte boliger. Planen har et tydelig boligsosialt perspektiv, der målet er at flere skal kunne bo trygt og selvstendig lengst mulig, samtidig som kommunen sikrer kapasitet til dem som trenger heldøgnsomsorg.

Bolig ses som et viktig virkemiddel for mestring, forebygging og livskvalitet. Tilpassede boliger kan bidra til å utsette eller redusere behovet for institusjonsplass, særlig for eldre og personer med funksjonsnedsettelser. Kommunen vektlegger også oppfølging og botrening for å styrke beboernes selvstendighet.

Sarpsborg kommune tilbyr ulike boligformer, blant annet ordinære og tilrettelagte kommunale boliger, bofellesskap for eldre, personer med demens, utviklingshemming eller psykiske helse- og rusutfordringer, samt avlastningsboliger og boliger for enslige mindreårige flyktninger. Planen viser at bofellesskap i økende grad er et alternativ til sykehjem, fordi de kombinerer selvstendighet med nødvendige tjenester.

Den demografiske utviklingen gir økende behov for tjenester og kommunen anslår et behov for om lag 400 nye heldøgnsplasser og prioriterer derfor flere tilrettelagte boliger og bofellesskap, særlig for personer med demens. Planen peker også på behovet for bedre bolig- og avlastningstilbud til barn og unge med omfattende omsorgsbehov. Hovedstrategiene er å videreutvikle eksisterende omsorgsområder, samlokalisere tjenester, sikre nærhet til transport og servicefunksjoner, samt utvikle boliger som fremmer mestring og livskvalitet.

Samlet legger planen opp til en gradvis dreining fra institusjonsbaserte løsninger til mer differensierte bolig- og bofellesskapsløsninger, kombinert med styrket oppfølging i hjemmet. Målet er et bærekraftig omsorgssystem som gir innbyggerne trygghet, selvstendighet og gode tjenester over tid.

Kommunedelplan helse og omsorg – Sammen om mestring og trygghet (2017-2028)

Kommunedelplanen legger til grunn at Sarpsborg kommune må utvikle en mer forebyggende, bærekraftig og mestringsorientert helse- og omsorgstjeneste. Hovedmålet er at innbyggerne skal være aktive i eget liv så lenge som mulig, og at kommunen skal tilby tjenester som fremmer aktivitet, mestring, trygghet og selvstendighet.

Planen legger vekt på at kommunen skal:

- være en pådriver for etablering av flere tilrettelagte boliger,
- legge til rette for at flere kan eie egen bolig framfor å leie,
- forebygge bostedsløshet,
- tilby veiledning og opplæring som styrker innbyggernes evne til å mestre egen bosituasjon,
- gi bedre informasjon om boligformer, tilskuddsordninger og finansieringsmuligheter.

Planen understreker samtidig at det er den enkelte innbyggers ansvar å planlegge egen boligsituasjon gjennom livsløpet. Kommunen skal legge til rette for at personer kan bo

hjemme så lenge som mulig gjennom hjemmebaserte tjenester, hverdagsrehabilitering, velferdsteknologi, hjelpemidler og tilrettelegging av bolig. Sykehjem og bofellesskap skal forbeholdes personer med omfattende og varige omsorgsbehov. Det legges også vekt på behovet for flere skjermede tilbud for personer med demens og økt kapasitet i heldøgnsomsorgen.

Planen har et tydelig boligsosialt perspektiv ved å koble bolig, helse og mestring. Kommunen ser gode boligløsninger som et sentralt virkemiddel for å forebygge hjelpebehov, styrke selvstendighet og sikre bærekraftige omsorgstjenester. Innsatsen skal bidra til at flere kan bo trygt og aktivt i egen bolig gjennom hele livsløpet, samtidig som det utvikles tilstrekkelig kapasitet i bofellesskap og heldøgnsomsorgstilbud for dem som trenger det.

Plattform for eiendomsforvaltning (2026)

I Plattform for eiendomsforvaltning legges det til grunn at kommunale eiendommer skal forvaltes strategisk for å understøtte kommunens langsiktige samfunnsmål. Kommunens rolle som grunneier, bygningseier og eiendomsforvalter skal brukes aktivt for å møte boligbehov, bidra til attraktive lokalsamfunn og gjennomføre mål i gjeldende arealplaner og øvrige styringsdokumenter.

Per 2026 eier kommunen rundt 640 boliger, supplert med leide boliger og tilvisningsavtaler. Gjennom langsiktig arealforvaltning, utvikling og salg av egne eiendommer og samarbeid med private aktører skal kommunen bidra til et tilstrekkelig og variert boligtilbud tilpasset ulike livsfaser, husholdninger og behov. Dette omfatter selvbyggertomter, konsentrerte boligformer og områder med småhus- og enebolig-bebyggelse, der det er i tråd med vedtatte arealplaner. Kommunens boligutvikling skal ikke skje i konkurranse med private aktører, men der det er nødvendig for å ivareta samfunnsoppdraget. Ved utvikling av kommunale arealer skal det legges vekt på god arealutnyttelse, universell utforming, og trivsel og trygghet. Boligtiltak skal ses i sammenheng med områdeutvikling og arbeidet med å redusere levekårsforskjeller.

Kommunedelplan for folkehelse og forebyggende arbeid (2026-2038)

Folkehelseplanen beskriver hvordan Sarpsborg kan utvikle seg i en retning som bidrar til bedre folkehelse blant innbyggere, og som minsker de sosiale helseforskjellene i kommunen. Folkehelseplanen viser en tydelig satsning på tidlig innsats og forebyggende arbeid, og har et særlig søkelys på barn, unge og deres familier. Planen viser også hvordan kommunen skal jobbe systematisk, langsiktig og kunnskapsbasert med folkehelsearbeidet.

For å svare ut kommunens største folkehelseutfordringer, er planen strukturert rundt seks delmål med tilhørende strategier:

1. En god start i livet – Tidlig innsats for å forebygge omsorgssvikt og atferdsproblemer
2. En sunn hverdag – Tilrettelegge for gode hverdagsvalg
3. Gode nabolag – Fremme trivsel, trygghet og tilhørighet
4. Et samfunn med plass til alle – Dreie fra utenforskap til fellesskap
5. En vital alderdom – Fremme aldersvennlige hjem og lokalsamfunn

6. Tjenestesamhandling for bedre folkehelse – Tydelig, langsiktig og systematisk folkehelsearbeid

Særlig delmål og strategi 3 handler om bo- og nærmiljøene i Sarpsborg, og omtaler at disse skal være helsefremmende. Boligsosialt arbeid og bomestring skal være en naturlig del av kommunens folkehelsearbeid, og kommunen skal ha oversikt over boligbehovet og bidra til et mangfold av boligtyper.

Kommunedelplan naturmangfold (2023-2031)

Naturmangfoldplanen legger til grunn at naturmangfoldet har verdi både som livsgrunnlag, opplevelsesverdi og som grunnlag for verdiskaping, og understreker kommunens sentrale rolle i å forvalte naturressursene på en bærekraftig måte. Arealendringer er den største påvirkningsfaktoren for naturmangfoldet, og beslutninger som tas gjennom kommunens arealplanlegging har derfor stor betydning for hvordan naturverdier, økologiske sammenhenger og leveområder for planter og dyr ivaretas i framtiden. Planen skal bidra til at hensynet til naturmangfold, eksisterende vegetasjon og sammenhengende grønnstruktur tillegges stor vekt ved planlegging av nye boligområder og fortettingsprosjekter. Grønnstruktur bidrar ikke bare til å bevare naturverdier og styrke økologiske sammenhenger, men også til attraktive bomiljøer, økt livskvalitet og bedre folkehelse.

Naturmangfoldplanen har tydelige koblinger til klimatilpasning. Sammenhengende grønnstruktur, naturområder og vegetasjon bidrar til overvannshåndtering, temperaturregulering og økt robusthet mot klimaendringer, samtidig som de skaper attraktive nærmiljøer for friluftsliv og rekreasjon. Planen sier at hensynet til naturverdier og økologiske sammenhenger bør integreres tidlig i planleggingen av nye boligområder og fortettingsprosjekter, slik at framtidig bolig- og stedsutvikling bidrar til både levende lokalsamfunn, god bokvalitet og robuste økosystemer.

Kommunedelplan klima og energi (2021-2030)

Kommunedelplan klima og energi setter føringer for hvordan Sarpsborgsamfunnet skal kutte i utslipp, redusere energibruk, produsere mer fornybar energi og tilpasse seg klimaendringene. Sarpsborg kommune har en sentral rolle og et stort ansvar for å bidra til bærekraftig utvikling. Hvordan arealer utvikles, hvor boliger og arbeidsplasser lokaliseres, og hvordan bygg planlegges og oppføres, har stor betydning for kommunens klimagassutslipp. En helhetlig og langsiktig arealplanlegging er viktig for å sikre en effektiv arealutnyttelse og redusere behovet for transport. Planen vektlegger at lokalisering av boliger, arbeidsplasser og tjenester i områder med god tilgang til kollektivtransport og tilrettelagte gang- og sykkelforbindelser kan bidra til mer bærekraftige reisevaner. Samtidig vil det være viktig å ivareta karbonbindende arealer som skog, myr og jordbruksmark, som bidrar til karbonlagring, naturmangfold og matproduksjon.

Planen vektlegger betydningen av klimatilpasning og naturbaserte løsninger som en del av framtidens by- og tettstedsutvikling. Bevaring og utvikling av grønnstrukturer, vegetasjon og naturlige vannveier kan bidra til å håndtere utfordringer knyttet til flom, overvann, økte nedbørsmengder, og perioder med høye temperaturer. Slike løsninger vil gi positive effekter for naturmangfold, luftkvalitet, friluftsliv, folkehelse og trivsel. Naturbaserte løsninger er ofte

kostnadseffektive fordi de kan løse flere samfunnsutfordringer samtidig. I tillegg vektlegger planen viktigheten av klimavennlige bygg, fossilfrie byggeplasser, energieffektive løsninger og materialvalg med lave klimagassutslipp gjennom byggenes levetid.

Et tilbakeblikk over boligutviklingen

Etterkrigstiden: bolig som velferdsgode (ca. 1950–1980)

Utviklingen i boligpolitikken siden etterkrigstiden viser et tydelig skifte i hvordan bolig har vært forstått og organisert i Norge. Bolig og boligmarkedet har gått fra et velferdsgode under sterk offentlig styring til et i større grad markedsbasert system. Denne utviklingen har også preget Sarpsborg, med lokale tilpasninger knyttet til næringsstruktur, befolkningsutvikling og boligstruktur.

Etter andre verdenskrig var boligmangelen i Norge betydelig og i 1946 ble underskuddet anslått til rundt 140 000 boliger. For å møte boligbehovet tok staten en aktiv rolle i boligpolitikken. Etableringen av Husbanken i 1946 var et sentralt grep for å finansiere boligbygging med nøktern standard til en pris folk flest kunne betale. Boligpolitikken var i denne perioden kjennetegnet av mål om at hele befolkningen skulle ha tilgang til gode boliger gjennom høy byggeaktivitet og rask utbygging av nye boligområder, sterk offentlig styring gjennom reguleringer og finansiering og utbredt bruk av boligbyggelag, boligkooperasjoner og borettslag.

I perioden 1950–1980 finansierte Husbanken en stor andel av boligbyggingen nasjonalt. Kommunene hadde en aktiv rolle, blant annet gjennom tilrettelegging av tomter og planlegging av nye boligområder. I Sarpsborg fulgte utviklingen i stor grad de nasjonale trendene. Som industrikommune var det stabil etterspørsel etter boliger knyttet til arbeidsplasser i industri og næringsliv. Boligområder ble utviklet i tilknytning til arbeidsplasser, transportårer og sentrum, i likhet med andre norske byer. Økt tilgang til bil muliggjorde for etablering av boligfelt litt lengre unna arbeidsplassene.

Overgangen til et mer markedsbasert system (ca. 1980–2000)

Fra 1980-tallet ble boligpolitikken gradvis lagt om. Statlige reguleringer og økonomiske subsidier ble redusert, og boligmarkedet fikk større betydning for både boligbygging og prisdannelse.

Viktige endringer i denne perioden var:

- avvikling av prisregulering i borettslag og leiemarked,
- redusert rolle for Husbanken som hovedkilde til finansiering,
- økt vekt på privat eierskap og markedsbaserte løsninger.

Opphevelsen av husleiereguleringen ble fullført med husleieloven av 1999 (i kraft fra 2000), som etablerte et markedsbasert leiesystem. Leiepriser ble i hovedsak fastsatt gjennom avtaler mellom partene, med reguleringer knyttet til indeks- og markedsnivå. Boligpolitikken i

denne perioden var basert på en vurdering av at økt velstand og høy boligdekning gjorde at de fleste kunne skaffe seg egnet bolig gjennom markedet.

I Sarpsborg innebar dette at boligbyggingen i større grad ble styrt av private utbyggere og etterspørselen i markedet. Kommunens rolle ble tydeligere knyttet til planlegging, arealforvaltning og regulering.

Boligsosiale virkemidler og stabil vekst (ca. 2000–)

Fra slutten av 1990-tallet og utover 2000-tallet ble boligpolitikken i større grad rettet inn mot grupper som hadde utfordringer med å skaffe eller beholde bolig. Dette innebar en overgang til mer målrettede virkemidler, blant annet bostøtte og startlån. Samtidig har utviklingen i boligmarkedet vært påvirket av urbanisering, befolkningsvekst og økt etterspørsel i og rundt byområder. I større byer har dette bidratt til betydelig prisvekst og omforming av boligområder gjennom oppgradering og fortetting.

I Sarpsborg har boligutviklingen vært preget av moderat, men jevn vekst. Befolkningen har økt fra om lag 47 000 innbyggere rundt år 2000 til over 60 000 i dag. Kommunen er en del av et sammenhengende byområde med Fredrikstad, noe som påvirker både boligetterspørsel og flyttemønstre. Boligmassen i Sarpsborg er fortsatt dominert av eneboliger, som utgjør omtrent halvparten av boligene. Samtidig har det over tid vært en utvikling med noe større variasjon i boligtyper, særlig i sentrumsnære områder. I dag stilles det krav til kommuner om mer effektiv arealbruk og tettere utbygging.

Sarpsborg kommunes eiendomsselskap

I 1969 ble Sarpsborg kommunes eiendomsselskap stiftet. Selskapets formål var eierskap og forvaltning av fast eiendom, samt å forvalte selskapets midler. I 1996 ble selskapsnavnet endret til Sarpsborg Tomteselskap AS, og i 1998 endret det til dagens navn, Borg Næring og Eiendom AS (BNE). BNE er i dag et eiendomsselskap heleid av Sarpsborg kommune.

Før kommunesammenslåingen i 1992 hadde kommunene Sarpsborg, Tune og Skjeberg egne tomteselskaper som ervervet og tilrettela arealer for utbygging. Varteig hadde ikke et tilsvarende tomteselskap. Ved kommunesammenslåingen ble Sarpsborg Tomteselskap AS, Tune Tomteselskap AS og Skjeberg Tomteselskap AS sammenføyet til ett selskap (ref. Formannskapet sak 221/92).

Historisk har BNE først og fremst vært et eiendomsselskap med stor portefølje av eiendommer i Sarpsborg. Selskapet har utviklet prosjekter på Maugesten, Kløvningssten, og Hevingen. Det tidligere Plan- og økonomiutvalget i kommunen besluttet i september 2011 (sak 93/11) at Sarpsborg kommunes fremtidige arbeid innen forvaltning og utvikling av eiendom skulle skje innenfor kommunens egen organisasjon. Etter intern omorganisering ble det videre arbeidet med kommunens eiendommer og eiendomsforvaltning overført til avdeling «Eiendom og næring» (nå avdeling Eiendomsforvaltning).

I vedtak av april 2012 (sak 37/12) besluttet Plan- og økonomiutvalget at BNE skulle opprettholdes som selskap med begrenset formål om å være hjemmelshaver for

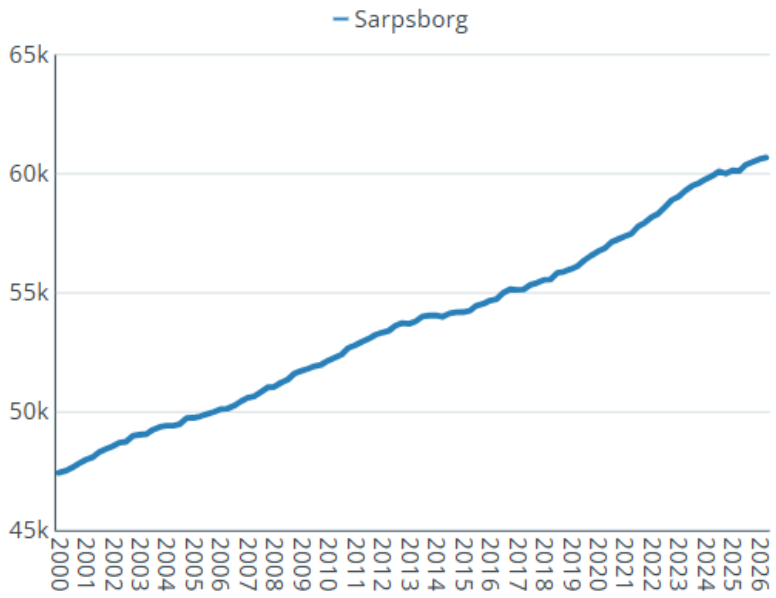
eiendommer der kommunen overtok det reelle eierskapet. I tråd med beslutningen ble det gjennomført nedsalg og overføring av eiendommer til kommunen. Gjenstående eiendommer i BNE er mindre arealer som enkelte vei-parseller og Quality hotell-eiendommen på Grålum. Selskapet har ikke lenger tilgjengelige utviklingseiendommer. I dag er BNEs formål å være hjemmelshaver for eiendom og forvaltning av fast eiendom.

Kommunens erverv av eiendom (strategiske kjøp) skjer innenfor avsetninger ved årlige budsjettbehandlinger. Kjøp og salg av eiendom skjer i tråd med delegeringsreglementet og overordnede retningslinjer hvor prinsipielle eiendomsforhold besluttes politisk. Per høsten 2026 har Sarpsborg kommune eierskap i utbyggingsprosjekter på Navestad-Berg, Maugesten, Kløvningssten, og Yvenåsen. I tillegg har kommunen ubenyttede eiendomsressurser for fremtidig utvikling av mindre eiendommer på Navestadåsen, i Skjeberg og på Opstadfjellet, samt på en eiendom rundt Vister grustak-Lundestadveien.

Utviklingen i Sarpsborg

Befolkningsutvikling i Sarpsborg

Sarpsborg kommune har hatt en jevn vekst i folketallet de siste årene, fra 47 447 innbyggere i år 2000 til 60 926 innbyggere ved inngangen til 3. kvartal 2026. Folketallet i Sarpsborg har dermed økt med 27,9 % siden år 2000, noe som tilsvarer en sterkere vekst enn i landet (25,8 %) og tilsvarende vekst som i Østfold. Årlig har innbyggerveksten siden tusenårsskiftet ligget på mellom 0,7 og 1,4 %, med noen årlige avvik.



Figur 3: Utvikling i folketallet i Sarpsborg, målt i starten av hvert kvartal. Kilde: Telemarksforskning.

Mellom 2006 og 2013 bidro innvandringen mest til befolkningsveksten i Sarpsborg. De siste årene har det derimot vært innenlandsk nettoflytting som har skapt mest vekst og den innenlandske nettoflyttingen har vært svært høy de siste åtte årene. Sarpsborg har hatt en relativt lav fødselsbalanse sammenlignet med landet for øvrig.

Husholdningstyper

I Sarpsborg er det klart flest aleneboende, etterfulgt av par uten hjemmeboende barn og de siste 20 årene har det vært en vekst i disse gruppene. Antall husholdninger med små barn har vært relativt stabilt de siste 15 årene, og antallet husholdninger med voksne barn og flerfamiliehusholdninger uten barn har økt. Tabellen under viser endringen i antallet husholdninger i ulike husholdningstyper fra 2010 til 2025.

Husholdningstype	2010	2015	2020	2025	Endring 2010-2025
Aleneboende	8 937	8 685	9 390	10 705	+1 768
Par uten hjemmeboende barn	5 662	5 885	6 400	6 752	+1 090
Par med små barn (0-5 år)	2 307	2 259	2 259	2 251	-56
Par med store barn (6-17 år)	2 628	2 652	2 743	2 941	+313
Mor eller far med små barn (0-5 år)	377	387	328	304	-73
Mor eller far med store barn (6-17 år)	1 117	1 092	1 111	1 140	+23
Enfamiliehusholdninger med voksne barn (18 år+)	1 805	1 846	2 036	2 147	+342
Flerfamiliehusholdning uten barn 0-17 år	511	784	825	975	+464
Flerfamiliehusholdning med små barn (0-5 år)	162	217	160	175	+13
Flerfamiliehusholdning med store barn (6-17 år)	141	196	213	197	+56
Andre husholdninger	0	0	0	0	0

Tabell 1. Antall privathusholdninger fordelt på år og husholdningstype. Kilde: SSB tabell 06070: Oppdatert 18.09.2025.

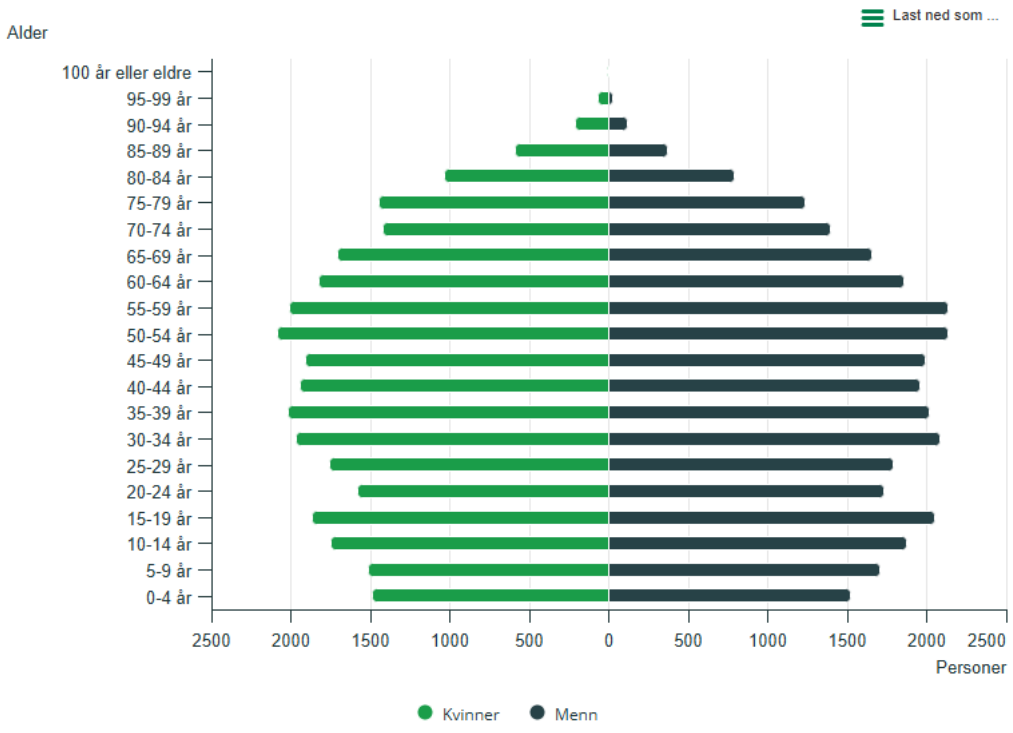
Alderssammensetning

Alderssammensetningen i Sarpsborg viser et relativt stabilt antall barn siden 2006. Den største økningen i befolkningen har skjedd i aldersgruppen 67-79 år, der veksten siden 2006 har vært på 37 %. Tabellen under viser endringen for ulike aldersgrupper i Sarpsborg fra 2006 til 2026. Alderssammensetningen viser en befolkning som er i ferd med å bli eldre. Selv om antallet barn i Sarpsborg har vært relativt stabilt de siste årene, har andelen barn de siste årene gått ned. I 2014 var det 6 536 barn i aldersgruppen 3-12 år i Sarpsborg kommune, noe som utgjorde 12,2 % av befolkningen. Per 01.01.2026 var det 6 551 barn i den samme aldersgruppen, noe som utgjorde en andel på 10,8 %.

	2006	2011	2016	2021	2026	Absolutt endring 2006-2026	Prosentuell endring 2006-2026
0 år	550	593	568	521	575	25	4 %
1-5 år	2 970	3 196	3 035	3 032	3 040	70	2 %
6-12 år	4 511	4 499	4 647	4 855	4 723	212	4 %
13-15 år	1 943	2 128	2 086	2 107	2 242	299	13 %
16-19 år	2 381	2 732	2 839	2 816	3 185	804	25 %
20-44 år	16 757	17 175	17 182	17 781	18 847	2 090	11 %
45-66 år	13 901	15 057	15 637	16 569	17 275	3 374	20 %
67-79 år	4 735	4 877	6 259	7 038	7 514	2 779	37 %
80-89 år	2 057	2 132	1 982	2 159	2 784	727	26 %
90 år eller eldre	310	416	443	494	429	119	28 %

Tabell 2: Utvikling i folketallet fra 2006-2026, fordelt etter alder. Kilde: SSB.

Figuren under viser at aldersfordelingen i Sarpsborg er relativt bred, der de største aldersgruppene er i alderen 50-59 og 35-39 år. Samtidig er en betydelig andel av innbyggere over 70 år. Barne- og ungdomskullene er i dag noe mindre enn de store etterkrigsgenerasjonene.



Figur 4: Aldersfordelingen i Sarpsborg. Kilde: SSB, tabell 07459.

Folkemengde i de ulike levekårssonene

De aller fleste levekårssonene i Sarpsborg har de siste årene hatt en økning i antall innbyggere. Tabellen under viser folkemengden i de ulike levekårssonene per 31.12.2018 og per 01.02.2026, samt den totale endringen i perioden.

Levekårssone	Folkemengde 31.12 2018	Folkemengde per 01.02.2026	Endring
1: OPSTAD	1 741	1 806	59
2: GREÅKERDALEN	2 477	2 938	461
3: SANDESUND-GREÅKER	1 161	1 240	79
4: HANNESTAD-YVEN	1 645	1 833	188
5: YVENLIA - LANGEMYR	1 813	1 888	75
6: GRÅLUMÅSEN	1 038	1 105	67
7: GRÅLUM-BJØRNSTAD	1 887	2 502	615
8: ALVIM	2 172	2 213	41
9: BREVIK-NEDRE LANDE	1 844	1 965	121
10: LANDE	1 899	2 030	131
11: BAKKELI	1 149	1 217	68
12: KURLAND VEST	1 868	1 833	-35
13: KURLAND ØST	1 132	1 183	51
14: HAREBAKK - KURLAND NORD	1 151	1 144	-7
15: OPSUND	1 035	999	-36
16: FRITZNERBAKKEN	2 016	2 279	263
17: FRAM-GRINA	1 454	1 587	133
18: GAMLEBYEN	1 261	1 311	50
19: GROTTERØD-ENENDA	1 502	1 554	52
20: VINGULMORK	982	1 190	208
21: SANDESUND-TORSBEKKEN	1 037	1 012	-25
22: HAFSLUNDSØY	1 966	2 367	401
23: HASLE	1 419	1 468	49
24: HAFSLUND-BEDE	1 800	1 900	100
25: KLAVESTADHAUGEN	1 565	1 743	178
26: NORDLITOPPEN	1 333	1 415	82
27: KALA	1 064	1 216	152
28: BORGEN ØST	1 166	1 300	134
29: BORGEN VEST	1 142	1 184	42
30: HEVINGEN	1 866	2 062	196
31: NYGÅRDSHAUGEN	1 986	2 291	305
32: AGNALT-TRØSKEN	1 780	1 725	-55
33: VARTEIG-ISE	1 863	2 005	142
34: HØYSAND-SKJEBERGDALEN	1 394	1 427	33
35: SKJEBERG	1 448	1 616	168
36: ULLERØY-KVASTEBYEN	1 857	1 770	-87

Tabell 3: Levekårssoner, innbyggertall i hver sone og endring i befolkningstall fra 2018 til 2026.

Tabellen viser at enkelte soner har vokst mye, og at dette særlig ses på Grålum-Bjørnstad, Greåkerdalen, Hafslundsøy og Nygårdshaugen. Grålum-Bjørnstad har vokst med over 600 personer i åtteårsperioden. I flere av sonene som har hatt en betydelig vekst, har det kommet nye boligområder de siste årene. Fem levekårssoner har hatt en nedgang i antall innbyggere siden 2018. Den største nedgangen har vært i Ullerøy-Kvastebyen, der det er blitt 87 færre innbyggere.

Barneandel

Barneandel er en indikasjon på hvor variert befolkningssammensetningen er i sonene og viser andelen barn som er bosatt i de ulike områdene. Barneandelen i et område kan si noe om attraktivitet for barnefamilier og behovet for investeringer i sosial infrastruktur. En sterk område- og boligutvikling kan påvirke barnehage- og skolekapasiteten innenfor området og i nærliggende områder. En høy andel eldre sammen med en lav barneandel i boligområder utenfor sentrum kan også tyde på at et generasjonsskifte vil komme.

Selv om antallet barn 0-15 år i kommunen har økt noe de siste 15 årene, har andelen gått ned fra 19,73 % i 2011 til 17,45 % i 2026. Dette viser at befolkningsveksten i Sarpsborg har vært størst i de øvrige aldersgruppene.

	Innbyggere	**0-15 år**	**Andel**
2011	52 805	10 416	19,73 %
2016	54 678	10 336	18,90 %
2021	57 375	10 515	18,33 %
2026	60 614	10 580	17,45 %

Tabell 4: Antall og andel barn, utvikling i Sarpsborg. Kilde: SSB.

Barneandelen i de ulike levekårssonene i Sarpsborg skiller seg noe, men det er ikke veldig store forskjeller mellom sonene. Pr. 01.02.2026 var det Fritznerbakken og Vingulmork som hadde lavest barneandel 3-12 år i Sarpsborg. Områdene med høyest andel barn 3-12 år pr. 01.02.2026 var Grålum-Bjørnstad, Hevingen og Grålumåsen.

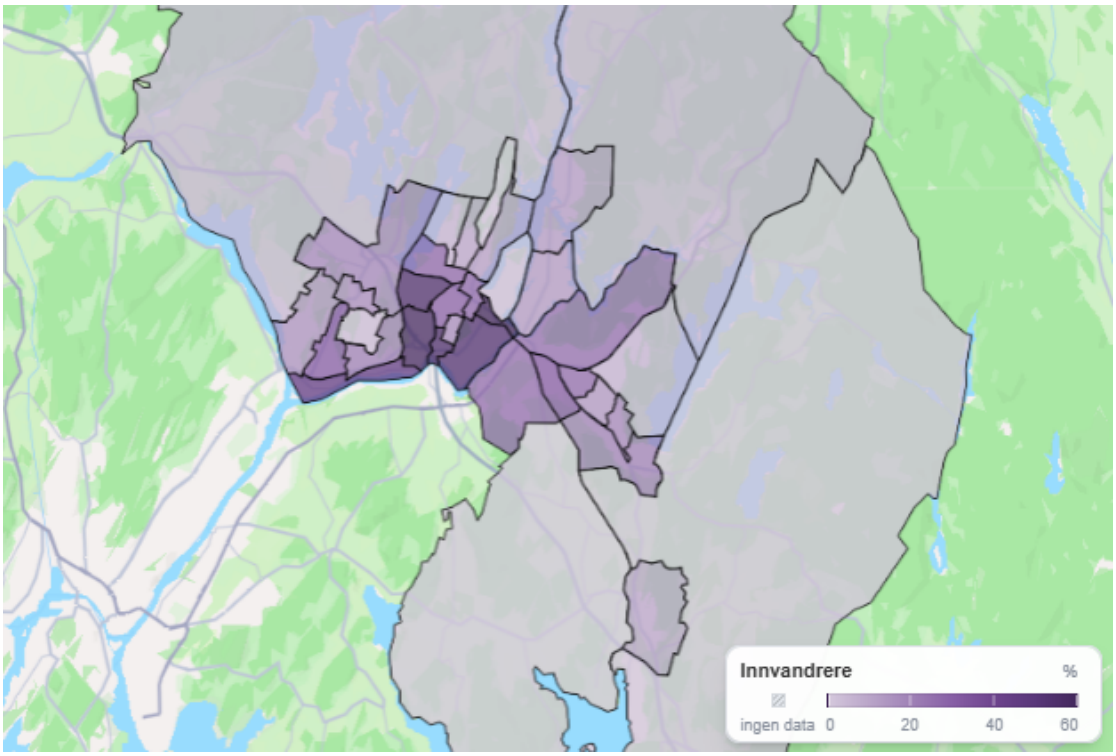
Befolkning med innvandrerbakgrunn

Ca. 1 av 4 innbyggere i Sarpsborg er innvandrere[5] eller norskfødte med innvandrerforeldre. I kartlegginger skilles det ofte på innvandrere med vestlig bakgrunn (europeiske land unntatt Tyrkia, samt Nord-Amerika) og ikke-vestlige innvandrere. Den siste gruppen omfatter personer fra Asia, Afrika, Sør- og Mellom-Amerika og Oseania. Det skilles også mellom innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre.

[5] En innvandrer i Norge er ifølge SSB en person som selv har innvandret til landet, og som er født i utlandet av to utenlandsfødte foreldre og fire utenlandsfødte besteforeldre.

Andelen innvandrere har økt jevnt over tid, i Sarpsborg fra 5 % i 2002 til 18,9 % i 2026. For Norge er tilsvarende andel på 17,5 %. Det er gruppen innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn som har økt mest. Dersom man ser på den totale andelen befolkning med innvandrerbakgrunn i Sarpsborg, altså innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre, har også denne gruppen økt jevnt. I 2020 var denne andelen 20,4 %, i 2022 på 22,3 %, i 2024 på 24% og i 2026 var den på 25,9 %.

Per 01.01.2023 var det levekårssonene Fram-Grina, Alvim, Sandesundveien-Torsbekken, Brevik-Nedre Lande og Gamlebyen som hadde størst andel innvandrere. I alle disse områdene var innvandrerandelen på over 40 %. Områdene med færrest innvandrere er Ullerøy-Kvastebyen, Høysand-Skjebergdalen og Harebakk-Kurland Nord. Her var innvandrerandelen under 7 %.



Figur 5: Andelen innvandrere i Sarpsborg pr. 01.01.2026, fordelt etter levekårssone. Kilde: Nabolagshelse/SSB.

På nasjonalt nivå forventes det at andelen innvandrere i Norge vil fortsette å øke i tiden framover og at den vil være på rundt 22 % i 2050. Innvandrerbefolkningen vil fremover være mer etablert, med mange som har lang botid i Norge. Kun 11 % av alle seniorer er innvandrere i dag. Ifølge befolkningsframskrivinger vil denne andelen øke betydelig framover, og i 2060 vil innvandrere utgjøre 28 % av alle seniorer i Norge.[6] I dag er kun 20 % av innvandrerne 55 år eller eldre, mens andelen i 2060 vil ha økt til hele 50 %. Det betyr at en stadig større del av dem som har innvandret til Norge vil nå en alder hvor behovet for helse- og omsorgstjenester typisk øker. Innvandrere vil fortsatt bidra i arbeidslivet, ikke minst

[6] Flere innvandrere blant framtidens seniorer – SSB

i helse- og omsorgssektoren, men i langt større grad enn før vil de også være brukere av disse tjenestene.

Folkehelseprofil

De fleste innbyggere i Sarpsborg lever gode liv, opplever tilhørighet og har høy livskvalitet. Samtidig er det store forskjeller mellom ulike grupper i kommunen, både sosialt og geografisk. Overordnet kjennetegnes folkehelsen i Sarpsborg av at det er flere og sammensatte utfordringer i befolkningen som bør tas tak i, og at forskjellene innad i kommunen er store.

I Sarpsborg er det flere som står utenfor arbeid, aktivitet og utdanning enn i landet for øvrig. Dette er gjeldende innenfor alle aldersgrupper, men er kanskje særlig utfordrende blant unge voksne. Flere barn vokser opp i familier med vedvarende lavinntekt, noe som påvirker både omsorgs- og oppvekstsituasjon og muligheter videre i livet. Det er også en stor andel av befolkningen i Sarpsborg som opplever det som vanskelig å få pengene til å strekke til i det daglige, og denne andelen har økt betraktelig de siste årene. I folkehelseundersøkelsen fra 2025 gjennomført av Østfold fylkeskommune, er det sarpingene som oppgir at de har mest økonomisk usikkerhet i Østfold.[7]

Kommunen opplever et høyt sykdomspress, og mange har utfordringer knyttet til livsstil, psykisk og fysisk helse. Sarpingenes helsetilstand er dårligere enn i sammenlignbare kommuner, og forventet levealder for menn og kvinner i Sarpsborg ligger signifikant lavere enn for landsgjennomsnittet.[8]

Flytting i og til Sarpsborg

Sarpsborg har hatt en samlet nettoinnflytting på 10,4 % de siste ti årene,[9] noe som vil si at det er flere som har flyttet til Sarpsborg enn som har flyttet fra Sarpsborg. De fleste som flytter fra Sarpsborg, er i alderen 20 til 24 år. Dette kan trolig henge sammen med at Sarpsborg ikke har noen høyere utdanningsinstitusjon, og at mange i aldersgruppen 20-24 år dermed flytter til andre steder for å studere. I alle de andre aldersgruppene vinner Sarpsborg derimot innbyggere. Dette innebærer også at det er flere barn i barnehage- og skolealder som flytter til Sarpsborg, enn som flytter ut av Sarpsborg. Flyttingen bidrar til en yngre befolkning i kommunen, da det er flest personer i 30-årene og slutten av 20-årene og barn som flytter til Sarpsborg.

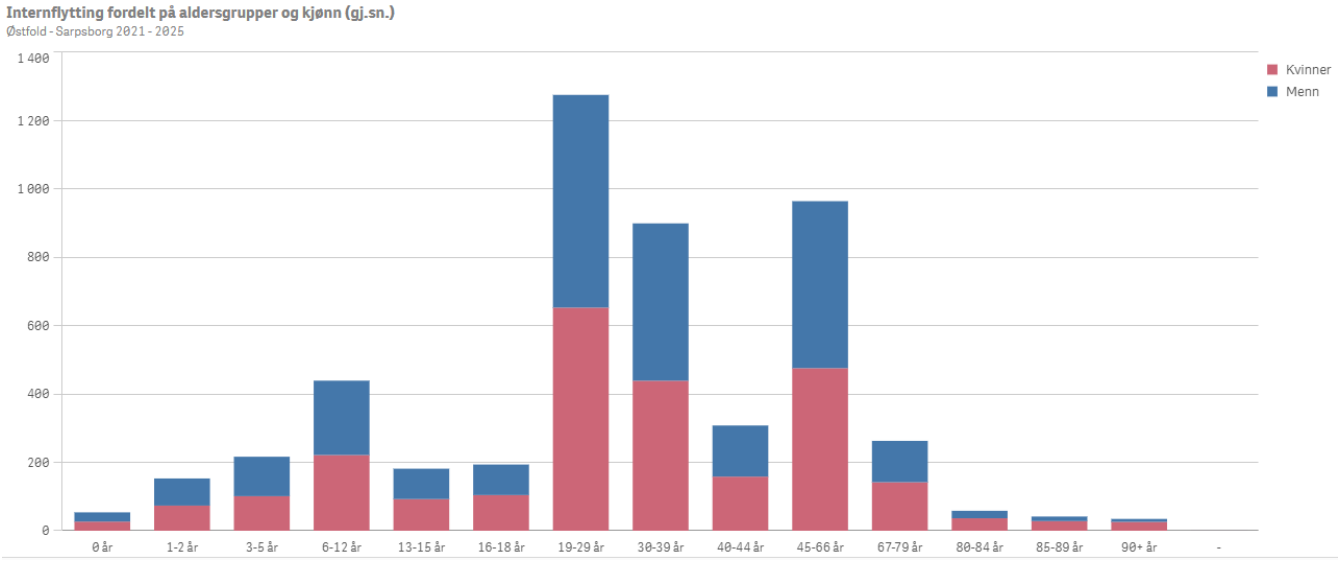
De siste ti årene har det flyttet flest mennesker til Sarpsborg fra Fredrikstad, Indre Østfold og Moss, etterfulgt av Alta og Vadsø, og Sarpsborg har tapt flest innbyggere gjennom utflytting

---

[7] Folkehelseundersøkelsen, 2025
[8] Folkehelsebarometeret 2026 (Forventet levealder, menn 79,9 (S) vs. 80,7 (N). Forventet levealder, kvinner 83,5 (S) vs. 84,2 (N)).
[9] Telemarksforskning: Regional analyse

til Oslo. I perioden 2021-2025 var det i snitt 3 199 eksterne innflyttere, og 2 565 eksterne utflyttere per år i Sarpsborg. Den eksterne nettoflyttingen har dermed de siste fem årene vært gjennomsnittlig 634 personer. I samme periode var det i snitt 930 personer i alderen 25-34 år som flyttet til Sarpsborg årlig, og i snitt 745 personer i alderen 25-34 år som flyttet ut.

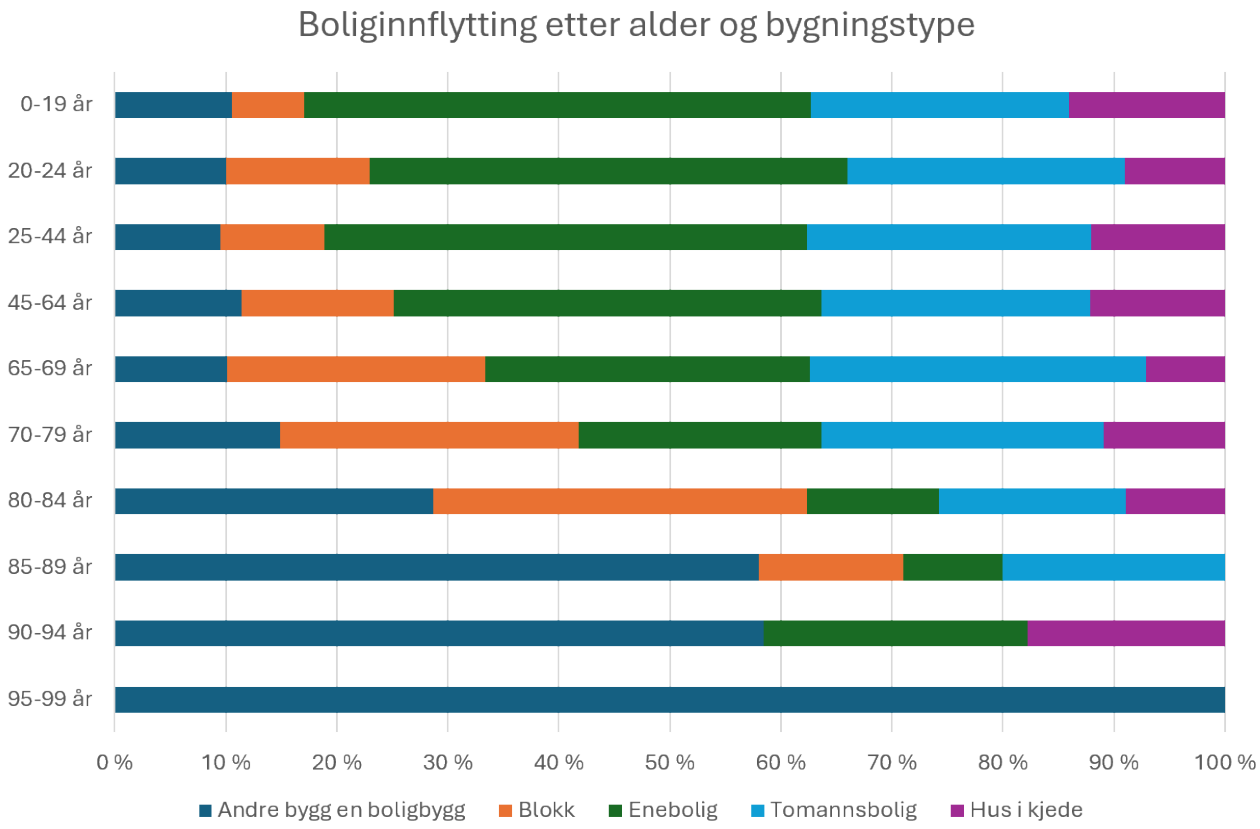
I perioden 2021-2025 var det i snitt 5 083 personer som flyttet internt i Sarpsborg, altså som byttet adresse innenfor kommunegrensen. Det er klart flest i aldersgruppen 19-29 år som flytter internt i kommunen, etterfulgt av aldersgruppene 45-66 år og 30-39 år, jf. figuren under.



Figur 6: Internflytting fordelt på aldersgrupper og kjønn, gjennomsnitt 2021-2025. Kilde: KOMPAS/SSB.

De fleste som flytter i eller til Sarpsborg, flytter til en frittliggende enebolig, etterfulgt av en horisontaldelt tomannsbolig. For befolkningen til og med 65 år flytter 39-50 % til en enebolig, 21-27 % til en horisontaldelt tomannsbolig/boligbygg med mindre enn tre etasjer, 9-17 % til et hus i kjede, 7-14 % til andre bygg enn boligbygg, og 5-19 % til blokk. I de eldre aldersgruppene er variasjonen større. Blant aldersgruppene 66 år og oppover, er det markant færre som flytter til eneboliger, og markant flere som flytter til andre bygg enn boligbygg. Bofellesskap, som for eksempel sykehjem, er eksempel på andre bygg enn boligbygg.

Figuren under viser oversikt over boliginnflytting etter alder og bygningstype. Blant barn, unge og familier dominerer eneboliger. Innflytting til tomannsboliger er relativt stabilt fram mot ca. 80 år. Fra 65 år og oppover øker andelen som flytter til blokk og andre bygg enn boligbygg betydelig.



Figur 7: Boliginnflytting etter alder og bygningstype, Sarpsborg 2024. Kilde: KOMPAS/SSB.

Pendling

Pendling er et viktig fenomen for å forstå regional utvikling. Noen steder har flere arbeidsplasser enn de kan sysselsette, og har netto innpendling. For de fleste steder er det motsatt, de er avhengige av å pendle ut til andre områder. Pendling gjør det mulig å få vekst i folketall uten av det er tilsvarende vekst i antall arbeidsplasser. Størrelsen på inn- og utpendling kan også fortelle om i hvilken grad et sted er integrert i et større arbeidsmarked.

Ved å se på nettopendlingen, kan det sies at Sarpsborg hadde et underskudd på arbeidsplasser fram til 2014. I 2015 flyttet sykehuset fra Fredrikstad til Sarpsborg, og det skjedde da et hopp i antallet som pendlet inn til kommunen og et fall i antallet som pendlet ut. Etter 2015 har antallet innpendlere vært større enn antallet utpendlere i Sarpsborg. I 2025 var det 1 489 flere som pendlet inn til Sarpsborg enn som pendlet ut.

Det ble pendlet inn til 45 % av arbeidsplassene i Sarpsborg i 2025, mens 42 % av de sysselsatte som bodde i Sarpsborg pendlet ut av kommunen. Sarpsborg har relativt mye pendling over kommunegrensene og har en høy arbeidsmarkedsintegrasjon. Både inn- og utpendlingen har de siste årene økt, noe som viser til at Sarpsborg stadig blir mer integrert i det regionale arbeidsmarkedet. De fleste som pendler inn til Sarpsborg pendler fra Fredrikstad (6 671 personer i 2025), etterfulgt av Halden (1 527 personer i 2025) og Moss (1 291 personer i 2025). For de som pendler ut av Sarpsborg, pendler klart flest til

Fredrikstad (4 734 personer i 2025), etterfulgt av Oslo (1 401 personer i 2025), Moss (1 347 personer i 2025) og Halden (1 091 personer i 2025).

Næringsliv og arbeidsplasser

Utviklingen i næringsliv og arbeidsmarked har stor betydning for boligbehovet i kommunen. Når eksisterende virksomheter vokser, eller nye bedrifter etablerer seg, skapes det behov for arbeidskraft som ofte må rekrutteres utenfra kommunen. Tilflytting av arbeidstakere og deres familier øker etterspørselen etter boliger, både i eie- og leiemarkedet. Tilstrekkelig tilgang på attraktive og varierte boliger er derfor en viktig faktor for at næringslivet skal lykkes med å rekruttere og beholde nødvendig kompetanse. Det er da viktig for kommunen å være attraktiv slik at kompetansetilflyttere velger å bosette seg i Sarpsborg.

Sammenhengen mellom bolig- og næringsutvikling er særlig tydelig i bransjer som er avhengige av spesialisert kompetanse. Dersom boligtilbudet ikke møter behovene til ulike grupper arbeidstakere, kan det bli vanskeligere å tiltrekke seg nye innbyggere og dekke arbeidskraftsbehovet. For kommunen er det derfor viktig å planlegge for et variert boligtilbud som kan møte behovene til både unge arbeidstakere, barnefamilier, pendlere og personer som flytter til kommunen som følge av nye jobbmuligheter. En helhetlig boligpolitikk kan bidra til både verdiskaping og et robust lokalt arbeidsmarked.

Sykehuset og boligbehov

I Sarpsborg kommunes budsjett for 2026 ble det vedtatt å etablere et vertskommunesamarbeid med Sykehuset Østfold Kalnes. Formålet er å styrke samhandlingen og utvikle felles mål og interesser knyttet til samfunnsutviklingen, til det beste for sykehuset, de ansatte og regionen som helhet. Samarbeidet startet formelt høsten 2026.

Store sykehus er viktige arbeidsplasser i mange regioner og påvirker både arbeidsmarked, pendling og bosettingsmønstre. Sykehuset Østfold en stor arbeidsgiver i Sarpsborg, og over 3 300 personer har sin arbeidsplass på Kalnes. Selv om det ikke finnes nasjonal statistikk som direkte måler boligetterspørsel som følge av sykehusutbygginger, jobber flere helseforetak over hele landet aktivt med bolig som rekrutteringsvirkemiddel. SSBs framskrivinger viser også en betydelig framtidig vekst i behovet for leger, sykepleiere og annet helsepersonell, noe som vil øke konkurransen om arbeidskraften.[10]

Flere helseforetak tilbyr egne boligordninger til ansatte. Boligbehovet for sykehusansatte er særlig knyttet til:

---

[10] SSB, Arbeidsmarkedet for helsepersonell fram mot 2040: https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/sysselsetting/artikler/arbeidsmarkedet-for-helsepersonell-fram-mot-2040

- leger i spesialisering (LIS),
- nyutdannede leger og sykepleiere,
- spesialsykepleiere og annet mangelpersonell,
- vikarer og innleid personell,
- internasjonalt rekrutterte medarbeidere,
- arbeidstakere som flytter til regionen som følge av ansettelse ved sykehuset,
- ansatte i etableringsfasen med behov for mindre eller mellomstore boliger nær arbeidsplassen.

Informasjon fra Drammen og Lørenskog[11] viser at større sykehusutbygginger ofte inngår som del av en bredere by- og boligutvikling. Ved Brakerøya i Drammen er sykehuset en sentral del av utviklingen av Fjordbyen, en ny bydel med boliger, arbeidsplasser og kollektivtilbud. I Lørenskog omtales A-hus som kommunens største arbeidsplass, og er et eget strategisk utviklingsområde i kommuneplanleggingen.

For Sykehuset Østfold Kalnes er det grunn til å anta at sykehuset har tilsvarende betydning. Sykehuset er blant regionens største arbeidsplasser, og betjener om lag 300 000 innbyggere. Det er en viktig regional drivkraft, med betydning for både arbeidsmarked, bosettingsmønster og etterspørselen etter boliger. Sykehuset Østfold Kalnes har et begrenset antall boliger og hybler som ansatte kan leie. Disse er lokalisert i Moss og Halden.[12] Erfaringene fra andre helseforetak tilsier at store sykehus bidrar til etterspørsel etter boliger, særlig blant ansatte som rekrutteres utenfra regionen eller som ønsker å redusere pendlingstiden.

Sarpsborg i framtiden

Befolkningsframskrivinger i Sarpsborg

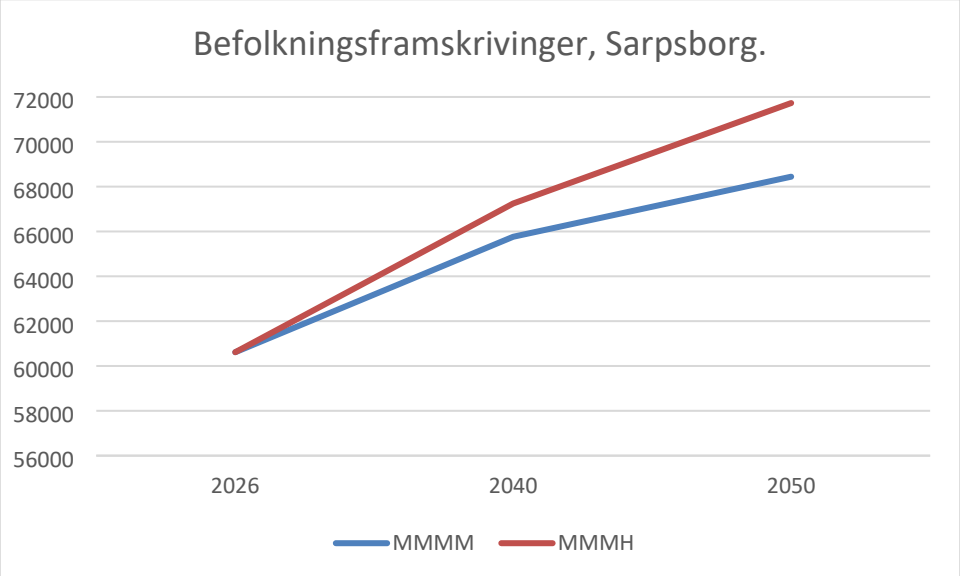
Befolkningsframskrivinger er beregninger av hvordan befolkningen vil utvikle seg over tid, gitt ulike faktorer og forutsetninger for disse. Faktorene som påvirker befolkningsutviklingen er fruktbarhet, dødelighet, flytting, innvandring og utvandring. Disse faktorene kan endre seg over tid. Framskrivninger er viktige verktøy for å kunne forutsi fremtidige demografiske endringer, altså framtidig befolkningsstørrelse og -sammensetning. Endringer i demografien kan ha betydelige implikasjoner for samfunnsutvikling, lokal tjenesteproduksjon og økonomi.

Fordi det er usikkert hvordan framtiden faktisk vil se ut, lages befolkningsframskrivinger i ulike alternativer. Hvilket alternativ som vil være 'rett', avhenger ofte av hva som skal undersøkes og belyses. Det framskrivingsalternativet som regnes som mest sannsynlig,

[11] Lørenskog kommune, Mulighetsstudie for Ahus-området: https://www.lorenskog.kommune.no/kommuneplan/siste-nytt/mulighetsstudie-for-ahus-omradet.128968.aspx
[12] Boliger for medarbeidere - Sykehuset Østfold HF

kalles en prognose. Blant SSBs ulike framskrivingsalternativer, vil hovedalternativet, som betegnes MMMM, være det som typisk regnes som den mest trolige utviklingen gitt situasjonen ved framskrivingstidspunktet. Sarpsborg har allikevel ofte benyttet alternativet «høy nettoinnvandring», betegnet MMMH hos SSB, i sine styringsdokumenter.

Sarpsborgs samfunnsplan 2018-2030 har en ambisjon om årlig befolkningsvekst i Sarpsborg på 1,2 %. Selv om befolkningsveksten i Sarpsborg de siste årene har vært relativt høy, er det lite sannsynlig at den vil ligge over 1 % i årene framover. Ifølge hovedalternativet til SSB vil det bo 65 764 personer i Sarpsborg i 2040 og 68 443 personer i Sarpsborg i 2050. Ser man derimot på alternativet for høy nettoinnvandring, vil befolkningen i Sarpsborg være 67 248 personer i 2040 og 71 728 personer i 2050. Hovedalternativet til SSB tilsvarer en årlig befolkningsvekst på 0,6 %.



Figur 8: Befolkningsutvikling SSB MMMM vs. MMMH. Kilde: SSB.

Hovedalternativet til SSB tilsvarer en økning på 5 150 innbyggere mellom 2026 og 2040, og alternativet for høy nettoinnvandring tilsvarer en økning på 6 634 innbyggere mellom 2026 og 2040. Innenfor de ulike aldersgruppene viser begge alternativene en særlig høy vekst i gruppen 67-79 år samt 80 år og eldre, jf. tabellene under.

	0 år	1-5 år	6-12 år	13-15 år	16-19 år	20-44 år	45-66 år	67-79 år	80-89 år	90 år +	SUM
2026	575	3 040	4 723	2 242	3 185	18 847	17 275	7 514	2 784	429	60 614
2040	646	3 412	4 984	2 181	2 745	19 335	18 410	9 194	3 866	991	65 764
Antall	+71	+372	+261	-61	-440	+488	+1 135	+1 680	+1 082	+562	+5 150
Prosent	+12 %	+12 %	+6 %	-3 %	-14 %	+3 %	+7 %	+22 %	+39 %	+131 %	+8 %

Tabell 5. Framskrevet folkemengde etter år og alder. Hovedalternativet. Kilde: SSB.

	0 år	1-5 år	6-12 år	13-15 år	16-19 år	20-44 år	45-66 år	67-79 år	80-89 år	90 år +	SUM
2026	575	3 040	4 723	2 242	3 185	18 847	17 275	7 514	2 784	429	60 614
2040	673	3 557	5 158	2 246	2 823	20 050	18 660	9 223	3 867	991	67 248
Antall	+98	+517	+435	+4	-362	+1 203	+1 385	+1 709	+1 083	+562	+6634
Prosent	+17 %	+17 %	+9 %	0 %	-11 %	+6 %	+8 %	+23 %	+39 %	+131 %	+11 %

Tabell 6. Framskrevet folkemengde etter år og alder, samt utvikling 2026-2040 etter befolkningsframskrivingsalternativet «Høy nettoinnvandring». Kilde: SSB.

Befolkningsframskrivinger i levekårssonene

Når man ser på befolkningen fordelt på Sarpsborgs ulike levekårssoner, viser framskrivingene at innbyggertallet forventes å øke i de fleste levekårssonene fram mot 2040. Av de 36 sonene er det 28 som har forventet befolkningsvekst, mens åtte soner forventes en svak nedgang i folketallet. Framskrivingene på sonenivå er vurdert etter kommunens boligreserve og forventet framtidig boligbygging. Det vil si at et område med kjent framtidig boligbygging, vil forvente en større befolkningsvekst enn et område der det ikke skal bygges nye boliger. Hvor mye og hvor raskt boligbyggingen vil påvirke innbyggertallet i et område avhenger av flere faktorer som boligtype, tempo på utbyggingen, demografiske forhold og områdets attraktivitet.

Med bakgrunn i kommunens boligreserve, forventes den sterkeste veksten i Sarpsborg på Kala, hvor befolkningen anslås å øke med rundt 1 500 personer mot 2040. Også Hannestad-Yven (+1 200 personer) og Sandesund-Greåker (+1 000 personer) antas å få betydelig vekst. Andre områder med sterk befolkningsøkning er Hafslund-Bede, Hevingen, Harebakk-Kurland Nord, Grotterød-Enenda og Fritznerbakken. Flere etablerte boligområder får en mer moderat, men stabil vekst. Dette gjelder blant annet Grålum-Bjørnstad, Opstad, Borgen Øst, Greåkerdalen, Nygårdshaugen og Klavestadhaugen. Enkelte soner forventer relativt små endringer i folketallet. På Kurland Øst og Sandesund-Torsbekken er befolkningsutviklingen tilnærmet stabil gjennom perioden. Det er samtidig enkelte områder som forventer en svak nedgang i befolkningen. Størst nedgang antas å komme på Bakkeli, etterfulgt av Yvenlia-Langemyr, Vingulmork, Opsund, Nordlitoppen, Hafslundsøy og Brevik-Nedre Lande. Nedgangen i disse områdene er imidlertid begrenset sammenlignet med veksten som forventes i de mest ekspansive sonene.

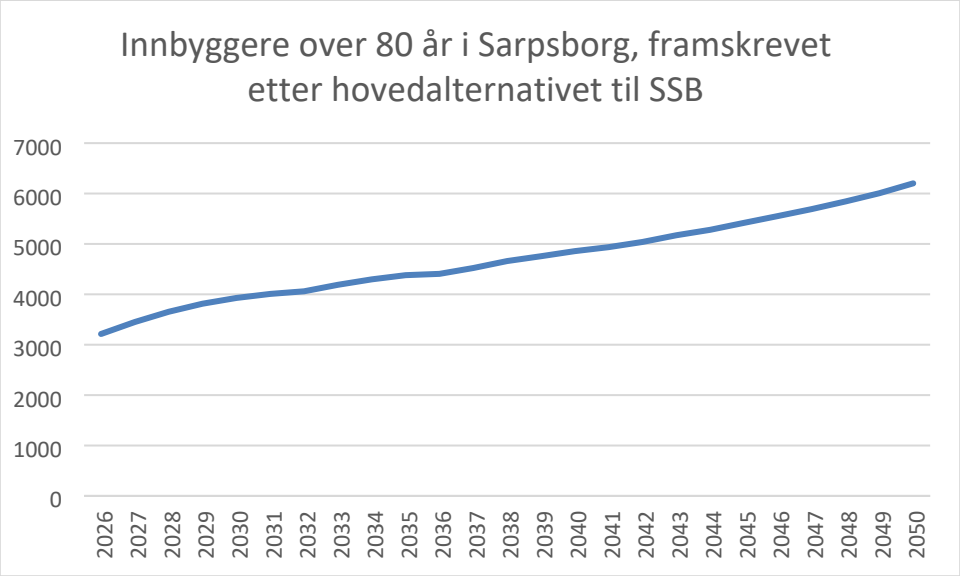
Samlet peker framskrivingene mot en fortsatt befolkningsvekst i kommunen, men med betydelige geografiske forskjeller. Veksten er særlig konsentrert til soner med forventet boligbygging og arealutvikling, mens enkelte etablerte områder har et mer stabilt eller svakt fallende innbyggertall.

Utvikling i antall personer 80 år og eldre oppover

Befolkningsframskrivingene viser at antallet innbyggere over 80 år forventes å øke betydelig i tiden framover. I 2026 er det registrert om lag 3 200 innbyggere i denne aldersgruppen. Fram mot 2040 forventes antallet å øke til rundt 4 850 personer, en vekst på ca. 50 prosent.

Utviklingen i antallet eldre omtales ofte som en 'eldrebølge', men befolkningsframskrivingene også etter år 2040 tyder på at utviklingen ikke er en midlertidig bølge som vil trekke seg tilbake. Selv om vekstraten i de eldste aldersgruppene vil avta, kommer både antallet og andelen eldre fortsatt være betydelig høyere enn i dag. Sarpsborg, som landet for øvrig, står dermed overfor en varig endring i befolkningens alderssammensetning.

Figuren under illustrerer økningen i antall innbyggere over 80 år i Sarpsborg mot år 2050, framskrevet etter hovedalternativet til SSB.



Figur 9: Antall innbyggere over 80 år i Sarpsborg, framskrevet etter hovedalternativet, MMMM. Kilde: SSBs tabell 14746: Framskrevet folkemengde 1. januar, etter region, år og alder.

Det er også interessant å se hvordan de eldste aldersgruppene fordeler seg på de ulike levekårssonene i Sarpsborg. Tabellen under viser en oversikt over fordelingen av innbyggere 80 år + per levekårssone 31.12.2025 og framskrevet i 2040. Framskrivingen har lagt til grunn forventet boligbygging fra Sarpsborg kommunes boligreserve.

Plansone	**31.12.2025**	**31.12.2040**	**Endring**
1: Opstad	83	118	35
2: Greåkerdalen	117	195	78
3: Sandesund-Greåker	27	49	22
4: Hannestad-Yven	78	161	83
5: Yvenlia-Langemyr	140	188	48
6: Grålumåsen	66	60	-6
7: Grålum-Bjørnstad	105	128	23
8: Alvim	83	123	40
9: Brevik-Nedre Lande	102	111	9
10: Lande	106	120	14
11: Bakkeli	84	95	11
12: Kurland Vest	160	223	63
13: Kurland Øst	71	71	0

14: Harebakk - Kurland Nord	48	121	73
15: Opsund	33	58	25
16: Fritznerbakken	345	407	62
17: Fram-Grina	106	177	71
18: Gamlebyen	66	96	30
19: Grotterød-Enenda	154	197	43
20: Vingulmork	146	186	40
21: Sandesund-Torsbekken	22	39	17
22: Hafslundsøy	114	146	32
23: Hasle	67	94	27
24: Hafslund-Bede	52	108	56
25: Klavestadhaugen	110	98	-12
26: Nordlitoppen	65	87	22
27: Kala	103	222	119
28: Borgen Øst	69	110	41
29: Borgen Vest	58	101	43
30: Hevingen	39	170	131
31: Nygårdshaugen	75	141	66
32: Agnalt-Trøsken	55	124	69
33: Varteig-Ise	67	140	73
34: Høysand-Skjebergdalen	52	138	86
35: Skjeberg	48	106	58
36: Ullerøy-Kvastebyen	97	148	51
Totalt	**3 213**	**4 854**	**1 641**

Tabell 7. Folkemengde 80 + fordelt per levekårssone, 2026 og framskrevet 2040. Kilde: KOMPAS

Tabellen viser at de aller fleste levekårssonene i Sarpsborg vil få en relativt stor vekst i de eldste aldersgruppene, men også at veksten ikke er jevnt fordelt. De største absolutte økningene i antallet 80 + forventes på Hevingen (+131 personer), Kala (+119 personer), Høysand-Skjebergdalen (+86 personer) og Hannestad-Yven (+83 personer). Både på Hevingen og Kala er det store boligprosjekter som bidrar til den forventede økningen. Flere andre levekårssoner forventes også å få en betydelig vekst i antall eldre over 80 år. Samtidig viser framskrivingene at enkelte områder får liten endring eller nedgang i antallet eldre, blant annet ses dette for Grålumåsen (-6 personer) og Klavestadhaugen (-12 personer).

Selv om mange eldre ønsker og har mulighet til å bo hjemme lenge, kan økt alder medføre større behov for boliger med god tilgjengelighet, universell utforming og nærhet til tjenester, kollektivtransport og møteplasser. En vekst i antall innbyggere over 80 år vil derfor påvirke etterspørselen etter egnede boliger i flere deler av kommunen. Framskrivingene indikerer at veksten i antall innbyggere over 80 år i stor grad vil komme i etablerte boligområder. Flere av disse områdene er i dag dominert av eneboliger. Dette kan gi økt behov for flere tilgjengelige og mindre boliger i de samme områdene, slik at eldre som ønsker å flytte til en mer egnet bolig kan bli boende i sitt kjente nærmiljø.

Boligmassen og arealgrunnlaget

Boligtyper

Eneboliger er den dominerende boligtypen i Sarpsborg kommune i dag, med 49 % av boligene. Andelen eneboliger er noe redusert siden 2016, da var andelen 52,7 %. I tabellen under vises antallet boliger i Sarpsborg per 01.01.2026, fordelt på ulike boligtyper, samt utviklingen siden 2016:

Boligtype	Antall boliger i 2026 (boenheter)	Andel av totalen i 2026 (ca.)	Antall boliger i 2016 (boenheter)	Andel av totalen i 2016 (ca.)
Eneboliger	13 360	49 %	12 915	53 %
Boligblokk (leiligheter)	5 364	19 %	4 050	17 %
Rekkehus/kjedehus/tomannsboliger	7 880	29 %	6 601	27 %
Bygninger for bofellesskap	291	1 %	273	1 %
Andre boliger	636	2 %	682	3 %
Totalt	27 531	100 %	24 521	100 %

Tabell 8. Kilde: Tabell 06265: Boliger, etter region, år og bygningstype, SSB, 01.01.2026.

Fordelingen av boligtyper i Sarpsborg kommune skiller seg i liten grad fra Fredrikstad og Halden, der det henholdsvis er 49 og 47 % eneboliger. I Moss er andelen eneboliger 36 %, mens den er 57 % i Indre Østfold. Øvrige kommuner i Østfold (landkommuner) har en andel eneboliger på mellom 70-87 %. I tabellen under vises andel eneboliger, blokkleiligheter og øvrige boligtyper i Sarpsborg og de øvrige kommunene i Østfold.

SSB-tall, 1.1.2026	Enebolig	Tomannsbolig, rekkehus, kjedehus og andre småhus	Boligblokk (leiligheter)	Andre bygningstyper (inkl. bofelleskap)
Moss	36 %	26 %	34 %	3 %
Fredrikstad	47 %	27 %	20 %	5 %
Sarpsborg	49 %	29 %	19 %	3 %
Halden	49 %	29 %	15 %	8 %
Indre Østfold	57 %	23 %	15 %	4 %
Skiptvet	70 %	20 %	5 %	5 %
Våler	71 %	22 %	3 %	5 %
Rakkestad	71 %	19 %	6 %	4 %
Marker	72 %	15 %	5 %	8 %
Råde	72 %	17 %	7 %	3 %
Hvaler	79 %	12 %	4 %	5 %
Aremark	87 %	9 %	1 %	3 %

Tabell 9: Andel eneboliger, blokkleiligheter og øvrige boligtyper i Sarpsborg og de øvrige kommunene i Østfold. Kilde: SSB.

Eneboligandelen er i stor grad avhengig av kommunens sentralitet. I Husbankens nasjonale boligundersøkelse 2024 svarte 23 % av dem som bor i de mest sentrale kommunene at de

bor i enebolig. Tilsvarende tall var ca. 80 % blant dem som bor i de minst sentrale kommunene. Sarpsborg kommune tilhører sentralitetsklasse 2 i SSBs sentralitetsindeks (SI).

Boligtype	SI 1	SI 2	SI 3	SI 4	SI 5	SI 6
Enebolig	23	46	64	72	81	78
Rekkehus eller tomannsbolig	16	17	14	8	7	6
Tre- eller flermannsbolig	2	4	2	2	1	2
Leilighet	58	31	17	16	10	11
Annet	1	2	3	2	1	3
I alt	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Tabell 10. Dagens boligsituasjon fordelt etter sentralitetsindeks, oppgitt i prosent. Kilde: Husbankens nasjonale boligundersøkelse 2024.

Hvilken type bolig man bor i er også avhengig av husholdningens inntekt. Husbankens nasjonale boligundersøkelse 2024 viser at et stort flertall av dem med høy inntekt, bor i enebolig. Halvparten av husstandene med under 300 000 kr i husstandsinntekt oppgir at de bor i leilighet. Videre viser resultatene at andelen som bor i enebolig stiger med økende inntekt.

Boligtype	Inntil 300 000 kr	300 000 - 600 000 kr	600 001 - 1 100 000 kr	1 100 001 - 1 800 000 kr	Mer enn 1 800 000 kr
Enebolig	26	40	52	67	70
Rekkehus eller tomannsboliger	9	12	13	16	13
Tre- eller flermannsbolig	3	3	2	2	2
Leilighet	52	41	31	14	15
Annet	10	4	2	1	0
I alt	100	100	100	100	100

Tabell 11: Dagens boligsituasjon fordelt etter husstandens inntekt, oppgitt i prosent. Kilde: Boligundersøkelsen 2024, Husbanken.

Boligsammensetningen varierer betydelig mellom levekårssonene i Sarpsborg. I flere av de mest landlige sonene er det nesten bare eneboliger, med en andel opp mot 95 %. I de sentrumsnære sonene er andelen eneboliger langt lavere. Rekkehus, kjedehus og tomannsboliger utgjør en stor del av boligmassen i sentrumsnære områder som Brevik-Nedre Lande og Kurland vest, men er lite utbredt i de mer landlige områdene. Blokkleiligheter er i hovedsak konsentrert til enkelte sentrale soner som Fram-Grina og Fritznerbakken, mens andre levekårssoner har svært få eller ingen blokkleiligheter. Samlet viser dette at kommunen har en tydelig geografisk oppdeling mellom sentrumsnære områder med mer konsentrert bebyggelse og ytre områder dominert av eneboliger.

Eldre bosatt i enebolig

Mange eldre bor i enebolig. I Husbankens nasjonale boligundersøkelse kommer det fram at 49 % av personer i aldersgruppen 80 år eller eldre, bor i enebolig i Norge.

Boligtype	Under 30 år	30 – 39 år	40 – 49 år	50 – 59 år	60 – 69 år	70 – 79 år	80 år eller eldre
Enebolig	31	50	65	66	62	56	49
Rekkehus eller tomannsboliger	11	17	16	16	12	11	6
Tre- eller flermannsbolig	4	2	1	2	2	2	4
Leilighet	49	30	16	14	23	30	39
Annet	5	1	2	2	2	1	2
I alt	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Tabell 12: Dagens boligsituasjon i Norge fordelt etter alder, oppgitt i prosent. Kilde: Husbankens nasjonale boligundersøkelse.

Videre viser undersøkelsen at 32 % av de som bor alene og 57 % av de som lever i par uten hjemmeboende barn, bor i enebolig.

Boligtype	Aleneboende	Eneforsørger	Par uten hjemmeboende barn	Par med hjemmeboende barn
Enebolig	32	50	57	73
Rekkehus eller tomannsboliger	11	19	11	16
Tre- eller flermannsbolig	3	3	3	1
Leilighet	49	25	28	9
Annet	5	2	1	1
I alt	**100**	**100**	**100**	**100**

Tabell 13: Dagens boligsituasjon fordelt etter husholdningstype, oppgitt i prosent. Kilde: Husbankens nasjonale boligundersøkelse.

Per 01.02.2026 var det 216 personer i Sarpsborg på 90 år eller eldre som var registrert som bosatt i en enebolig, noe som tilsvarer omkring 50 % av 90+-åringene.[13] Disse er nokså jevnt fordelt mellom kommunens ulike levekårssoner. Levekårssonene med flest 90+-åringer bosatte i enebolig var Grålum-Bjørnstad, Bakkeli, Grålumåsen, Klavestadhaugen, Varteig-Ise og Hafslundsøy, med mellom 10-18 personer i hver sone.

I alderskategorien 80-89 år var det per 01.02.2026 over 1 440 personer registrert som bosatt i enebolig i Sarpsborg. Flest var det på Klavestadhaugen med 101 personer, og nest flest var det i Ullerøy-Kvastebyen med 91 personer. Også Hafslundsøy, Opstad og Yvenlia-Langemyr hadde flere enn 70 personer mellom 80-89 år bosatt i enebolig.[14] Ved siden av den halvparten som bor i eneboliger, bor to av ti innbyggere over 67 år i tomannsbolig eller rekkehus, og omtrent like mange bor i blokk. Nærmere 40 % av disse boligene er bygd før

[13] Tallene er hentet fra folkeregisteret og matrikkelen av team kart og geodata, Sarpsborg kommune, 05.08.2026. Befolkningstall i folkeregisteret er per 01.02.2026.
[14] Kilde: Sarpsborg kommune – team kart.

1960, noe som betyr at mye av bygningsmassen ikke er tilpasset dagens krav til livsløpsstandard, og at boligen i seg selv vil kunne sette krav til større behov for bistand enn det en mer moderne boligmasse ville gjort. Kravene til tilgjengelighet i boliger har blitt gradvis skjerpet. Byggeforskrift fra 1987 inneholdt enkelte krav til tilgjengelighet, men kravene var langt mindre omfattende enn dagens regler. Dagens krav til tilgjengelighet og universell utforming i nye bygninger ble i hovedsak innført ved Byggteknisk forskrift (TEK10) som trådte i kraft 01.07.2010. Forskriften stiller krav til universell utforming av publikumsbygg og arbeidsbygg, samt tilgjengelighet i nye boliger. Om lag 87 % av boligene i Sarpsborg er oppført før 2011, og cirka 66 % er bygget før 1991. Dette innebærer at størstedelen av boligmassen i Sarpsborg er bygget før innføringen av de skjerpede kravene til universell utforming og tilgjengelige boenheter i TEK10. Man kan derfor anta at en betydelig del av boligmassen har begrenset tilgjengelighet for eldre og personer med nedsatt funksjonsevne.

Boligbygging de siste 10 årene

Mellom 2016 og 2025 ble det bygget i underkant av 2 900 boenheter i Sarpsborg kommune, noe som tilsvarer ca. 290 boenheter i året i gjennomsnitt. Det er flest rekkehus, kjedehus og tomannsboliger som har blitt oppført (60 % av boligene som har blitt bygd). Det er også etablert nesten 500 eneboliger, som tilsvarer 17 % av boligbyggingen. Videre et det bygd ca. 640 leiligheter, som utgjør 22 % av boligbyggingen. Fordelingen mellom boligtypene er vist i tabellen under. Tallene viser boenheter som har blitt tatt i bruk.

	Antall utbygd i 2016 - 2025 (boenheter)	**Andel av boligbyggingen i 2016 - 2025 (ca.)**
Eneboliger	498	17 %
Rekkehus/kjedehus/tomannsboliger	1 720	60 %
Blokkleiligheter	637	22 %
Andre boligtyper	6	Under 1 %
Totalt	2 861	100 %

Tabell 14: Boligbygging i Sarpsborg. Kilde: Dashboard om boligbygging, Sarpsborg kommune, 2014-2025. Data er hentet fra kommunens matrikkel. Inkluderer boenheter som har fått ferdigattest, midlertidig brukstillatelse og status "tatt i bruk".

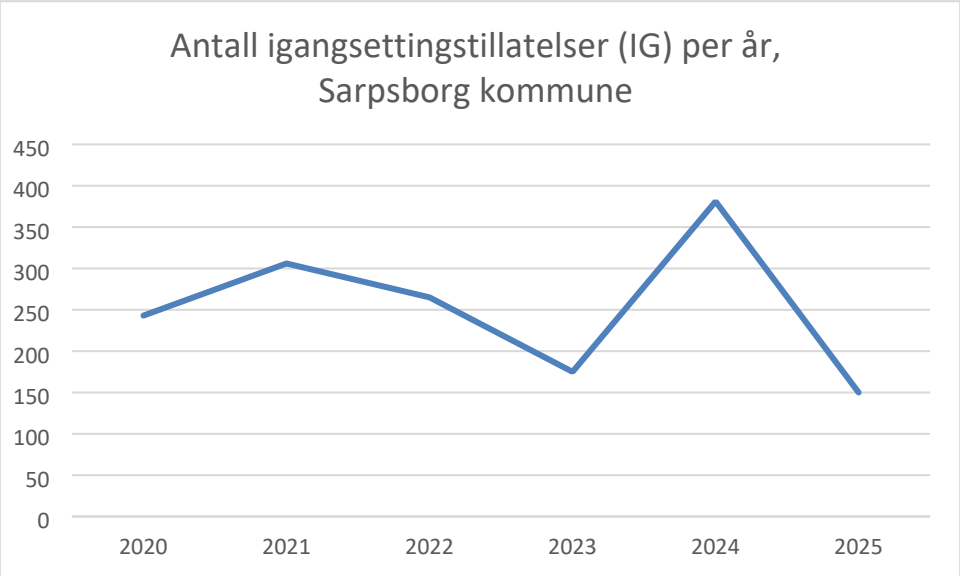
I overkant av 90 % av boligene utbygd i løpet av de siste 10 årene har vært i sentrum eller tettsted (ca. 2 600 boenheter). Rundt 7 % (ca. 200 boenheter) har blitt utbygd i lokalsentrene Stasjonsbyen, Varteig, Ullerøy og Jelsnes.

Det er store variasjoner i hvor mange boliger som bygges fra år til år. Lavest boligbygging de siste 10 årene var i 2024, med ca. 140 nye boenheter. Høyest aktivitet var i 2018, 2021 og 2022, med ca. 390 nye boenheter i året. Sarpsborg hadde en lavere boligbyggingstakt enn landsgjennomsnittet de fleste årene fra 2000 til 2017. I perioden 2018 til 2023 var boligbyggingstakten i Sarpsborg høyere, mens det i 2024 igjen var en lav boligbyggingstakt i

kommunen. I 2025 ble det bygget 4,4 boliger per 1 000 innbyggere, noe som var godt over landsgjennomsnittet på 3,5.[15]

Igangsettingstillatelser

Antall boenheter som har fått igangsettingstillatelser (IG) per år er en nyttig indikator på boligbygging, markedsutvikling og framtidsutsikter i en kommune. Et høyt antall IG gir indikasjoner på at mange boliger er på vei inn i markedet og at utbyggere har tro på at prosjektene deres er økonomisk gjennomførbare. Prosjekter som har fått IG antas å bli bygget ut i løpet av 1-2 år, men det kan også forekomme at utbyggingen ikke starter opp, eller at utbyggingen tar lenger tid enn først antatt. I Sarpsborg har antall IG de siste årene variert betydelig, jf. figuren under. Etter et relativt høyt nivå i perioden 2020-2022, fulgte en nedgang i 2023, før aktiviteten toppet seg i 2024. De siste årene har antallet igjen falt kraftig.



Figur 10: Antall igangsettingstillatelser per år i Sarpsborg kommune. Kilde: Sarpsborg kommune.

Per 23. oktober 2026 var det gitt 47 igangsettingstillatelser i Sarpsborg. Siden det gjenstår noen måneder av året 2026, kan ikke tallet direkte sammenlignes med antall IG gitt for tidligere år. Det gir allikevel en pekepinn på utviklingen, og kan tyde på et boligmarked preget av usikkerhet og redusert investeringsvilje. Dersom nivået vedvarer, kan det på sikt gi et lavere boligtilbud og gjøre det mer krevende å møte framtidige boligbehov i kommunen.

[15] Telemarksforskning: Regional analyse

Boligeierskap

Norge har hatt, og har fortsatt, en sterk eierlinje i boligpolitikken. Allikevel har andelen som leier bolig i Norge økt noe fra 2015 til 2024. Ifølge SSB leide over én million nordmenn boligen sin i 2024, en økning på om lag 130 000 personer siden 2015. Leieandelen har økt i de fleste aldersgrupper, men ikke blant de eldre. Personer over pensjonsalder leier i mindre grad enn tidligere, og blant de over 80 år har andelen leietakere falt fra 22,2 til 18 % siden 2015.[16] Utviklingen tyder på at eldre i stor grad blir boende i eid bolig også i høy alder. Også Husbankens boligundersøkelse fra 2024 viser at et fåtall eldre leier bolig. Kun 5 % av respondentene over 60 år svarte at de bor i leid bolig, mens andelen blant personer under 30 år var 44 % og mellom 30-39 år 12 %.[17]

Ifølge SSB leide ca. 18 % av beboerne i Sarpsborg boligen sin per 01.01.2024. Dette er på linje med gjennomsnittet i Østfold, men noe lavere enn det nasjonale gjennomsnittet på ca. 23 %. I tabellene under vises andel bosatte som leier og eier bolig i Sarpsborg, og andelen i de øvrige kommunene i Østfold, samt gjennomsnittet i fylker på Østlandet.

Kommuner i Østfold	Andel som bor i eid bolig	Andel som bor i leid bolig (ca.)
Sarpsborg	82 %	18 %
Halden	79,5 %	20,5 %
Moss	83 %	17 %
Fredrikstad	82,5 %	18,5 %
Hvaler	90 %	10,4 %
Råde	84 %	16 %
Våler (Østfold)	88 %	12 %
Skiptvet	82 %	18 %
Indre Østfold	83 %	17 %
Rakkestad	83 %	17 %
Marker	81 %	19 %
Aremark	84 %	16 %

Tabell 15: Andeler i eid og leid bolig, kommuner i Østfold. Kilde: SSB, per 01.01.2024.

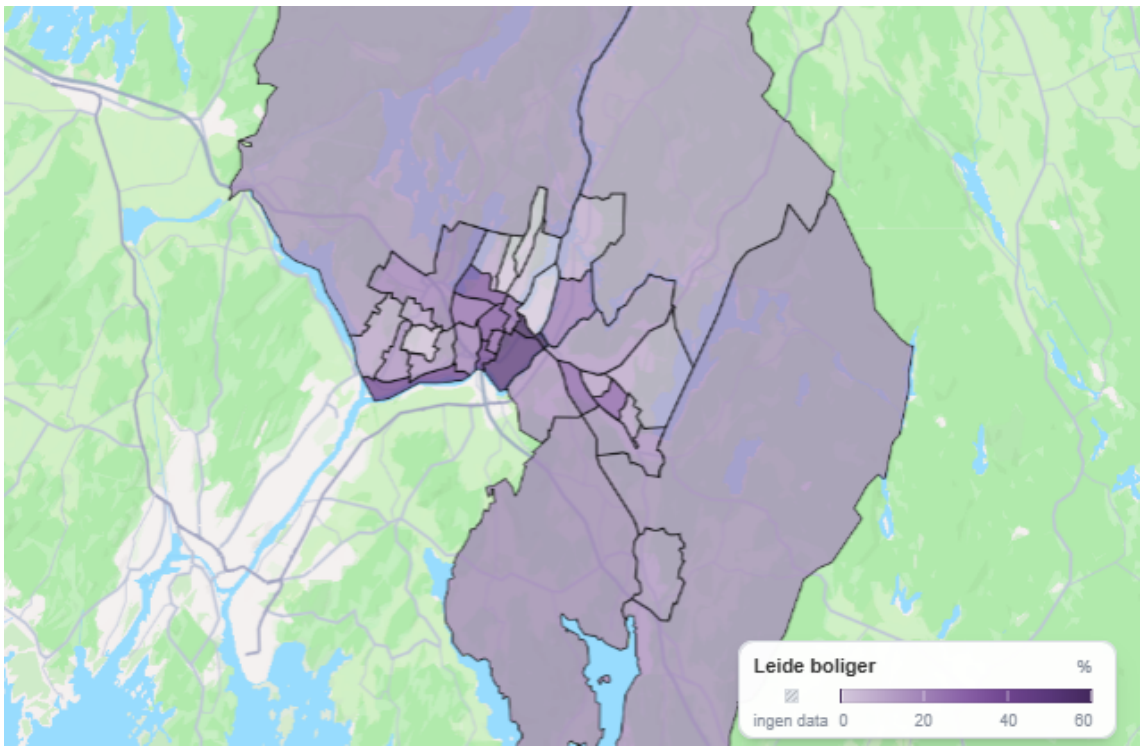
[16] Over en million nordmenn leier bolig – SSB
[17] Boligundersøkelsen 2024 Sluttrapport, februar 2025

Fylker på Østlandet	Andel som bor i eid bolig	Andel som bor i leid bolig (ca.)
Østfold	82 %	18 %
Akershus	84 %	16 %
Oslo	74 %	26 %
Buskerud	81 %	19 %
Vestfold	83 %	17 %
Gjennomsnitt i Norge	**77 %**	**23 %**

Tabell 16: Andeler i eid og leid bolig, fylker på Østlandet. Kilde: SSB, per 01.01.2024.

Ser man på husholdningene i Sarpsborg var det mellom 2014 og 2024 en liten økning i andelen husholdninger som leide bolig, fra 19 til 21,2 %, med noe variasjon fra år til år. I Norge var tilsvarende andel 26,9 % i 2014 og 27,7 % i 2024. I 2025 gikk andelen som leide i Østfold opp til 23,2 %, mens den i Norge gikk ned til 25,6 %. Utviklingen mellom 2024 og 2025 i Østfold har altså vært det motsatte av den nasjonale utviklingen.

Det er betydelige geografiske forskjeller innad i Sarpsborg kommune når det gjelder hvor mange som eier eller leier bolig. Per 01.01.2023 var det henholdsvis ca. 44 % og 50 % av husholdningene i levekårssonene Gamlebyen og Fram-Grina som leide bolig, mens det kun var mellom 8 og 9 % av husholdningene på Opsund, Harebakk-Kurland nord og Kurland vest som leide bolig.



Figur 11: Andelen leide boliger i Sarpsborg or, 01.01.2023, fordelt etter levekårssone. Kilde: Nabolagshelse/SSB.

Per 11.09.2026 var det 126 utleieboliger i Sarpsborg kommune annonsert på Finn.no, herunder 19 eneboliger, 75 leiligheter, 15 hybler, 7 tomannsboliger, 6 rom i bofelleskap og 4 andre boligtyper. Rundt en fjerdedel av disse utleieboligene var på 80 kvm eller mer. Dette er

kun et øyeblikksbilde, og det finnes sannsynligvis utleieboliger som ikke annonseres på denne plattformen.

Kommunale boliger

Kommunale boliger er et av kommunens mest sentrale boligpolitiske virkemidler og et viktig verktøy for personer som ikke klarer å skaffe eller beholde bolig på egen hånd. De kommunale boligene brukes blant annet til vanskeligstilte på boligmarkedet, flyktninger, personer med rus og psykiske helseutfordringer, personer med nedsatt funksjonsevne og eldre med behov for tilrettelagt bolig. Tildelingsbehovene i en kommune endrer seg over tid som følge av demografi, levekårsutvikling og endringer i tjenestebehov. Innenfor de kommunale boligene skilles det mellom ordinære boliger og tilrettelagte boliger. Ordinære boliger er alminnelige boliger uten særskilte tilpasninger, som ofte leies ut til personer eller familier som har behov for hjelp til å skaffe bolig. Tilrettelagte boliger er fysisk utformet eller organisert for personer med særlige behov, for eksempel på grunn av alder, funksjonsnedsettelse eller helseutfordringer. En tilrettelagt bolig kan ha universell utforming, tekniske hjelpemidler eller være lokalisert slik at beboeren lettere kan motta tjenester.

Per 09.09.2026 disponerer Sarpsborg kommune 552 kommunale boliger. Porteføljen består av 83 ordinære boliger, 181 tilrettelagte boliger og 288 boliger i bofellesskap for ulike brukergrupper. I tillegg har kommunen tilvisningsrett til 115 private utleieboliger gjennom tilvisningsavtaler. Disse boligene er ikke kommunalt eide, men inngår som et supplement til den kommunale boligporteføljen. Tilvisningsordningen gir kommunen flere muligheter til å bistå personer som har behov for en egnet bolig. Kommunen får tilgang til flere boliger uten å eie dem selv, noe som bidrar til større fleksibilitet i arbeidet med å finne egnede boliger til personer som trenger bistand på boligmarkedet. Boligene som omfattes av tilvisningsavtaler er ordinære private utleieboliger, som kommunen kan tilvise boligsøkere til. Ordningen retter seg særlig mot personer og husstander som kan bo i en ordinær utleiebolig, men som har vansker med å få tilgang til det ordinære leiemarkedet. Det er Boligkontoret som vurderer aktuelle boligsøkere ut fra den enkeltes boligbehov, og som vurderer om ulike boliger er egnet for utleie. Kommunen tilviser aktuelle kandidater, men leiekontrakten inngås direkte mellom leietakeren og den private utleieren slik at kommunen ikke er part i leieforholdet. Kommunen kan også velge å ikke benytte seg av tilvisningsretten dersom en bolig blir ledig og utleier kan da leie ut boligen på det ordinære leiemarkedet. Dette påvirker ikke selve tilvisningsavtalen, som fortsatt gjelder. Kommunen beholder tilvisningsretten i tråd med avtalen, og får ny mulighet til å tilvise leietaker neste gang boligen blir ledig. Det er altså ingen plikt til å benytte tilvisningsretten hver gang en bolig blir ledig.

Kommunen står ovenfor flere utfordringer knyttet til sin samlede boligportefølje. Deler av de kommunale boligene har et stort vedlikeholdsbehov, og både geografisk fordeling og om sammensetningen av porteføljen er tilpasset dagens og framtidens behov må vurderes. Framover vil det derfor være viktig å se kommunalt eierskap, tilvisningsavtaler og samarbeid med private aktører i sammenheng. Kommunen må ha tilgjengelig en boligportefølje med riktig sammensetning av boligtyper, størrelser, beliggenhet og grad av tilrettelegging, samtidig som kommunens ressurser og boligvirkemidler benyttes på en bærekraftig måte.

Utbyggingspotensial

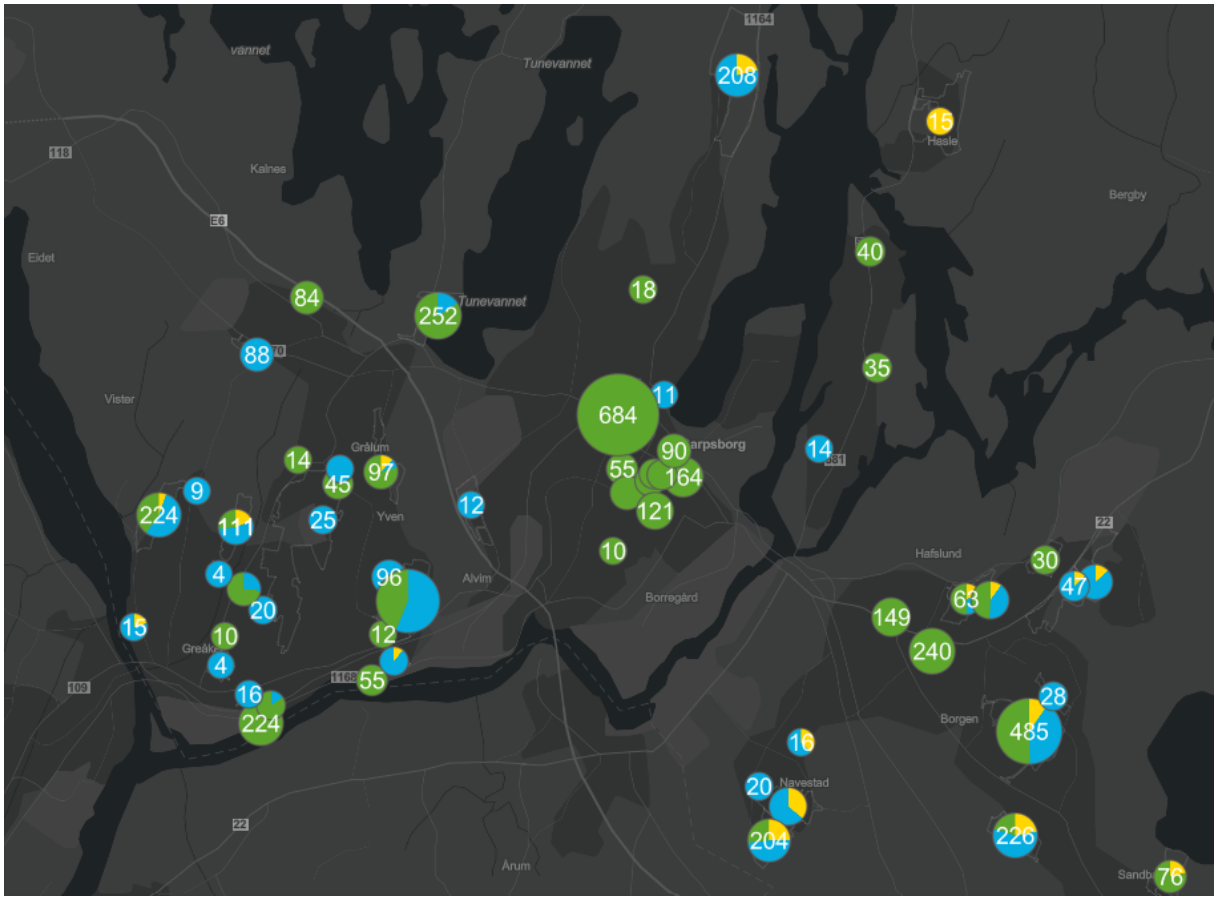
I Sarpsborg er det en boligreserve på i underkant av 6 000, noe som vil si at dagens arealplaner åpner for utbygging av ca. 6 000 nye boenheter. Omtrent halvparten av disse boenhetene ligger i ferdig detaljregulerte områder. Resten ligger i områder der overordnet arealplan tillater utbygging, men der det må utarbeides en reguleringsplan før byggesaksgodkjenning kan gis. Boligreserven inkluderer også framtidige boligområder i ubebygde områder (jomfruelig mark) samt kjente fortetting- og transformasjonsprosjekter i bebygde områder. Arealplanene åpner også for fortetting og transformasjon i øvrige bebygde områder. Når det ikke foreligger konkret planinitiativ eller lignende, er dette potensialet vurdert som svært teoretisk, og ikke tatt med i boligreserven. Det teoretiske potensialet i dagens arealplaner er dermed større enn de angitte 6 000 boenhetene.

Sarpsborg kommune har estimert hvilke boligtyper boligreserven består av. I regulerte områder er anslaget basert på føringer i reguleringsplanene. I uregulerte områder er anslaget basert på en vurdering av føringene i overordnet plan, og det er betydelig usikkerhet knyttet til anslagene. Den dominerende boligtypen i boligreserven er imidlertid klart blokkleiligheter, med i underkant av 3 600 boenheter. Boligreserven har også mange tomannsboliger/rekkehus og lignende, med i overkant av 2 000 boenheter. Antall eneboliger er anslått til å være i underkant av 500.

Per 1.1.2026	**Antall boenheter i boligreserven**
Eneboliger	443, herunder 207 i vedtatte reguleringsplaner
Tomannsboliger/rekkehus o.l.	1 953, herunder 972 i vedtatte reguleringsplaner
Blokkleiligheter	3 578, herunder 1 705 i vedtatte reguleringsplaner
Totalt	5 964, herunder 2 884 i vedtatte reguleringsplaner

Tabell 17. Fordeling av boenheter i boligreserven. Kilde: Kommunens egne tall.

I kommunens dashbord for boligreserve: Boligreserve Sarpsborg kommune, vises antall boenheter i kommunens planer i de ulike utviklingsområdene.



Figur 12: Utklipp fra kommunens boligreserve, pr. 01.01.2026. Kilde: Sarpsborg kommune.

Eneboliger

I verbalvedtak av 11.12.2025 ba Sarpsborg bystyre om en oversikt over hvor det kan bygges eneboliger i Sarpsborg. Den detaljerte oversikten finnes i vedlegg 1B.

Sarpsborg kommune har anslått at kommunens arealplaner åpner for utbygging av i overkant av 200 eneboliger i kommunalt eide områder, og ca. 260 eneboliger i privat eide områder, per 01.01.2026. Dette gjelder områder som er regulert til frittliggende småhusbebyggelse eller som ikke er regulert ennå, men der det sannsynligvis vil bli regulert til frittliggende småhusbebyggelse.

Noen områder er i tillegg regulert til konsentrert småhusbebyggelse.[18] I dette begrepet inngår hus i kjede, rekkehus og tomannsboliger.[19] Disse boligtypene kan ha mange av de samme kvalitetene som man finner i eneboliger. I oversikten i vedlegg 1B er disse boligtypene også

[18] Konsentrert småhusbebyggelse er definert i veileder H-2300 B «Grad av utnytting» som «Småhus, sammenbygd i kjeder eller rekker, med inntil tre målbare plan, der bygningens høyde faller innenfor høydene som er angitt i pbl. § 29-4.» Maksimale høyder etter pbl § 29-4 er gesims 8 m og møne 9 m.
[19] Enkelte ganger også firemannsbolig.

tatt med. Det er anslått at arealplanene i Sarpsborg kommune åpner for i overkant av 800 boenheter som hus i kjede/tomannsbolig/rekkehus i kommunalt eide områder og i overkant av 1 200 boenheter i privat eide områder.

De kommunalt eide områdene der det er anslått at det kan komme eneboliger/hus i kjede er:

- Med vedtatt reguleringsplan: Kløvningsten, Maugesten øst og Navestad-Berg søndre,
- Med reguleringsplan under arbeid: Yvenåsen,
- Avsatt til utbygging i kommuneplanens arealdel, men der reguleringsplanarbeid ikke er igangsatt: Opstadfjellet, Raveien, Delås søndre/Navestad og Del av Haraldstad.

I kommuneplanens arealdel åpnes det for fortetting i store deler av sentrum og de bebygde områdene rundt. I sentrum er det krav om å utarbeide reguleringsplan fra 3-21 nye boenheter og oppover, avhengig av området, og ellers i kommunen er det krav om reguleringsplan fra fire nye boenheter og oppover. I oversikten i vedlegg 1B inngår kun fortettingsprosjekter som skal reguleres, og som var kjent per 01.01.2026. Oversikten inkluderer ikke mindre fortettingsprosjekter som ikke skal reguleres, som eksempelvis «eplehagefortetting», der man bygger en ny enebolig i hagen, eller tilfeller der man river eksisterende enebolig og bygger rekkehus eller flermannsbolig i stedet.

Tilgjengelige kommunale boligområder

Sarpsborg kommune eier flere større arealer som er avsatt eller regulert til framtidig boligbygging. På Maugesten øst har kommunen gjenværende eneboligtomter og flere felt for konsentrert bebyggelse. Pågående infrastrukturprosjekt VA skal avsluttes før opparbeidelse av feltene gjennomføres. Det vil forberedes politisk sak for bevilgning. På Kløvningsten er fem kommunale felt under utvikling, hvorav ett er avsatt til alternative boformer (felt BKS4). Det er foretatt utlysning for grunnentreprenør som skal på plass i løpet av høsten 2026 og grunnarbeider er planlagt til senhøsten 2026. Det skal videre gjennomføres deling/oppmåling.

Innenfor reguleringsplan Navestad-Berg søndre har kommunen ett felt til konsentrert bebyggelse, og 49 regulerte eneboligtomter som etter planen skal selges på det åpne markedet. I tillegg har kommunen ett regulert felt pluss to halve felt avsatt til konsentrert bebyggelse. Videre framdrift er avhengig av avklaringer knyttet til finansiering av anleggsbidrag til infrastruktur. Yvenåsen er et større framtidig boligområde under regulering, hvor siste planskisse legger opp til både eneboliger, konsentrert bebyggelse og blokkleiligheter. Framdriften er foreløpig forsinket som følge av behov for infrastrukturelle avklaringer. Opstadfjellet og Raveien representerer ytterligere kommunale arealer for boligreserver hvor regulering ikke er påbegynt. Delås søndre/Navestad (omtalt som Navestadbråten i budsjettet) har potensial for boligutvikling, hvor kommunen også ønsker å se på alternative boformer.

Samlet viser oversikten at kommunen har en langsiktig boligreserve i egne arealer, med mulighet for ulike boligtyper. Realiseringstidspunktene varierer, og flere av områdene er avhengige av regulering, infrastruktur og politiske beslutninger før utbygging kan gjennomføres. Status for arealene oppdateres i Framsikt.

Boligmarkedet

Prisnivå og utvikling

Boligpriser påvirkes av samspillet mellom tilbud og etterspørsel i boligmarkedet. Viktige faktorer for prisnivå er rentenivå, husholdningenes inntekter og økonomi, befolkningsutvikling, arbeidsmarkedet, tilgang på kreditt og omfanget av boligbygging. Videre vil offentlige rammevilkår, som skatter, avgifter og boligpolitiske virkemidler, påvirke prisutviklingen.

Lokalt påvirkes boligprisene blant annet av kommunens bostedsattraktivitet, tilgang på byggeklare tomter, nærhet til arbeidsplasser, transportmuligheter, tjenestetilbud og kvaliteten på nærmiljøene. De siste årene har økte renter, høy inflasjon og økte levekostnader redusert mange husholdningers kjøpekraft. Dette har påvirket både etterspørselen etter boliger og muligheten for førstegangskjøpere å etablere seg i boligmarkedet. Tabellen under viser gjennomsnittlig kvadratmeterpris for ulike boligtyper i Halden, Moss, Sarpsborg og Fredrikstad.

	Alle boligtyper	Eneboliger	Småhus	Blokkleiligheter
Halden	33 184	29 259	32 247	36 757
Moss	44 792	36 030	37 438	50 205
Sarpsborg	33 087	26 684	30 997	39 286
Fredrikstad	40 797	30 826	33 226	49 434
Samlet	37 965	30 700	33 477	43 921

Tabell 18: Gjennomsnittlig kvadratmeterpris (kr) etter region og boligtype, 1. kvartal 2026 (2026K1). Kilde: SSB, Statistikkbanken tabell 14310.

Tabellen viser at Sarpsborg har et relativt rimelig boligmarked sammenlignet med flere andre kommuner i Oslofjordregionen. Gjennomsnittlig kvadratmeterpris var om lag 33 100 kroner i første kvartal 2026. Det relativt lave prisnivået bidrar til at flere kan etablere seg i eid bolig, men markedet er samtidig preget av lange salgstider og moderat prisvekst. Dette kan påvirke både boligbygging, flytteaktivitet og investeringsvilje i kommunen.

Det er store prisforskjeller internt i Sarpsborg kommune. Gjennomsnittspriser per bolig 31.12.2024 viser betydelig forskjell mellom de dyreste og de rimeligste grunnkretsene i Sarpsborg. Kulås troner øverst med gjennomsnittspris per bolig på i underkant av 8 000 000 kroner. Nederst ligger Alvimhaugen med en gjennomsnittspris per bolig på ca. 1 200 000 kroner.[20] Merk at statistikken bygger på gjennomsnittlig beregnet eiendomspris for eiendommer i området, samt at det ikke skilles mellom type bolig eller størrelse på boligen.

[20] Nabolagshelse.no

Priser for bruktbolig vs. nybygg

Prisene på nybygde boliger ligger gjennomgående høyere enn prisene på brukte boliger. I flere markeder har forskjellen de senere årene økt til mellom 30 og 50 prosent, og enkelte prosjekter har hatt enda større avvik.[21] Bransjeaktører peker ofte på at nyboligmarkedet fungerer best når prisforskjellen mellom nye og brukte boliger ligger på om lag 10 til 20 prosent. Da oppleves merverdien ved en ny bolig som realistisk for flere kjøpere. At nybygg er dyrere enn brukte boliger er i seg selv ikke uvanlig eller unormalt. Nye boliger har høy teknisk standard, lave vedlikeholdskostnader, energieffektive løsninger og oppfyller gjeldende krav til universell utforming, sikkerhet og miljø. De siste årene har imidlertid kostnadene ved å bygge boliger økt betydelig raskere enn prisene i bruktboligmarkedet, noe som har ført til et økende gap mellom det det koster å bygge en bolig og det husholdningene er villige eller i stand til å betale.

Prisnivået på nybygg påvirkes av en rekke forhold. Viktige kostnadsdrivere er blant annet tomtekostnader, krav til tekniske løsninger og energi, finansieringskostnader, infrastruktur, byggekostnader, gebyrer og avgifter. Lange og omstendelige plan- og byggesaksprosesser trekkes ofte også fram som en kostnadsdriver. Når salgsprisene som kreves for å dekke kostnadene ligger langt over prisnivået i bruktboligmarkedet, blir det vanskelig å oppnå tilstrekkelig forhåndssalg, med konsekvensen at færre nyboligprosjekter blir realisert. Dette har bidratt til den markante nedgangen i boligbyggingen som har preget store deler av landet de siste årene.

Et vedvarende gap mellom nyboligpriser og bruktboligpriser kan også få sosiale og samfunnsøkonomiske konsekvenser. De nye boligene blir tilgjengelige for en mindre del av befolkningen, mens flere må konkurrere om bruktboligene. Dette kan bidra til å forsterke forskjellene mellom dem som allerede eier bolig og dem som står utenfor boligmarkedet. Samtidig reduseres flytteaktiviteten når færre husholdninger har økonomisk mulighet til å kjøpe en ny bolig. For Sarpsborg innebærer dette en særlig utfordring. Kommunen har et relativt moderat prisnivå i bruktboligmarkedet sammenlignet med mange kommuner i Osloområdet. Dette gjør kommunen attraktiv for boligkjøpere, men kan samtidig gjøre det krevende å utvikle nye boligprosjekter dersom byggekostnadene krever et prisnivå som ligger betydelig over det lokale bruktboligmarkedet og den lokale kjøpekraften. Resultatet kan bli at boligbyggingen blir lavere enn befolkningsutviklingen og boligbehovet tilsier.

Leiepriser

Leieprisene har økt betydelig de senere årene, både nasjonalt og regionalt. Husbanken viser til at husleien for en treromsbolig på landsbasis økte med nær 50 prosent fra 2015 til 2024.

---

[21] Ny statistikk: Det bygges for få og stadig dyrere leiligheter i Norge | Norske Boligbyggelag

Utviklingen må blant annet ses i sammenheng med økte kostnader, lav boligbygging og press på tilbudet av utleieboliger.

Det finnes begrenset offentlig statistikk som viser leieprisene spesifikt for Sarpsborg. Tall fra Utleiemegleren Østfold viser at gjennomsnittlig leie i 2025 var om lag 11 700 kroner per måned for en toroms og 13 900 kroner for en treroms i de større byene Fredrikstad, Moss og Sarpsborg samlet. I Utleiemeglerens portefølje i Østfold økte leieprisene for alle boligtyper med 3,2 prosent sammenlignet med året før.[22] Annonsebasert statistikk for Sarpsborg i 2026 viser samtidig en median annonsert leie på om lag 12 000 kroner per måned på tvers av boligtyper. Prisnivået varierer betydelig etter særlig boligstørrelse, standard og beliggenhet.

Økende leiepriser kan gjøre det vanskeligere for husholdninger med lave eller usikre inntekter å etablere og opprettholde et stabilt boforhold. Dette gjelder blant annet unge i etableringsfasen, tilflyttere, barnefamilier med svak økonomi og andre som har begrensede muligheter i det ordinære boligmarkedet.

Kjøpekraft og etableringsmuligheter

Husholdningene i Sarpsborg har et moderat inntektsnivå sammenlignet med mange andre kommuner.[23] I 2024 var medianinntekt etter skatt for alle husholdninger i Sarpsborg 637 700 kroner. Inntekten varierer betydelig mellom husholdningstyper, med høyest nivå blant par med barn (1 018 600 kroner) og lavere nivå blant aleneboende (365 900 kroner). Dette innebærer at mange husholdninger, særlig enslige og enslige forsørgere, har et mer begrenset økonomisk handlingsrom i boligmarkedet.

Når boligkostnadene øker raskere enn inntektene, blir både inngangen til eiermarkedet og muligheten til å bli boende mer krevende. Kjøpekraften i boligmarkedet for førstegangskjøpere har blitt svekket over tid.[24] I Sarpsborg kunne en typisk enslig førstegangskjøper kjøpe om lag 60 prosent av boligene i 2010, mens andelen i 2025 var redusert til 31,2 prosent. Utviklingen henger særlig sammen med økte boligpriser, høyere renter og strengere krav til utlån. I 2025 var gjennomsnittlig boliglånsrente rundt 5,4 prosent, etter en kraftig økning fra nivået rundt 2021. Samtidig stiller boliglånsforskriften krav til blant annet egenkapital, gjeldsgrad og betjeningsevne, noe som begrenser hvor mye mange kan låne.

Sykepleierindeksen[25] gir et bilde av hvor stor del av boligmarkedet en vanlig lønnsmottaker har tilgang til. Indeksen viser at en enslig sykepleier i 2025 kunne kjøpe om lag 30 prosent av boligene i Norge. I Sarpsborg lå sykepleierindeksen i 2025 på 54 prosent, mens den i Fredrikstad var på 39 prosent. En gjennomsnittlig sykepleierlønn på om lag 720 000 kroner gir et maksimalt boliglån på rundt 3,38 millioner kroner, begrenset av gjeldsgradskravet i

---

[22] Leietakere må punge ut for mindre boliger i sentrale områder | Utleiemegleren
[23] SSB: 06944: Inntekt for husholdninger, etter husholdningstype. Antall og median. Delområder (K) (B) 2005-2024
[24] https://www.nbbl.no/media/4afh304c/sarpsborg.pdf
[25] Sykepleierindeks 2025: sykepleierindeks2025_END.pdf

utlånsforskriften. Dette illustrerer at det i stor grad er reguleringene i kredittmarkedet, i kombinasjon med boligprisnivået, som setter rammen for mulighetene til å etablere seg på boligmarkedet.

Samlet viser dataene at husholdningers inntektsnivå, renteutvikling og utlånsregler har stor betydning for kjøpekraften i boligmarkedet. I Sarpsborg har utviklingen ført til at en mindre andel av boligene er tilgjengelige for førstegangskjøpere og husholdninger med én inntekt, til tross for et prisnivå som er lavere enn i de største byene. Samtidig viser sykepleierindeksen at det er lettere for enslige å etablere seg i Sarpsborg enn i mange andre større byer i landet.

Boligbehov og boligetterspørsel

Regjeringen satte i 2025 et mål om å komme i gang med byggingen av 130 000 nye boliger i Norge innen 2030. Gitt utviklingen hittil, må det i snitt settes i gang bygging av 27 000 nye boliger i året for å nå dette målet. Målet vil være svært krevende å nå uten ytterligere tiltak som styrker lønnsomheten i boligbygging eller husholdningers kjøpekraft.

Samlet boligbehov i Sarpsborg

For å få bygd de boligene samfunnet trenger, er det blant annet behov for å vite hvor det er behov for hvilke typer boliger. Boligbehovet anslår etterspørselen etter boliger basert på husholdningsstatistikk og vil påvirkes av befolkningsvekst, befolkningens alderssammensetning og størrelsen på husholdningene. Det er viktig å legge til rette for at alle grupper i befolkningen (enslige, eldre, ungdom, studenter, barnefamilier, osv.) kan skaffe seg en formålstjenlig bolig.

For å nå hovedalternativet til SSBs framskrivinger, vil befolkningsveksten ligge på rundt 0,6 prosent årlig i Sarpsborg, noe som tilsvarer et behov for å bygge 3 166 nye boliger i perioden fram mot 2040.[26] Det største behovet for nye boliger framover vil være for husholdningstypene aleneboende og par uten hjemmeværende barn, noe som tilsvarer behov for flere mindre boligtyper, jf. tabellen under. Økningen i flerfamiliehusholdninger, kan også peke på behov for eneboliger med hybel eller tilsvarende løsninger, hvor flere generasjoner kan bo under samme tak. En ny nasjonal studie[27], viser at over fire av ti ser for seg at de må gjøre store livsendringer fremover for å ta vare på foreldrene sine, og at 12 prosent ser for seg å flytte sammen med mor eller far i framtiden. Dette kan også peke på et voksende marked og etterspørsel etter generasjonsboliger.

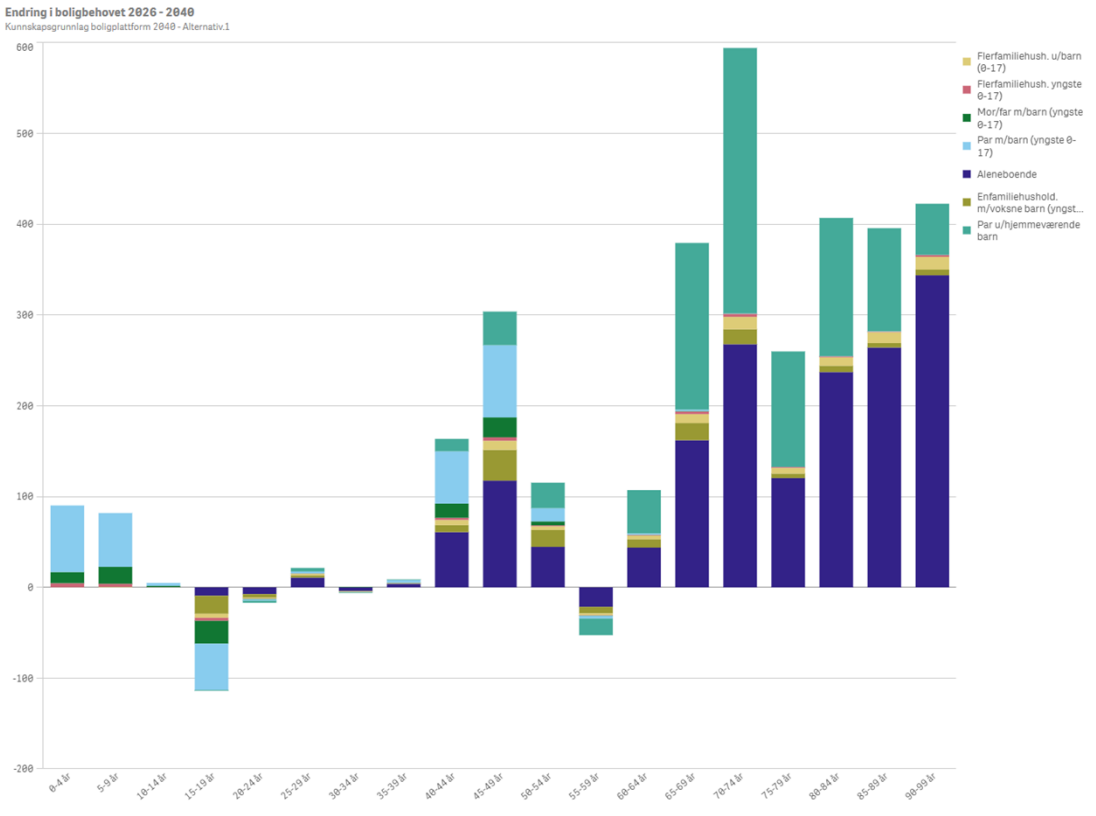
---

[26] Utregninger gjort i KOMPAS, kommunens plan- og analysesystem.
[27] Gautun, Heidi, C. Bratt (2026). *Paper presentasjon «Enabling Ageing in Place: The Potential for Expanded Family Care»*. 23rd IAGG World Congress of Gerontology and Geriatrics 2026. The International Association of Gerontology and Geriatrics."

Husholdningstype	Boligbehov per 01.01.2026	Boligbehov per 31.12 2040	Endring
Aleneboende	10 755	12 390	**1 635**
Par uten hjemmeværende barn	6 737	7 772	**1 035**
Par med barn (yngste 0-17)	5 094	5 335	**241**
Enfamiliehushold. m/ voksne barn	2 176	2 275	**99**
Mor eller far med barn (yngste 0-17)	1 418	1 468	**50**
Flerfamiliehush. uten barn (0-17)	982	1 066	**84**
Flerfamiliehush. (yngste 0-17)	369	392	**23**
Totalt	**27 531**	**30 697**	**3 166**

Tabell 19: Boligbehov etter husholdningstype. Kilde: KOMPAS/SSB. For gruppering av husholdninger se: Standard for gruppering av husholdninger.

Når man ser på boligbehovet fordelt på ulike aldersgrupper, vil det i Sarpsborg være klart størst behov for nye boliger for aldersgruppen 70-74 år, etterfulgt av 80 år og oppover, i perioden fram mot 2040, jf. figuren over.



Figur 13: Endring i boligbehovet 2026-2040. Kilde: KOMPAS.

Boligbehov i ulike livsfaser

Boligbehov og boligpreferanser utvikler seg gjennom livsløpet og påvirkes blant annet av økonomi, helse, funksjonsnivå og livssituasjon. Samtidig finnes det noen grunnleggende kvaliteter som verdsettes av de fleste innbyggere, uavhengig av alder og livsfase. For å

kunne planlegge et variert og framtidsrettet boligtilbud er det derfor nødvendig å forstå både hva som kjennetegner ulike målgruppers boligbehov og hvilke kvaliteter som har bred appell på tvers av befolkningen.[28]

Unge og førstegangskjøpere

For unge og førstegangskjøpere er det å få tilgang til boligmarkedet ofte den største utfordringen. Begrenset egenkapital, høye boligpriser og strenge utlånskrav gjør at prisnivå og finansieringsmuligheter blir avgjørende faktorer ved valg av bolig. Gruppen etterspør derfor ofte boliger med lav inngangsterskel, både når det gjelder kjøpe- eller leiesum og løpende kostnader. Det er også mange unge som enten ikke har mulighet eller ønske om å kjøpe bolig. For denne gruppen er også tilgang til et variert og velfungerende utleiemarked viktig. Utleieboliger kan gi fleksibilitet i perioder med utdanning, jobbskifte eller andre livsendringer, samtidig som de kan fungere som et første steg på veien inn i boligmarkedet. Dette understreker betydningen av å legge til rette for både eide og leide boliger som del av et helhetlig boligtilbud.

For mange unge er også beliggenhet særlig viktig. Nærhet til arbeidsplass, utdanningsinstitusjon, kollektivtransport og servicetilbud gir fleksibilitet i hverdagen og reduserer transportbehovet. Samtidig ønsker mange boliger som krever lite vedlikehold og har lave driftskostnader. Leiligheter i sameier eller borettslag framstår derfor ofte som attraktive alternativer. For denne gruppen fungerer boligen både som et hjem og som et springbrett videre i boligmarkedet. Fleksibilitet og muligheten for videresalg eller utleie er derfor også viktige kvaliteter.

Barnefamilier

Når husholdningen vokser, endres boligbehovene. Barnefamilier legger som regel størst vekt på plass, trygghet og stabile rammer for hverdagslivet. Behovet for flere soverom, gode oppholdsrom, lagringsplass og tilgang til utearealer, enten i form av hage eller felles

---

[28] Kilder som blitt brukt i dette og det neste kapitlet:

- SSBs Metadata - Variabeldefinisjon - Trangboddhet
- Undersøkelse om sarpingers boligpreferanser for alderdommen, 2019. Vedlegg 1C.
- «Boligens betydning for barn og unge. En pragmatisk kunnskapsoppsummering», Lassemo et al., 2025. Boligens betydning for barn og unge
- «Eie først – Barna først. Hvilken betydning har selveid bolig for livskvaliteten i lavinntektsfamilier?», Denizou et al., 2021. Eie først – Barna først. Hvilken betydning har | Academia
- «Why are some families with children leaving the inner city and other staying?", Barlindhaug, 2022. Why are some families with children…? | Nordic Journal of Urban Studies
- Folkehelseundersøkelsen 2025: Microsoft Power BI
- Boligundersøkelsen 2024 Sluttrapport, Husbanken, februar 2025: Boligundersøkelsen 2024
- DOGAs undersøkelser blant arkitekter med prosjektlederansvar, utbyggere med prosjektlederansvar, blant plansjefer og blant befolkningen: Arkitekter, Utbyggere, Plansjefer og Befolkningen

lekeområder, blir mer framtredende. I etablerings- og barnefamiliefasen er de vanligste grunnene til at man vil flytte knyttet til ønsket om større bolig, egen hage, annen type bolig, bedre plass rundt boligen eller mindre innsyn. Nærhet til besteforeldre spiller også ofte inn ved valg av bosted.

For barnefamilier er ett soverom per barn, trygge oppvekstmiljøer og sikre lekeområder blant de viktigste faktorene ved valg av bosted. Kvaliteten på barnehagetilbudet kan også være en viktig faktor når familier velger bosted, og en sterk barnehagesektor med god kapasitet, høy kvalitet og et variert tilbud kan bidra til å gjøre kommunen mer attraktiv for barnefamilier. Barnehagetilbudet kan dermed bidra til å påvirke bosettingsmønstre og kommunens langsiktige befolkningsutvikling. I undersøkelsen om sarpingers boligpreferanser svarer 61 % at trygge lekearealer er viktige eller svært viktige, mens andelen er hele 77 % blant personer mellom 30 og 39 år. Barnefamilier prioriterer også nærhet til gode barnehager og skoler, fritidsaktiviteter og grøntområder. Gode transportmuligheter, parkeringsmuligheter og oversiktlige trafikksituasjoner er andre viktige prioriteringer for barnefamilier. I Sarpsborg svarer 86 % at gode parkeringsmuligheter er viktige eller svært viktige ved valg av bolig.

Mange familier foretrekker fortsatt eneboliger eller med tilgang til private utearealer. Samtidig er det flere barnefamilier enn tidligere som vurderer kjøp av leilighet dersom disse tilbyr tilstrekkelig størrelse, gode uteområder og familievennlige kvaliteter. Boligvalget i denne livsfasen handler ofte om langsiktighet. Boligen skal kunne fungere over tid, gi trygghet for familien og representere en stabil økonomisk investering.

Eldre

For eldre handler boligbehovet i stor grad om å opprettholde livskvalitet, selvstendighet og mestring gjennom endringer i helse og funksjonsnivå. Mange ønsker å bli boende i egen bolig så lenge som mulig, noe som også er et sentralt mål i Bo trygt hjemme-reformen. En utfordring for mange eldre er at store deler av dagens boligmasse ikke er universelt utformet eller tilpasset framtidige behov knyttet til tilgjengelighet og mobilitet. I undersøkelsen om sarpingers boligpreferanser svarer 70 % at det er viktig at boligen ligger på ett plan, mens 58 % mener det er viktig at boligen er tilpasset rullestolbrukere. For personer over 80 år, stiger andelen som mener det er viktig med rullestoltilpasning til 75 %.

De fleste i Sarpsborg ønsker å bli boende i boligen de har i dag. I undersøkelsen om sarpingers boligpreferanser svarer 62 % at de ønsker å bli boende i dagens bolig. Blant personer over 80 år gjelder dette hele 93 %. Allikevel er det mange eldre som ønsker mindre og mer lettstelte boliger enn den boligen de har i dag. Når eldre vurderer flytting, er ønsket ofte knyttet til å få en bolig med mindre vedlikeholdsbehov, alle funksjoner på ett plan og kort avstand til butikker, helsetjenester og kollektivtransport. Nærhet til familie, venner og etablerte nettverk spiller også en viktig rolle. Mange ønsker å bli i sitt eksisterende nærmiljø dersom de skal flytte til en annen boligtype. Sosiale møteplasser blir også viktigere med økende alder. I undersøkelsen om sarpingers boligpreferanser svarer 38 % at det er viktig eller svært viktig å bo i et boligkompleks med fellesarealer og sosiale møteplasser, mens andelen stiger til 47 % blant personer over 80 år. For noen kan seniorboliger eller bofellesskap være attraktive alternativer fordi de kombinerer privatliv med sosialt fellesskap og økt trygghet.

Boligbehov for personer med særskilte boligbehov

I tillegg til livsfasebaserte behov er det nødvendig å forstå boligbehovene til grupper som står i en mer utsatt eller sårbar situasjon i boligmarkedet. Dette gjelder særlig personer med omfattende helse-, omsorgs- og bistandsbehov (barn og voksne) som må dekkes i hjemmet, vanskeligstilte husholdninger, samt grupper som flyktninger og personer med rus- og psykiske helseutfordringer. Disse har ofte sammensatte behov, hvor bolig ikke kun er et fysisk gode, men en forutsetning for helse, deltakelse og sosial inkludering.

Barn med omfattende bistandsbehov

Barn med omfattende bistandsbehov er barn som har store, varige og/eller sammensatte behov for helse- og omsorgstjenester, og som trenger koordinert og tverrfaglig oppfølging fra flere tjenester over tid. Dette kan omfatte behov knyttet til nedsatt funksjonsevne, medisinske tilstander, habilitering, omsorg, tilrettelegging og opplæring. Disse barna har ofte behov for boliger med god fysisk tilrettelegging og plass til hjelpemidler, behandling og omsorg. Boligen må fungere som en ramme for et hverdagsliv der flere tjenester ofte er involvert.

I Sarpsborg har antallet barn registrert med tjenester som avlastning, barnekoordinator eller omsorgsstønad økt betydelig de siste årene, fra 247 barn i 2021 til 406 barn i 2025. Dette representerer en vekst på om lag 64 % i perioden og illustrerer et økende behov for tilgjengelige og tilpassede boliger. Nasjonale trender viser også en økning av barn med diagnoser innenfor autismespekterforstyrrelser. Det er ikke egne tall for Sarpsborg som bekrefter økningen av barn i målgruppen med psykisk uhelse, men Habiliteringstjenesten for barn og unge i Østfold opplever at trenden er økende.

Personer med helse- og omsorgsbehov

Personer med helse- og omsorgsbehov trenger ofte boliger som er fleksible og som kan tilpasses endrede funksjonsnivåer over tid. Universell utforming, tilgjengelighet og nærhet til helse- og omsorgstjenester er sentrale kvaliteter. For noen vil ordinære boliger med hjemmetjenester være tilstrekkelig, mens andre har behov for omsorgsboliger, bofellesskap eller andre former for samlokaliserte tilbud. Noen har behov for døgnbemannede omsorgsboliger eller bokollektiv med personalressurser, mens andre trenger mer ordinære boliger tilknyttet hjemmetjenester. Trygghet, forutsigbarhet og oversiktlige omgivelser er viktige kvaliteter, særlig for personer med kognitive utfordringer.

Vanskeligstilte på boligmarkedet omfatter personer som har utfordringer med å skaffe eller beholde en egnet bolig på egen hånd. Dette kan skyldes lav inntekt, økonomiske problemer, ustabil bosituasjon eller andre levekårsutfordringer. For denne gruppen er tilgang til økonomisk overkommelige boliger avgjørende. Stabilitet i bosituasjonen er viktig fordi en varig bolig gir et bedre grunnlag for å kunne håndtere andre utfordringer i livet som arbeid, utdanning, helse og sosial deltakelse. Per 31.08.2026 mottok 1 752 personer i Sarpsborg bostøtte. Dette gir en indikasjon på omfanget av husholdninger med begrenset økonomisk handlingsrom i boligmarkedet.

Flyktninger og nyankomne

Flyktninger og nyankomne har ofte behov for rask tilgang til bolig ved bosetting. I startfasen er det viktig med boliger som er tilgjengelige i løpet av kort tid, ofte gjennom kommunale ordninger. Samtidig er det viktig å unngå midlertidighet over lang tid. På sikt vil stabile boforhold være avgjørende for integrering, deltakelse i arbeid og utdanning, samt tilknytning til lokalsamfunnet. For denne gruppen er også lokalisering viktig. Nærhet til skole, introduksjonsprogram, arbeidsmarked og sosiale nettverk kan bidra til en mer vellykket integreringsprosess. Boligens standard og bomiljø har betydning for trivsel og opplevelse av tilhørighet. Over tid vil mange ha behov for overgang til det ordinære boligmarkedet, noe som forutsetter økonomisk og sosial mobilitet.

Personer med rus- og psykiske helseutfordringer

Personer med rus- og psykiske helseutfordringer har ofte komplekse og langvarige behov. For denne gruppen kan en stabil bolig være en grunnleggende forutsetning for bedring og oppfølging. Det er sentralt at boligen er varig, individuelt tilpasset og ikke betinget av behandling. Boligene bør også være lokalisert slik at beboerne har tilgang til nødvendige tjenester, samtidig som det tas hensyn til behovet for ro, skjerming og et stabilt nærmiljø samt at boligene må tåle hard bruk. For noen vil det være hensiktsmessig med spredt bosetting i ordinære bomiljøer, mens andre kan ha behov for samlokaliserte boliger med tett oppfølging. Bemanning, tilgjengelighet av fagpersonell og individuelt tilpassede tjenester er avgjørende. Trygghet og relasjoner er særlig viktig for denne gruppen. Et stabilt bomiljø med forutsigbare rammer kan bidra til økt mestring og redusert risiko for tilbakefall. Samtidig må boligtilbudet være fleksibelt nok til å håndtere behov for ulike funksjonsnivåer og livssituasjoner.

Kvaliteter som etterspørres på tvers av livsfaser

Selv om boligpreferanser varierer mellom ulike grupper, finnes det flere kvaliteter som verdsettes av innbyggere uavhengig av alder og livssituasjon.

Trygghet og stabilitet

Trygghet og stabilitet er grunnleggende kvaliteter ved både boligen og nærmiljøet. Dette handler både om å oppleve forutsigbarhet i egen bosituasjon, ha stabile boforhold over tid og føle seg trygg i nærmiljøet. Boligen man bor i er ikke bare et fysisk sted, men også en ramme for hverdagsliv, sosial tilhørighet og økonomisk trygghet. En viktig grunn til at enkelte velger å flytte til eller fra et sted er opplevelsen av et trygt miljø. Ifølge folkehelseundersøkelsen 2025 svarer kun halvparten av Sarpsborgs innbyggere at de føler seg svært trygge når de er ute og går i nærmiljøet sitt. 13,2 % svarer mellom 0-5 på det samme spørsmålet, og føler seg altså relativt utrygge når de er ute og går i nærmiljøet sitt. Siden 2021 er det blitt flere i Sarpsborg som føler seg utrygge ute i sitt nærmiljø.

Flere boligkvaliteter handler om noe fysisk eller håndfast, som at huset er nytt, at det er stort, eller at det ligger i gangavstand til togstasjonen. Samtidig er boligen og nabolaget mer enn dette og den subjektive opplevelsen av kvaliteter ved boligen og nærmiljøet har også betydning for boligvalg. Stedets omdømme og den sosiale statusen som forbindes med enkelte steder, kan også spille inn. I folkehelseundersøkelsen 2025 har 38,5 % av sarpingene svart at de i høy grad ønsker å bli boende i sitt nærmiljø, mens 23,3 % i lav utstrekning ønsker å bli boende. Sammenlignet med øvrige kommuner i Østfold, er det færre sarpinger som ønsker å bli boende i nærmiljøet sitt.

Eie eller leie

Selv om leie er vanlig i enkelte livsfaser, er boligsystemet i Norge i stor grad basert på at innbyggerne skal eie sin egen bolig. Det er en tydelig positiv sammenheng mellom boligeierskap og ulike velferdsutfall, og om man leier eller eier boligen sin kan ha stor betydning for livskvalitet og helse. Selv om boligeiere gjennomgående rapporterer bedre helse og livskvalitet enn leietakere, er det mye som tyder på at det ikke er eierskapet alene som forklarer forskjellene. Familier som eier boligen sin opplever oftere ro og trygghet i hverdagen, mindre økonomisk stress og større mulighet til å bygge opp egenkapital, noe som kan gi økonomisk sikkerhet over tid. I tillegg har bostabilitet, trygghet, tilhørighet til nærmiljøet og økonomisk forutsigbarhet stor betydning for opplevd livskvalitet.

Langvarige og stabile leieforhold kan derfor bidra til mange av de samme positive effektene som boligeierskap. Et velfungerende leiemarked med trygge og langsiktige leieforhold kan gi leietakere sterkere tilhørighet til både boligen og nærmiljøet, og bidra til økt livskvalitet og sosial deltakelse.[29] Profesjonelle utleieaktører kan bidra til langsiktige og forutsigbare leieforhold, god boligstandard, systematisk vedlikehold og tryggere rammer for leietakerne. Et godt leiemarked er viktig for unge i etableringsfasen, eldre som ønsker en enklere bosituasjon, nye arbeidstakere som flytter til kommunen, og innbyggere som av ulike årsaker ikke ønsker eller har mulighet til å eie egen bolig.

Preferansen for å eie egen bolig står sterkt i befolkningen. I Husbankens boligundersøkelse fra 2024 svarer 93 % at de foretrekker å eie boligen de bor i, mens bare fem prosent oppgir at de foretrekker å leie. De lokale resultatene fra Sarpsborg viser et tilsvarende mønster. I undersøkelsen om sarpingers boligpreferanser oppgir 85 % at det er viktig eller svært viktig å eie boligen de bor i. Preferansen er høy i alle aldersgrupper, også blant de eldste. For mange er det like viktig å vite at de kan bli boende over tid. I undersøkelsen svarer 90 % at botrygghet, for eksempel gjennom langsiktige leieforhold, er viktig eller svært viktig. Dette understreker at stabile og forutsigbare boforhold har stor betydning, uavhengig av om boligen eies eller leies.

[29] HOUSINGWEL – Centre for Housing and Welfare Research - OsloMet

Tilstrekkelig plass

Boligens størrelse og funksjonalitet har betydning i alle livsfaser. Trangboddhet[30] kan påvirke trivsel, livskvalitet og helse. I 2024 bodde 9,3 % av Sarpsborgs innbyggere trangt, tilsvarende ca. 5 500 personer. Dette er omtrent den samme andelen som i Fredrikstad og Moss, der 9,7 % bodde trangt i 2024. Andelen som bor trangt i Sarpsborg er noe lavere i 2024 enn den var i 2016.

En typisk familie som flytter fra indre til ytre Oslo rapporterer at ett soverom per barn, et trygt bomiljø for barn og sikre lekeområder nær boligen er viktig.[31] De som blir boende i byen legger større vekt på det sosiale miljøet, å bo nærme venner og ha mulighet til å gå til ulike aktiviteter. Interessen for å bo i leilighet har økt noe de siste årene. Her er det stor forskjell mellom aldergruppene. Andelen som foretrekker å bo i leilighet, øker med stigende alder og interessen for leiligheter er klart størst blant de eldste, der syv av ti personer over 70 år oppgir at de foretrekker denne boligtypen. De som er bosatt i de mest sentrale kommunene er mer interessert i å bo i leilighet, sammenlignet med de som er bosatt i de mer landlige kommunene. Hvis man leier, er en trygg og forutsigbar leieavtale viktig for leietakerne.

Gode bokvaliteter og bomiljøer

Kvaliteten på bomiljøet handler i stor grad om hvilke rammer boligområdet gir for hverdagsliv, trivsel og sosial tilhørighet. Uavhengig av livsfase etterspør mange boligområder med attraktive og velholdte uteområder, tilgang til natur og grønne kvaliteter, gode solforhold, estetiske omgivelser og møteplasser som inviterer til opphold og aktivitet. I Sarpsborg kan kvaliteter som nærhet til vann, skogsområder, kulturlandskap, turstier og lokale møteplasser utgjøre viktige elementer. Gode bomiljøer bidrar til å skape liv mellom husene og styrke fellesskapet i nabolaget. Disse kvalitetene blir ofte viktigere når boligene er mindre og bygges tettere, fordi uteområdene i større grad fungerer som en utvidelse av selve boligen.

Mange legger stor vekt på nærmiljøets kvaliteter når de vurderer valget av bolig. Bomiljøer med særpreg, identitet og gode landskapskvaliteter oppleves ofte som mer attraktive enn områder som primært er utviklet med fokus på boligvolum og arealeffektivitet. Kvalitet i uteområdene handler ikke bare om hvor mye areal som avsettes, men også om utforming, brukbarhet og opplevelsesverdi. Gode bomiljøer kan bidra til at beboere blir boende lenger i samme område gjennom ulike livsfaser, samtidig som de styrker attraktiviteten til kommunen som bosted.

Bokvaliteter som eksempelvis verdsettes når man skal velge bolig er gode planløsninger, tilgang til utearealer og muligheter for privatliv. I undersøkelsen om sarpingers boligpreferanser oppga hele 91 % at balkong eller terrasse er viktig eller svært viktig ved valg

---

[30] Trangboddhet er definert som en bolig med færre rom enn antall personer som bor i den eller én person bor på ett rom, og det er mindre enn 25 m^2 p-areal per person. Kilde: SSBs Metadata - Variabeldefinisjon - Trangboddhet.

[31] Boligens betydning for barn og unge

av bolig, mens 75 % vektlegger privat uteareal. 2 av 3 svarte at det er lite viktig med tilknyttede fellesarealer som deles med andre beboere.

Tilgjengelighet til tjenester og transport

Nærhet til hverdagsfunksjoner er viktig gjennom hele livet, selv om behovene varierer. For unge handler det ofte om tilgang til utdanning og arbeid, for barnefamilier om logistikk og for eldre om selvstendighet og tilgjengelighet. Undersøkelsen om sarpingers boligpreferanser viser at 81 % ser på nærhet til kollektivtransport som viktig eller svært viktig, og at 70 % anser nærhet til butikker som viktig eller svært viktig. Tilgang til café, restaurant og kulturliv vurderes ikke som like viktig og kun 34 % svarte at dette er viktig eller svært viktig. I folkehelseundersøkelsen 2025 svarte 70,6 % av sarpingene at de har svært god eller god tilgang til kulturtilbud og 75,5 % mente det samme om tilgangen til butikker, spisesteder og andre servicetilbud.

Jobb og mulighet til å pendle

Jobb og karriere er blant de viktigste grunnene til at folk velger å flytte. En stor overvekt av de mellom 15 og 29 år, som bor i de minst sentrale strøkene og har planer om å flytte, gjør det på grunn av jobb eller karrieremuligheter. 50 % av dem som bor i de mest sentrale strøkene oppgir dette som den viktigste grunnen til å flytte.

Sarpsborg ligger sentralt til på Østlandet, med gode muligheter til å pendle til de andre byene i Østfold og til Oslo. Samtidig er dette i stor grad også tilfellet for de andre Østfold-byene. Sarpsborg har fordelen ved å ligge ved E6, i nokså kort reiseavstand med bil til hele Østfold og Nordre Follo. Til sammenligning ligger Fredrikstad lenger unna for reisende med bil, men nærmere Oslo for reisende med tog. Siden Sarpsborg er en del av et stort, integrert arbeidsmarked, er det trolig andre faktorer enn jobb som er avgjørende om man velger å bo i Sarpsborg framfor andre nærliggende kommuner som Fredrikstad, Råde, Moss eller Halden. Dette ses også av pendlingsmønsteret i regionen.

Natur, rekreasjon og gode nærmiljøer

Kvaliteter i nærmiljøet, som nærhet til parker, grøntområder og rekreasjonsmuligheter, har stor betydning for trivsel og tilhørighet, livskvalitet, fysisk aktivitet og folkehelse. Både fysisk og visuell tilgang til grøntareal har stor innvirkning på opplevd bokvalitet. Ifølge folkehelseundersøkelsen 2025 opplever de aller fleste i Sarpsborg (86,4 %) at de har svært god eller god tilgjengelighet til natur- og friluftsområder, inkludert parker og andre grøntarealer. I den lokale boligpreferanseundersøkelsen svarer 79 % at stille og rolige omgivelser er viktig eller svært viktig når de skal velge bolig og 49 % svarer at nærhet til parker er viktig eller svært viktig.

I undersøkelsen om sarpingers boligpreferanser sier 60 % at det er viktig eller svært viktig å ha mulighet til å bruke sykkel (sykkelparkering og sykkelstier). For de over 80 er det kun 35 % som anser sykkelmulighetene som viktig, og for de mellom 50-59 år er det 70 % som

anser dette som viktig. Over halvparten av innbyggerne i Sarpsborg opplever at gang- og sykkelveiene er godt eller svært godt utbygd i sitt nærområde, ifølge folkehelseundersøkelsen 2025.

Arkitektonisk kvalitet

Innbyggerne legger ikke bare vekt på funksjonalitet, men også på kvaliteten i bygninger og omgivelsene. Folk er særlig er opptatt av at ny bebyggelse holder høy teknisk kvalitet, ser bra ut og passer inn i eksisterende omgivelser. Gode boliger handler derfor ikke bare om antall boliger og boligtyper, men også om hvordan boligområdene utformes, oppleves og fungerer som steder å leve.

Det foreligger ingen kjente undersøkelser om hva innbyggene i Sarpsborg mener om den arkitektoniske kvaliteten til det som bygges i Sarpsborg.

Bolig som virkemiddel i samfunnsutvikling

Bolig, boligtilbud og boligutvikling kan brukes aktivt som virkemiddel for å bidra til en positiv samfunnsutvikling innenfor en rekke områder.

Forbedre levekår og redusere sosiale ulikheter

Bolig trekkes fram som et grunnleggende menneskelig behov. En bolig gir beskyttelse mot vær og vind, den gir trygghet og mulighet for hvile, privatliv og et sosialt liv. Alt dette er viktig for den fysiske og psykiske helsen. En bolig som er støyutsatt eller har forurenset luft, lite dagslys, eller som beskytter dårlig mot kulde og varme, kan ha direkte negative konsekvenser på beboernes helse. Å bo trygt er også en viktig forutsetning for muligheten til å delta i arbeidslivet og mer generelt i samfunnet.

Mange nordmenn føler seg ensomme i dagliglivet[32], og de siste årene har det særlig vært en økning i rapportert ensomhet blant unge. Blant de eldre, har rapportert ensomhet de siste årene gått noe ned. Allikevel vil antallet eldre som er ensomme øke kraftig i årene framover, fordi det stadig blir flere eldre i befolkningen. Det forventes at ensomhet blant personer over 70 år fordobles mot 2050. Ensomhet kan påvirke kognitiv helse blant eldre og dermed bidra til en økt belastning på offentlige tjenester. Målsetningen om at flest mulig skal bo hjemme lengst mulig, mange uten familie i nærheten, kan i seg selv bidra til økt ensomhet. Å tilrettelegge for sosiale interaksjoner i boligen og nærmiljøet, kan dermed være viktig for å forebygge ensomhet.

[32] Forskning.no: Ensomhet tar liv, men hva kan gjøres?

Boligen og bomiljøet har spesielt stor betydning for barn og unge. Et trygt og godt sted å bo er viktig for barn og unges livskvalitet, helse og framtidige utsikter. Spesielt viktig er det for utsatte grupper, som barn fra lavinntektsfamilier, innvandrere og personer med allerede dårlig helse. Boforholdene kan forsterke, opprettholde eller i beste fall redusere ulikheter som har med unges livssjanser og livskvalitet å gjøre. Særlig trangboddhet og mangel på bostabilitet, pekes ut som faktorer som har stor påvirkning på unges oppvekstvilkår. Ved trangboddhet må flere dele soverom og det er ikke alltid plass til å gjøre lekser eller ha venner på besøk. Trangboddhet kan føre til konflikt, kjeftbruk, søvnmangel, og barn som tilbringer mye tid utenfor hjemmet uten aktiviteter. Å flytte hyppig fra bolig til bolig, og spesielt fra et nabolag og en skolekrets til en annen over tid, gjør at barna stadig må bli kjent i et nytt område, på en ny skole og danne nye vennskap. Dette kan skape usikkerhet i en periode av livet som krever stabilitet.[33]

Trangboddhet, hyppige flyttinger og utrygge bomiljøer øker risiko for stress, psykiske plager og lavere utdanningsutfall. Utrygge nabolag og stigmatisering påvirker barns trivsel og muligheter for lek og sosial inkludering. Lav sosioøkonomisk status, lavt utdanningsnivå og dårlig helse er korrelert. For å unngå at disse går i arv, er det avgjørende med gode og trygge boliger og bomiljøer.

Forbedre folkehelsen

Boligutvikling og utforming av bomiljøer er blant de viktigste virkemidlene kommunen har for å påvirke befolkningens helse på lang sikt. Folkehelse handler mye om å skape omgivelser som fremmer fysisk, psykisk og sosial helse gjennom hele livsløpet. Boligen, nabolaget og nærmiljøet påvirker hvordan mennesker velger å leve livet sitt, det påvirker aktivitetsnivå, følelsen av trygghet, og mulighetene for sosial deltakelse. Aktiv boligpolitikk kan styrke utsatte nabolag og bidra til en økende grad av samfunnsdeltakelse, som igjen styrker beredskap og sosial bærekraft.

Kvaliteten på boligen kan også ha direkte betydning for helsen. God tilgang til dagslys, tilfredsstillende luftkvalitet, lav støybelastning og et godt inneklima bidrar til bedre fysisk og psykisk helse. Tilsvarende kan fukt, dårlig ventilasjon, støy og mangel på uteoppholdsarealer gi økt risiko for luftveisplager, søvnproblemer, stress og psykiske helseutfordringer. Ved å stille krav til kvalitet i boligprosjekter kan kommunen bidra til at nye boliger blir helsefremmende og robuste over tid.

Bo- og nærmiljøet rundt boligen er også viktig. Nærhet og tilgang til parker, grøntområder, turveier og møteplasser gjør det enklere å være sosial og fysisk aktiv i hverdagen. Både fysisk og visuell tilgang til natur og grøntområder har direkte positiv effekt på psykisk og fysisk helse, stressnivå og livskvalitet. Boligområder som gir enkel tilgang til rekreasjon, lek og fysisk aktivitet kan derfor bidra til å forebygge både psykiske og fysiske helseutfordringer.

[33] Boligens betydning for barn og unge. En pragmatisk kunnskapsoppsummering, Lassemo et.al, 2025

Utformingen av boligområder kan også påvirke folks valg og vaner gjennom såkalt 'nudging', eller dulting[34] på norsk. Når det er enkelt og attraktivt å gå, sykle eller bruke nærområdet aktivt, vil flere velge fysisk aktivitet som en naturlig del av hverdagen. Sammenhengende gang- og sykkelveinett, lett tilgang til kollektivtransport og gode forbindelser til skole, arbeidsplasser og fritidsaktiviteter kan bidra til økt hverdagsaktivitet og redusert bilavhengighet. Slike grep har betydning både for folkehelsen og for klima- og miljømål.

Sosiale møteplasser i og rundt boligområder er viktige for å forebygge ensomhet og styrke den sosiale helsen. Felles uteområder, nærmiljøanlegg, lekeplasser, parsellhager og møteplasser for ulike aldersgrupper og på tvers av generasjoner kan bidra til økt sosial kontakt og tilhørighet. Et boligområde som legger til rette for hverdagsmøter mellom mennesker kan bidra til sterkere lokalsamfunn, bedre livskvalitet og redusert behov for helse- og omsorgstjenester. God boligutvikling handler også om å tilrettelegge for at mennesker kan bo hjemme og mestre hverdagen gjennom ulike livsfaser. Universell utforming, tilgjengelige boliger og nærhet til nødvendige tjenester gjør det lettere for eldre og personer med funksjonsnedsettelser å leve aktive og selvstendige liv.

Gjennom en bevisst boligpolitikk kan kommunen dermed påvirke flere av de viktigste faktorene som former befolkningens helse. Gode boliger, trygge bomiljøer, tilgang til natur, muligheter for fysisk aktivitet og møteplasser for sosial deltakelse er investeringer som kan gi gevinster i form av bedre folkehelse, økt livskvalitet og mer bærekraftige lokalsamfunn.

Redusere klimagassutslipp og bidra til bedre miljø

I tråd med nasjonale og regionale føringer er arealpolitikken i Sarpsborg utformet for å bidra til å redusere klimagassutslipp og ivareta miljøet. I flere tiår har det vært et uttalt mål om å samordne areal- og transportplanleggingen, det vil si at man lokaliserer boliger, arbeidsplasser og tjenester slik at avstandene mellom dem begrenses, og slik at flere kan gå, sykle og velge kollektivtransport framfor privatbilen. I nyere tid har nullvekstmålet, at all vekst i persontransport skal tas av kollektiv, sykkel og gange, også vært et overordnet mål lagt til grunn i arealplanleggingen.

Det er i Sarpsborg, som i andre byer i Norge, lagt vekt på fortetting og transformasjon i arealplanleggingen. Med transformasjon menes at et eksisterende bygg eller områder endres delvis eller helt, for å brukes til noe annet enn det opprinnelig var tenkt til. Dette kan være aktuelt når området eller bygget ikke lengre egner seg til sitt opprinnelige bruk, eller det ikke lenger er behov for den virksomheten som foregikk der. Ved transformasjon av bygg eller områder kan kommuner benytte området mer hensiktsmessig enn tidligere. Transformasjon vil også bidra til en mer effektiv utnyttelse av tilgjengelig areal. Nedlagte industriområder, parkeringsplasser eller kontorer kan eksempelvis omgjøres til boligområder,

[34] Nudging/dulting: små, uformelle virkemidler for å påvirke atferd i ønskede retninger, uten bruk av regulering av annen påvirkning (SNL).

kontorbygg eller handel. Transformasjon kan både omfatte omgjøringen av store sammenhengende områder eller utvikling av enkelttomter.

Norges mest kjente transformasjonsområder er trolig Aker Brygge i Oslo, der det tidligere verftsområdet til Akers Mekaniske Verksted (nedlagt i 1982) har blitt omgjort til en moderne bydel med handel, kontorer, boliger og kulturliv. Av nyere karakter kan også Fjordbyen i Oslo nevnes, et omfattende byutviklingsprosjekt som har omgjort tidligere havne- og industriområder langs sjøen til boliger, næring, grøntområder og kultur. I Sarpsborg er Pappen og Tunborg (tidligere KPS/Husqvarna) to store transformasjonsprosjekter under planlegging.

Mens transformasjon, fortetting og knutepunktutvikling vurderes å være nødvendig og hensiktsmessig på grunn av klima, miljø og andre grunner, gir dette også noen utfordringer. Høyere tomte- og reguleringspriser gir høyere boligpriser, noe som kan stille spørsmål ved om det bygges for hele befolkningen. Fortetting kan også bidra til at mange, spesielt barnefamilier og de med begrenset økonomi, kan også bli presset ut av sentrum. Videre kan tett bebyggelse føre til mer støy, lite lys og manglende privatliv, noe som kan gå utover den enkeltes helse. I tillegg kan store omveltninger i historiske bysentrum vanskeliggjøre ivaretakelsen av historie og lokal identitet.

Sammen med krav til lokalisering, er det også krav knyttet til utbygging av selve boligene som skal bidra til lavere klimagassutslipp og bedre miljø. Det kan være snakk om krav til oppvarmingskilde, isolasjon eller materialbruk. Dette er i stor grad nasjonale krav som er innarbeidet i teknisk byggeforskrift. Krav til tilkobling til fjernvarmenettet er vedtatt gjennom kommunalt vedtatte arealplaner. Det finnes også en sterk sammenheng mellom grønnstruktur, klima, naturmangfold og klimatilpasning. Bevaring av eksisterende trær og etablering av nye grøntområder, bidrar til karbonbinding, biologisk mangfold, overvannshåndtering, temperaturregulering og bedre luftkvalitet. Dette er faktorer som med høy sannsynlighet kommer til å få sterkere påvirkning på urbane områder framover.

Kommunen kan gjennom vedtak av lokal forskrift kreve utslippsfrie bygge- og anleggsplasser. Dersom det vurderes å være for omfattende og/eller ha for store negative konsekvenser, kan det også være krav om at en prosentandel av maskintimene eller energiforbruket skal være fossilfritt, eller at visse maskintyper skal være utslippsfrie. Gjennom offentlige anskaffelser kan også miljøhensyn vektlegges sterkt. Utbygging gjennom fortetting og transformasjon av grå arealer innebærer ofte rivning av bygningsmasse som allerede finnes. Dette gir større klimagassutslipp enn dersom man fortetter uten å rive eksisterende bygg.

Bidra til klimatilpasning og robuste bomiljøer

Klimaendringene fører til mer intens nedbør, økt risiko for overvann og flom, hyppigere heteperioder og større belastning på både naturmiljø, infrastruktur og bebyggelse. Framtidig bolig- og stedsutvikling må derfor bidra til å gjøre lokalsamfunnet mer robust og tilpasningsdyktig overfor et klima i endring. Naturbaserte løsninger er et viktig virkemiddel i klimatilpasningsarbeidet. Bevaring av eksisterende grønnstruktur, trær, våtmarker og naturlige arealer, kombinert med etablering av nye grønne områder vil bidra til å håndtere

overvann, redusere flomrisiko, dempe effekten av varmeperioder og styrke naturmangfoldet. Slike løsninger vil også gi positive gevinster for luftkvalitet, friluftsliv, folkehelse og trivsel. Naturbaserte løsninger er ofte kostnadseffektive fordi de kan løse flere samfunnsutfordringer samtidig.

Klimatilpasning har også en viktig sammenheng med bokvalitet og attraktiv stedsutvikling. Grønne nærmiljøer med tilgang til natur, vegetasjon og gode uteområder vil bidra til økt livskvalitet, bedre helse og større attraktivitet for innbyggere og tilflyttere. Hensynet til overvannshåndtering, temperaturregulering, naturmangfold og grønnstruktur bør derfor integreres tidlig i planleggingen av nye boligområder og fortettingsprosjekter. Klimatilpasning må ses i sammenheng med mål og strategier i kommunens klima- og energiplan og naturmangfoldplanen. En helhetlig tilnærming til areal- og boligutvikling kan bidra til å redusere klimabelastningen, styrke naturmangfoldet og samtidig gjøre Sarpsborg bedre rustet til å møte framtidige klimaendringer.

Begrense presset på kommunale helse- og omsorgstjenester

Bolig er et av kommunens viktigste forebyggende virkemidler. En egnet bolig og et aldersvennlig bomiljø kan bidra til at innbyggerne mestrer hverdagen lenger, opprettholder funksjonsevnen og kan bo hjemme også når behovene endrer seg, slik at behovet for mer omfattende helse- og omsorgstjenester reduseres eller utsettes. Dette er også et sentralt premiss i den nasjonale reformen *Bo trygt hjemme*, der boligplanlegging, forebygging og tilrettelegging står sentralt. Boligpolitikken må derfor ses i sammenheng med utvikling av framtidens helse- og omsorgstjenester. Flere eldre, endrede behov i befolkningen og knapphet på personell gjør det nødvendig å utvikle boliger og bomiljøer som legger bedre til rette for selvstendighet, trygghet og effektiv tjenesteyting. Aldersvennlige og universelt utformede boliger, god lokalisering og nærhet til tjenester og møteplasser kan være viktige virkemidler for at flere skal kunne mestre egen bosituasjon lenger.

Også for andre målgrupper er en egnet og stabil bolig viktig. Personer med sammensatte utfordringer kan ha svært ulike bolig- og tjenestebehov. Noen kan mestre en ordinær bolig med oppfølging, mens andre kan ha behov for tilrettelagte boliger, bofellesskap, nærhet til personalbase eller andre boformer med tettere oppfølging. Kommunen må derfor ha et differensiert boligtilbud der bolig, bomiljø og tjenestebehov vurderes i sammenheng.

I Sarpsborg arbeides det med å utvikle et mer variert og framtidsrettet boligtilbud. Kommunen vurderer ulike modeller for å realisere nye boliger, blant annet kommunalt eierskap, langsiktige leieavtaler, tilvisningsavtaler og samarbeid med private aktører. Der det er aktuelt utvikles modellene sammen med Husbankens virkemidler. Kommunen arbeider blant annet med flere prosjekter og mulige løsninger for omsorgsboliger og tilrettelagte boliger, herunder Kvartal 64, Kroken og Tingvoll. Prosjektene er på ulike stadier og inngår i kommunens arbeid med å møte et økende behov for boliger til eldre og andre grupper med behov for tilrettelagte tilbud. Arbeidet med tilvisningsavtaler videreføres som et viktig virkemiddel for å øke tilgangen til egnede utleieboliger i det ordinære boligmarkedet.

Bidra til næringsutvikling

Et attraktivt og variert boligtilbud er en viktig forutsetning for næringsutvikling og vekst. Virksomheter er avhengige av å kunne rekruttere og beholde arbeidskraft, og arbeidstakere vurderer i stadig større grad hele livssituasjonen når de velger hvor de ønsker å bo og jobbe. Tilgang til egnede boliger, attraktive bomiljøer, gode oppvekstvilkår og nærhet til tjenester og fritidstilbud kan derfor være avgjørende for om mennesker velger å flytte til eller bli boende i Sarpsborg.

Sarpsborg har flere store arbeidsgivere innen både offentlig og privat sektor. Sykehuset på Kalnes er en viktig arbeidsgiver, men også industribedrifter, teknologi- og kompetansebedrifter, handelsnæring og offentlig virksomhet har behov for å tiltrekke seg arbeidskraft med ulik utdannings- og kompetansebakgrunn. For mange arbeidstakere er ikke arbeidsplassen alene avgjørende for valg av bosted, faktorer som boligtilbud og stedskvaliteter kan være vel så viktige. God tilgang til attraktive boliger i ulike størrelser, typer og prisklasser gjør det lettere å rekruttere både unge i etableringsfasen, barnefamilier, spesialister og seniorer. Et velfungerende leiemarked er også viktig for næringsutviklingen. Mange som flytter til kommunen på grunn av jobb ønsker ikke nødvendigvis å kjøpe bolig umiddelbart. Tilgang til moderne og sentralt beliggende leieboliger kan senke terskelen for å takke ja til en jobb og flytte til Sarpsborg. For studenter, nyutdannede, internasjonale arbeidstakere og personer som prøver ut et nytt arbeidssted, kan leiemarkedet fungere som en inngangsport til mer permanent bosetting senere.

Boligutvikling kan også bidra til å styrke kunnskaps- og kompetansemiljøer. Erfaringer fra andre byer viser at høyt utdannet arbeidskraft ofte etterspør urbane kvaliteter som gangavstand til arbeidsplasser, kulturtilbud, serveringssteder, møteplasser og kollektivtransport. Konsentrert boligvekst i og rundt sentrum og kollektivknutepunkter kan derfor bidra til å skape levende bymiljøer som er attraktive for kunnskapsbedrifter, gründere og innovative miljøer. Dette kan være spesielt relevant i arbeidet med å utvikle nye kompetansemiljøer innen teknologi, digitalisering, helse og grønne næringer. Et variert boligtilbud kan videre bidra til å bygge opp under kommunens mål om næringsutvikling og innovasjon. Når personer med ulik bakgrunn, kompetanse og livsfase finner egnede boliger i samme område, øker mulighetene for nettverksbygging, kunnskapsutveksling og entreprenørskap. Levende nabolag med blandede funksjoner og møteplasser kan bidra til å skape attraktive miljøer for både etablerte virksomheter og nye bedrifter.

Utviklingen innen transport og arealbruk gjør også boligutvikling stadig viktigere for arbeidsmarkedet. Mange større arbeidsplasser har begrensede parkeringsmuligheter, og stadig mer restriktive parkeringsnormer innebærer at flere ansatte må reise kollektivt, sykle eller gå til arbeid. Lokalisering av nye boliger i områder med god kollektivdekning og effektive forbindelser til større arbeidsplasskonsentrasjoner vil derfor kunne styrke både arbeidsmarkedets funksjon og virksomhetenes attraktivitet som arbeidsgivere. På lengre sikt kan boligpolitikken bidra til å styrke kommunens konkurransekraft. Kommuner som kan tilby attraktive bomiljøer, gode oppvekstsvilkår, stabile boligmarkeder og en variert boligsammensetning vil ha bedre forutsetninger for å tiltrekke seg kompetanse, investeringer og arbeidsplasser. For Sarpsborg vil boligutviklingen være tett knyttet til ambisjonene om å styrke byens rolle som regional arbeids- og kompetanseby. Gjennom satsinger på

byutvikling, kollektivknutepunkter og attraktive boligområder kan kommunen legge til rette for at både eksisterende næringsliv og nye vekstnæringer får tilgang til den kompetansen de trenger. Boligpolitikken kan dermed bli et viktig supplement til arbeidet som gjøres innen nærings- og byutvikling, og bidra til å gjøre Sarpsborg til et mer attraktivt sted å bo, jobbe og investere i.

Utnytte Sarpsborgs geografiske plassering

Sarpsborgs geografiske plassering gir kommunen noen forutsetninger og fordeler, som også bør ses i et europeisk perspektiv. Som en del av Osloregionen og grenseområdet mot Sverige ligger kommunen i et av Norges viktigste transport- og vekstområder, med nærhet til både Oslo, Gøteborg og øvrige deler av Europa. Sarpsborgs plassering påvirker kommunens næringsutvikling, arbeidsmarked, befolkningsutvikling og dermed også boligbehovet.[35]

Utviklingstrekk i Europa viser at byer og kommuner som ligger i større bo- og arbeidsmarkedsregioner ofte opplever økt mobilitet, endrede bosettingsmønstre og større etterspørsel etter et variert boligtilbud. Bedre transportforbindelser og et mer integrert arbeidsmarked gjør at flere kan bosette seg i én kommune og arbeide i en annen.[36] For Sarpsborg innebærer dette at boligpolitikken ikke bare bør ta utgangspunkt i lokale forhold, men også ses i sammenheng med utviklingen i regionen og de større arbeids- og boligmarkedene kommunen er en del av. Kommunens nærhet til Sverige og sentrale transportkorridorer gjennom Østfold kan også over tid bidra til økt tilflytting, næringsetablering og behov for ulike typer boliger. Samtidig kan konkurransen om innbyggere, arbeidskraft og investeringer mellom kommuner i regionen øke. Dette understreker betydningen av å tilby attraktive boligområder, varierte boformer og gode lokalsamfunn som gjør Sarpsborg til et attraktivt sted å bosette seg.

Flere europeiske byregioner viser også at tilgjengelighet til arbeidsplasser, utdanning, kollektivtransport, kulturtilbud og tjenester i økende grad påvirker hvor folk velger å bo. For Sarpsborg kan dette tale for å se boligutviklingen i sammenheng med kommunens arbeid med sentrumsutvikling, næringsutvikling, samferdsel og attraktive bomiljøer. I et langsiktig perspektiv kan kommunens strategiske plassering i en voksende og grenseoverskridende region representere både muligheter og utfordringer. Det bør derfor legges til rette for at Sarpsborg kan håndtere framtidig befolkningsvekst og endrede boligbehov, samtidig som kommunen styrker sin attraktivitet som bosted i en stadig mer integrert regional og europeisk sammenheng.

---

[35] STRING Network (2021): Rapport Dubbelspår Oslo-Göteborg: Rapport Dubbelspår Oslo-Göteborg. Interreg Europe. Sweden-Denmark-Norway (Öresund-Kattegat-Skagerrak): Interreg.

[36] European Commission. Scandinavian-Mediterranean Corridor (TEN-T). European Commission – Scandinavian-Mediterranean Corridor.

Øke kommunens skatteinngang

I samfunnsplanen 2018-2030 er det en ambisjon om at inntekts- og formueskatt fra personlige skatteytere i Sarpsborg skal være på nivå med landsgjennomsnittet innen 2030, som et ledd i å oppnå en bærekraftig kommuneøkonomi. I 2016 var skatteinngangen på 79,9 % av landssnittet hensyntatt innbyggertallet. I 2025 var skatteinngangen i Sarpsborg på 77 % av landssnittet. For å øke skatteinngangen, er det pekt på at en større andel av befolkningen må bli yrkesaktive, få høyere lønn eller drive næring med større lønnsomhet. En trygg, stabil bolig er en forutsetning for øvrig deltakelse i arbeidslivet. I tillegg kan et variert boligtilbud også bidra til å endre befolkningssammensetningen i Sarpsborg, slik at skatteinntektene økes samtidig som behovet for tjenester ikke øker like mye.

Boligutviklingen kan bidra til å tiltrekke og beholde yrkesaktive innbyggere og familier i kommunen. Samfunnsplanen peker på behovet for større balanse mellom innbyggere i arbeidsfør alder og innbyggere med tjenestebehov, samt at det gjennomsnittlige inntektsnivået i kommunen må øke. Boligområder med høy kvalitet er blant mange forhold som kan øke Sarpsborgs bostedsattraktivitet. God tilgang til kollektivtransport, nærhet til arbeidsplasser, løpende barnehageopptak, og et rikt kultur-, idretts- og fritidstilbud kan også bidra til å gjøre Sarpsborg mer attraktiv for personer med høy kompetanse og stabil tilknytning til arbeidslivet. En boligpolitikk som legger til rette for både sentrumsnære leiligheter, familieboliger og alternative boformer, kan dermed bidra til økt sysselsetting, høyere inntektsnivå og styrket skatteinngang til kommunen.

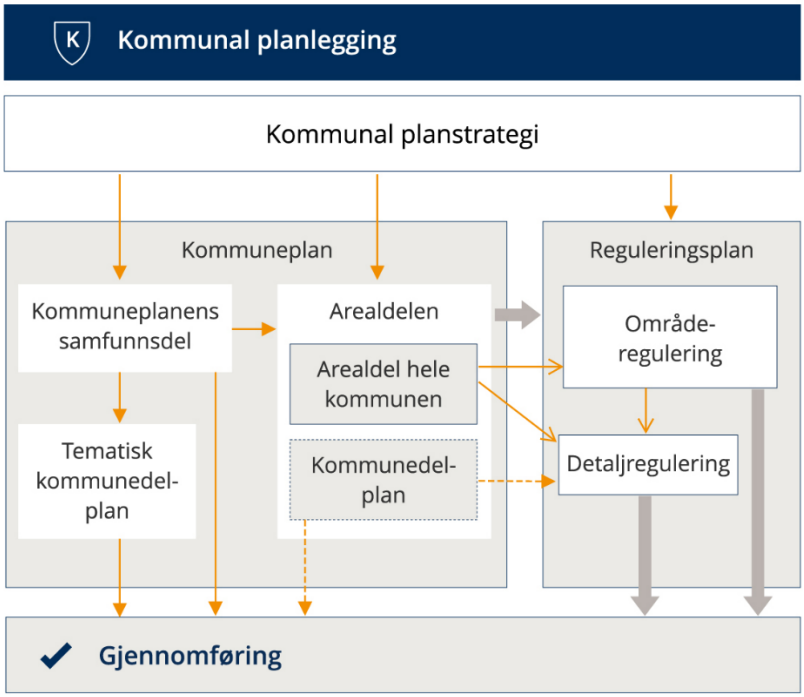
Boligutvikling er ikke bare et spørsmål om å dekke boligbehov, men også et strategisk virkemiddel for samfunnsutvikling. Gjennom målrettet utvikling av attraktive, bærekraftige og inkluderende bomiljøer kan Sarpsborg styrke sin konkurransekraft i regionen, tiltrekke seg flere skatteytere og legge grunnlaget for langsiktig økonomisk bærekraft. Boligpolitikken kan dermed bidra direkte til å realisere samfunnsplanens ambisjon om økt skatteinngang.

Kommunens roller og virkemidler

Sarpsborg kommune har en særskilt rolle i boligpolitikken gjennom å være både planmyndighet, tjenesteyter, eiendomsforvalter, grunneier og tilsynsmyndighet, i tillegg til å ha ansvaret for ulovlighetsoppfølging og fungere som en overordnet samfunnsutvikler.

Planmyndighet

Kommunen har i sin rolle som planmyndighet ansvar for omfattende samfunns- og arealplanlegging. Kommuneplanene peker på hovedutfordringer og hovedstrategier for både samfunns- og arealutviklingen i kommunen. Hensikten med de overordnede planene er å se helhetlig på langsiktige utfordringer og muligheter, hvorav behovet for boliger er et sentralt tema. I samfunnsplanen formuleres hovedmål for samfunnsutviklingen, som skal være retningsgivende for hele kommuneorganisasjonen. Det skal være en rød tråd mellom de overordnede samfunnsmålene i samfunnsplanen, og strategiene og tiltakene som legges til grunn i hver virksomhet i kommuneorganisasjonen.



Figur 14: Grafisk framstilling av plansystem, hentet den 11.09.2026 fra: https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan_bygningsloven/planlegging/veiledning/grafisk-fremstilling-av-plansystemet/id2902659/

Kommunen har ansvar for både overordnede arealplaner og reguleringsplaner, som er mer detaljerte planer for et område. Gjennom disse har kommunen mulighet til å ta visse grep som kan ha stor betydning for boligutviklingen og Sarpsborgs bostedsattraktivitet. Følgende kan blant annet nevnes:

- Tilby tilstrekkelig med utbyggingsområder,
- Bestemme hvilke boligtyper og -størrelser som skal bygges,
- Plassere boliger i nærheten av kollektivtransport og gang- og sykkelinfrastruktur,
- Sikre friluftsområder, parker og øvrige rekreasjonsområder,
- Ivareta særegne kulturmiljøer og stedlig identitet,
- Sette kvalitetskrav for utearealer, estetikk, arkitektonisk uttrykk, med mer,
- Sette krav til tilgjengelighet og boligens utforming der det er hensiktsmessig,
- Sikre arealer til sosial infrastruktur, som skoler, barnehager, sykehjem, m.m.

Gjennom arealplaner setter kommunen krav som utbyggere må innfri, blant annet av hensyn til Sarpsborgs bostedsattraktivitet. Kommunen har stor frihet til å formulere bestemmelsene, men kan ikke vedta bestemmelser om forhold som ikke står i loven. Noen av kravene som settes kan medføre at boligbyggingen blir dyrere og mer komplisert. Kommunen skal allikevel etterstrebe å sikre høy kvalitet, samtidig som økonomisk gjennomførbarhet ivaretas.

Det er oftest private utbyggere som utarbeider reguleringsplaner og som bygger boliger. Utbyggerne har dermed store muligheter til å påvirke hvordan både boliger og boligområdene i Sarpsborg blir. Reguleringsplanene utarbeides i samarbeid med kommunen og vedtas til slutt av bystyret. Det finnes også utbyggingsprosjekter som er unntatt fra plankrav, dvs. at de ikke må reguleres. Kommunen kan bestemme hvilke utbyggingsprosjekter dette gjelder. Jo større utbygginger kommunen tillater uten regulering,

desto større blir behovet for å ta inn detaljerte bestemmelser i overordnet plan. Kommunen opplever også at andre myndigheter kan kreve til dels detaljerte bestemmelser i planene.

Gjennom plan- og bygningsloven har kommuner mulighet til å inngå utbyggingsavtaler og fastsette hensynssoner om grunneierfinansiering av tiltak. Begge deler handler om å sikre gjennomføring av infrastrukturtiltak det er behov for som følge av utbyggingen. Det kan være snakk om utbygging av fortau, sykkelvei, oppgradering av kryss, eller opprustning av parker og grøntområder. Dersom en utbygger bygger infrastruktur som er offentlig og kommunen skal overta, kan utbygger inngå justeringsavtaler med kommunen angående refusjon av merverdiavgift. Dette er egne avtaler, og ikke en direkte del av utbyggingsavtalen/ hensynssonen. Per 14.09.2026 har Sarpsborg kommune inngått tre utbyggingsavtaler for utbygging av infrastruktur, og det jobbes aktivt med flere. Det er også igangsatt prosess for å fastsette hensynssoner om grunneierfinansiering i sentrumsplanen og i områderegulering Grålum. Hensikten med hensynssoner for grunneierfinansiering er i stor grad at det økonomiske bidraget til infrastrukturutbygging skal være forutsigbart for utbygger. Gjennom utbyggingsavtaler og avtale om grunneierfinansiering kan det også avtales at kommunen skal ha forkjøpsrett for en andel av boligene i et område.

Prosessen ved utarbeidelse av arealplaner er spesielt viktig. Alle har mulighet til å komme med innspill og medvirke til hvordan kommunen og nærområdet skal utvikle seg.

Samfunnsutvikler

I rollen som samfunnsutvikler har kommunen et bredere, men allikevel mindre tydelig, ansvar enn den formelle myndighetsutøvelsen gjennom plan- og bygningsloven. Samfunnsutviklerrollen handler om å bidra til ønsket utvikling av lokalsamfunn, særlig gjennom samarbeid, samskaping, koordinering og tilrettelegging. Kommunen kan også bruke egne virkemidler, som kommunale tomter og eiendommer, egen boligportefølje og Husbankens økonomiske virkemidler, strategisk i boligutviklingen. Kommunens oppgave er å legge til rette for en bærekraftig samfunnsutvikling som ivaretar både dagens og framtidige innbyggeres behov. Boligpolitikken er et sentralt virkemiddel i dette arbeidet, fordi det kan påvirke både befolkningsutvikling, folkehelse, inkludering, næringsutvikling og kommunens attraktivitet som bosted.

Som samfunnsutvikler må kommunen samarbeide med en rekke ulike aktører, deriblant private utbyggere, innbyggere, frivillige organisasjoner, næringsliv, nabokommuner og regionale og statlige myndigheter. Kommunen kan påvirke boligutviklingen gjennom dialog, partnerskap og strategiske prioriteringer, selv i tilfeller hvor den ikke har direkte beslutningsmyndighet. Dette kan blant annet innebære å identifisere framtidige boligbehov, stimulere til boligbygging i ønskede områder, legge til rette for et variert boligtilbud og arbeide for at boligutviklingen understøtter mål om attraktive nærmiljøer, sosial bærekraft og redusert klima- og miljøbelastning. Kommunen må også sørge for at både teknisk og sosial infrastruktur utvikles i tråd med boligutviklingen.

Kommunen har begrenset direkte innflytelse over hvilke boliger som bygges og når disse realiseres, ettersom boligbyggingen i Sarpsborg i hovedsak skjer i privat regi. En viktig oppgave for kommunen er allikevel å bidra til stedsutvikling og at boligtilbudet i størst mulig grad samsvarer med innbyggernes behov og kommunens langsiktige mål for vekst,

attraktivitet, inkludering og bærekraftig utvikling. Dette forutsetter at kunnskap om boligbehov, arealplanlegging, kommunale eiendommer, økonomiske virkemidler og samarbeid med boligmarkedets aktører i større grad ses i sammenheng.

Områdesatsing – en del av det statlige virkemiddelapparatet

Sarpsborg kommune har en femårig avtale om statlig samarbeid om områdesatsing i Østre bydel (2023-2027). Hovedmålet med områdesatsingen er å bedre levekårene, utvikle bydelen og skape varige, positive endringer. Områdesatsing som metode bidrar til å skape bærekraftige lokalsamfunn hvor tiltakene styrker innbyggernes mulighet til å bidra, delta, skape og bry seg. Gjennom fysisk tilstedeværelse, økonomiske intensiver, åpne og tilgjengelige møteplasser og tydelig prioritering, skapes tilhørighet og samfunnsdeltakelse.

Prosjekt Bo bedre[37] er et delprosjekt i områdesatsning Østre bydel, under innsatsområde BO. Målet med delprosjektet er å bidra til tryggere bomiljø og økt boligmestring, og dermed bidra til bedre oppvekst- og levekår, redusert uhelse og mer inkluderende nærmiljøer. Gjennom delprosjektet tester kommunen nye virkemidler i samarbeid med andre aktører. Kommunen har blant annet gjennomført et tverrfaglig tematilsyn hvor brann, miljørettet helsevern og byggesak har hatt tilsyn på utvalgte boliger i bydelen. Dette bidrar til en mer helhetlig og praksisnær forståelse av boligforholdene i bydelen og bidrar til å avdekke eventuelle avvik og ulovligheter. Byggesak, NAV (bostøtte) og boligkontoret har dialog når det er tvil om lovlige boliger. Det er også testet et pilotprosjekt med Boligmerket, som er en bransjestandard og sertifiseringsordning for utleiere. Videre har kommunen bistått frivillige og lokale aktører med etablering av en velforening, og det er etablert en tilskuddsordning for byforskjønnelse.

Tjenesteyter

Kommuneområde helse og velferd er en sentral aktør i kommunens boligsosiale arbeid. Tjenesteområdet har ansvar for å bistå innbyggere som ikke selv kan ivareta egne boligbehov, og for å yte nødvendige helse-, omsorgs- og velferdstjenester til personer som har behov for støtte til å kunne mestre egen bosituasjon.

Gjennom kartlegging, veiledning, oppfølging og tildeling av tjenester bidrar helse og velferd til at innbyggere kan skaffe og beholde en egnet bolig og mestre boforholdet over tid. Kommunens boligsosiale virkemidler, som kommunale boliger, startlån, bostøtte, tilskudd og boligrådgivning, er viktige verktøy i arbeidet. Helse og velferd har også en viktig rolle i å identifisere dagens og framtidens boligbehov innenfor dette området. Kunnskap om målgrupper, tjenestebehov og utviklingstrekk gir grunnlag for planlegging av blant annet ordinære og tilrettelagte boliger, omsorgsboliger, bofellesskap og andre botilbud til personer som har behov for bistand på boligmarkedet.

---

[37] Sarpsborg kommune - Bo bedre i Østre bydel

Et godt boligsosialt arbeid krever samtidig samarbeid på tvers av kommunens tjenesteområder, med Husbanken, og med private og ideelle aktører. Samarbeid er viktig for å kunne utvikle et variert boligtilbud som møter både dagens og framtidens behov. Kommunens rolle handler derfor både om å yte tjenester til den enkelte og om å bruke kunnskapen fra tjenestene aktivt i kommunens langsiktige boligplanlegging og i utviklingen av det helhetlige boligtilbudet.

Teknisk infrastruktur, drift og vedlikehold

Kommunens tekniske tjenester spiller en viktig rolle i utviklingen og forvaltningen av attraktive, trygge og velfungerende bo- og nærmiljøer. Gjennom planlegging, bygging, drift og vedlikehold av kommunal infrastruktur bidrar kommunen til at innbyggere kan ferdes trygt, møtes i gode uteområder og oppleve trivsel i hverdagen.

Kommunens ansvar omfatter blant annet vedlikehold av veier, gater, gang- og sykkelveier, parker, lekeplasser, grøntområder, belysning, vann- og avløpsanlegg samt offentlige møteplasser. Kvaliteten på disse elementene påvirker i stor grad hvordan innbyggere opplever sine nærmiljøer, og er viktige faktorer for både attraktivitet, tilgjengelighet og folkehelse. God drift og vedlikehold bidrar til framkommelighet, universell utforming og trafikksikkerhet, samtidig som det kan forebygge utrygghet og utenforskap. Velholdte uteområder og møteplasser gir rom for fysisk aktivitet, sosial kontakt og deltagelse på tvers av aldersgrupper og livssituasjoner. Dette er særlig viktig i en kommune som står overfor både demografiske endringer og utfordringer knyttet til levekår og utenforskap.

Grønn infrastruktur, parker og rekreasjonsområder har også betydning for naturmangfold, klimatilpasning og innbyggernes livskvalitet. Tilgang til attraktive uteområder og sammenhengende gang- og sykkelforbindelser kan gjøre det enklere å velge miljøvennlige transportformer og bidra til økt fysisk aktivitet i befolkningen. Gjennom investeringer, drift og vedlikehold kan kommunen påvirke kvaliteten i eksisterende boligområder og legge til rette for bærekraftig utvikling av nye. Dette er virkemidler som, selv om de ikke direkte handler om boligbygging, har stor betydning for hvor attraktive ulike områder oppleves som bosted, og for innbyggernes trygghet, tilhørighet og trivsel.

Eiendomsforvalter og bygningseier

Kommunens eiendomsportefølje gir kommunen mulighet til å påvirke den praktiske gjennomføringen av boligpolitikken og det er kommunens eiendomsplattform som gir føringer for hvordan kommunen som grunneier og eiendomsforvalter skal bidra til å realisere målene som settes for boligpolitikken.

Kommunens eierskap til boliger og tomter er et viktig boligpolitisk virkemiddel. Den kommunale boligporteføljen skal sikre boliger til innbyggere som har behov for bistand til å skaffe eller beholde en egnet bolig. Kommunale tomter gir mulighet til å påvirke utviklingen av boligtilbudet, og legge til rette for boliger og boligkonsepter som markedet ikke nødvendigvis realiserer alene. Et sentralt spørsmål er hvordan kommunen skal bruke dette eierskapet mer strategisk. Det gjelder blant annet hvilke boliger kommunen skal eie selv,

hvilke behov som kan løses gjennom leie eller samarbeid med private aktører, og hvordan kommunale tomter kan benyttes for å understøtte kommunens boligpolitiske mål.

Lokalisering og sammensetning av boliger for ulike målgrupper inngår også i disse vurderingene. Kommunen må vurdere når samlokalisering gir gode faglige, sosiale og økonomiske løsninger, og når boliger og tjenester bør spres og integreres i ordinære bomiljøer. Dette er relevant både for personer med rus- og psykiske helseutfordringer, personer med behov for helse- og omsorgstjenester og eldre. Vurderingene bør ta utgangspunkt i den enkelte målgruppens behov, ønsket om gode og inkluderende bomiljøer, muligheten for effektiv tjenesteyting og hvordan boligene inngår i det omkringliggende boligområdet.

Tilsynsmyndighet og ulovlighetsoppfølging

Tilsyn og ulovlighetsoppfølging er kommunens arbeid med å kontrollere at tiltak og arealbruk skjer i samsvar med plan- og bygningsloven, vedtatte planer og gitte tillatelser. Tilsyn innebærer at kommunen undersøker om regelverket blir fulgt, mens ulovlighetsoppfølging er behandling av saker der det er avdekket brudd på regelverket.

Kommunen har en egen strategi for tilsyn og ulovlighetsoppfølging som revideres årlig. Strategien skal bidra til trygge og kvalitetsmessig gode bygg og uteområder, samtidig som viktige samfunns- og miljøhensyn ivaretas. Gjennom synlige befaringer og tilstedeværelse på byggeplasser, god dialog med innbyggere og ansvarlige foretak, samt målrettet oppfølging av byggesaker, skal kommunen forebygge byggefeil, heve kvaliteten på byggesøknader og sikre etterlevelse av regelverket. Strategien skal også bidra til gode bomiljøer, ivareta naturmangfold og allmennhetens tilgang til friluftsområder, samt redusere antall ulovlige tiltak, og dermed styrke tilliten til plan- og byggesaksforvaltningen.

Gjennom plan- og bygningsloven har kommunen en rekke virkemidler for å få foretak, tiltakshavere og eiere til å rette seg etter loven. Ved brudd på regelverket kan kommunen blant annet pålegge retting, stanse arbeider eller kreve at ulovlig bruk opphører. I tillegg kan det benyttes sanksjoner som overtredelsesgebyr, forelegg, krav om uavhengig kontroll, fratakelse av ansvarsrett og advarsel. Formålet med disse virkemidlene er å korrigere ulovlige forhold, forebygge nye regelbrudd og sikre at bygge- og anleggstiltak gjennomføres i tråd med gjeldende lover, planer og tillatelser.

Husbanken – statens virkemiddelapparat

Kommunenes mulighet til å gjennomføre boligpolitiske tiltak er tett koblet til statlige økonomiske virkemidler og rammebetingelser. Husbanken[38] er statens sentrale

[38] Om Husbanken se: For kommunene - Husbanken

gjennomføringsorgan for boligpolitikken og forvalter en rekke økonomiske og faglige virkemidler som kommunene kan benytte i sitt boligpolitiske arbeid. Virkemidlene fra Husbanken skal blant annet bidra til at flere kan skaffe seg og beholde en egnet bolig, og til utvikling av boliger for personer som har behov for særskilt tilrettelegging eller oppfølging.

Husbanken har også en viktig rolle som faglig og strategisk samarbeidspartner for kommunene. Gjennom veiledning, kunnskapsdeling og samarbeid om konkrete boligprosjekter, kan Husbanken bidra både i den lokale boligpolitikken gjennom utvikling av nye boligmodeller og boligprosjekter og i gjennomføringen av konkrete tiltak. Endringer i virkemidlenes økonomiske rammer og vilkår kan få direkte betydning for kommunens handlingsrom og hvilke boligpolitiske løsninger som kan realiseres. Husbankens virkemiddelapparat består av startlån, bostøtte og tilvisningsavtaler, i tillegg til egne virkemidler rettet mot den eldre befolkningen.

Startlån er kommunens viktigste økonomiske virkemiddel for å hjelpe husstander som ikke får tilstrekkelig finansiering i ordinær bank. Ordningen bidrar til at flere kan etablere seg i eid bolig og beholde boligen over tid. I Sarpsborg har startlån over mange år vært et sentralt virkemiddel for å hjelpe blant annet barnefamilier, personer med nedsatt funksjonsevne og andre med langvarige finansieringsutfordringer.

Bostøtte er et viktig virkemiddel for å redusere boutgiftsbelastningen for husstander med lave inntekter og høye boutgifter. Ordningen bidrar til å forebygge økonomiske problemer, bostedsløshet og tap av bolig, og er en sentral del av det boligsosiale arbeidet.

Tilvisningsavtaler har gjennom flere år blitt benyttet som et sentralt boligpolitisk virkemiddel i Sarpsborg kommune. Avtalene gir kommunen tilgang til boliger i private boligprosjekter, samtidig som de bidrar til realisering av boligprosjekter, økt boligbygging og et bredere boligtilbud. Tilvisningsavtalene representerer et tett samarbeid mellom kommunen, Husbanken og private utbyggere, og har blitt et viktig supplement til kommunalt eide boliger i Sarpsborg.

Husbanken har også egne virkemidler rettet mot at eldre skal kunne bli boende lenger i egen bolig. Fra 2026 er det innført et nytt tilskudd til aldersvennlig oppgradering av egen bolig som skal stimulere til tiltak som gjør boligen mer tilgjengelig og funksjonell gjennom ulike livsfaser. I tillegg tilbyr Husbanken lån til oppgradering av eksisterende boliger, blant annet for å forbedre tilgjengelighet, boligkvalitet og energieffektivitet. Husbanken gir også lån for å utvikle boliger med kvaliteter som universell utforming og bærekraftige løsninger, som kan benyttes av kommuner, utbyggere og andre aktører.

Organisering og samarbeid

Samarbeid og samhandling mellom tjenester internt

Boligarbeidet i Sarpsborg kommune er i dag fordelt mellom flere kommuneområder og virksomheter, og på flere fagområder og tjenester. Boligkontoret, NAV, helse og velferd, plan og samfunnsutvikling, byggesak, eiendom og tekniske tjenester har alle ulike roller og ansvar innenfor boligområdet.

Det interne arbeidet er i stor grad organisert med utgangspunkt i de enkelte tjenestenes ansvarsområder. Enkelte fagområder har etablert faste møtepunkter og samarbeid på tvers, mens andre i begrenset grad har etablert faste møter der kommunens samlede boligbehov og boligpolitiske virkemidler kan ses i sammenheng. Kommunens organisering og brede ansvarsområde kan gjøre det krevende å få oversikt over kommunens samlede arbeid rundt bolig og boligutvikling, og etablere et felles situasjonsbilde på tvers. Det er allikevel viktig at kunnskap om boligbehov, demografisk utvikling, tjenestebehov, arealplanlegging, kommunens boligportefølje og utviklingen i det ordinære boligmarkedet kobles sammen og ses i sammenheng med tilgjengelige virkemidler, ressurser og muligheter.

Når det gjelder kommunens reguleringsplanarbeid for eksempel, er det Team regulering i virksomhet plan og samfunnsutvikling som har hovedansvaret for samordning og koordinering. Det er flere faste interne møter for intern samhandling, blant annet orienteringsmøter hver 14. dag, ukentlige utbyggingsavtalemøter med samferdsel, VA og eiendom, og ukentlige sentrumsmøter. Når kommunen mottar et nytt planinitiativ, presenteres dette for en bred faggruppe i kommunen før det gjennomføres oppstartsmøte med forslagsstiller. I presentasjonen legges blant annet hensikten (eksempelvis fortetting) og formålet (eksempelvis bolig) med planarbeidet fram. Planinitiativet sendes deretter på en intern høringsrunde til fagpersoner innenfor flere ulike fagområder, blant annet samferdsel, park, vann og avløp, renovasjon, eiendom, miljø og klima, landbruk, sentrums- og byutvikling, arealplan og folkehelse, miljørettet helsevern, byggesak, oppvekst, kultur, boligkontoret og omsorg. Den interne høringen er viktig for at fagområdene tidlig kan komme med innspill til planen, som igjen kan legges fram for forslagsstiller i oppstartsmøtet. Det er utarbeidet tydelige rutiner og maler for dette arbeidet. Når selve planforslaget foreligger senere i prosessen, blir også dette sendt på en ny intern høringsrunde. Ved behov, blir det satt opp egne møter mellom planavdelingen og de ulike fagområdene, for å se på ulike behov, alternativer og løsninger.

Når det gjelder boligkontoret og kommunens boligsosiale arbeid, samarbeides det løpende med NAV, helse og velferd, eiendom, plan og samfunnsutvikling og andre relevante fagmiljøer. Samarbeidet skjer på ulike nivåer og avhenger av problemstillingen. Det kan gjelde enkeltsaker knyttet til personer og husstander med behov for bolig, konkrete kommunale boliger og eiendommer, eller større saker knyttet til framtidige boligbehov og utvikling av nye boligtilbud. I enkeltsaker skjer samarbeidet gjennom direkte kontakt mellom de aktuelle tjenestene, i møter og gjennom løpende dialog for å sammen finne egnede boligløsninger. Mye av samarbeidet i stor grad behovs- og saksstyrt, bygger på relasjoner, og er i viss grad personavhengig. Det er i mindre grad etablert faste tverrfaglige møteplasser hvor kommunens samlede og langsiktige boligbehov drøftes på tvers av fagområdene. I saker som gjelder kommunale boliger og eiendommer samarbeider boligkontoret særlig med eiendomsavdelingen om bruk, vedlikehold, utvikling, kjøp og salg av boliger. Ved utvikling av nye boligtilbud og større boligprosjekter involveres relevante fagmiljøer ut fra hvilke målgrupper og behov prosjektet har tenkt til å dekke. Det er viktig at forslagsstiller møter en samlet kommune, og at kommunens behov presenteres helhetlig.

Samarbeid og samhandling med eksterne aktører

Kommunen er avhengig av et tett samarbeid med private og offentlige aktører for å kunne møte framtidens boligbehov. Særlig utbyggere, eiendomsutviklere, banker, Husbanken, ulike organisasjoner og andre offentlige aktører er viktige samarbeidspartnere i boligarbeidet.

For private initiativtakere er det utarbeidet en egen planveileder for planprosesser i Sarpsborg kommune: Planveileder, 2019. Planveilederen er utformet for å organisere samarbeidet mellom planmyndighet og private forslagsstillere på en hensiktsmessig og effektiv måte, slik at planforslagene blir utformet med et innhold som tilfredsstiller både forslagsstillers og samfunnets behov. Målet med veilederen er å sikre en forutsigbar og effektiv prosess, samt at saksgangen skal være lik for alle og at saksbehandlingstiden skal bli kortest mulig.

En reguleringsprosess tar normalt 12-18 måneder (forslagsstillers tidsbruk kommer i tillegg), og har normalt fem faser, jf. figuren under:



Figur 15: Planprosessens faser 1-5. Kilde: Sarpsborg kommune.

Planveilederen gjør det tydelig hva som forventes av både forslagsstiller og kommunen i de ulike fasene. Underveis i planprosessen er det viktig med dialog mellom kommune, forslagsstiller og eventuelt andre aktører. Det legges blant annet opp til oppstartsmøte, planutviklingsmøte og avklaringsmøte for å sikre samhandling og dialog. Kommunen har lovpålagte frister å forholde seg til, etter at komplett forslag er innsendt. Det er ingen faste bransjemøter mellom planavdelingen og eiendomsutviklere/utbyggere, men det har de siste årene vært flere befaringer der disse har møttes for å dele erfaringer og for å se på utbyggingsprosjektene sammen. Det gjennomføres også jevnlige befaringer og møter med sikte på erfaringsutveksling med andre kommuner.

Byggesaksavdelingen tilbyr 20 minutter gratis veiledning til publikum gjennom en egen bookingløsning. I tillegg finnes en omfattende veiledning på kommunens hjemmeside. Det er også mulig å bestille en skriftlig konkret vurdering av søknadsplikt, planstatus, tolkning av regelverk opp mot tiltaket, m.m. For større og mer komplekse tiltak kan det bestilles forhåndskonferanse. Kommunen planlegger å gjenoppta årlige dialogmøter med bransjen for å bidra til bedre felles forståelse og forutsigbarhet i byggesaksbehandlingen.

Boligkontoret har over flere år arbeidet systematisk med dialog og samarbeid med eksterne aktører i boligmarkedet. Det gjennomføres blant annet årlige markedsmøter med utbyggere, eiendomsutviklere, profesjonelle utleiere og andre aktører, hvor kommunen presenterer utviklingen i boligbehovene, utfordringer i boligmarkedet og hvilke typer boliger det er behov for. Husbanken er en sentral samarbeidspartner og deltar også i dialogen med markedet. Et viktig formål med markedsdialogen er å formidle kommunens boligbehov tidlig, før nye boligprosjekter er ferdig utviklet. Samtidig får kommunen bedre kunnskap om prosjekter

under utvikling, markedssituasjonen og hvilke muligheter private aktører kan tilby. Denne arbeidsformen har blant annet vært viktig i utviklingen av tilvisningsavtaler, hvor kommunen samarbeider med private utbyggere og utleiere for å få tilgang til egnede utleieboliger uten at kommunen selv må eie boligene. Boligkontoret har også dialog med private aktører om utvikling av boliger til ulike målgrupper og om hvordan kommunale og statlige boligvirkemidler kan inngå i prosjektene. Kontakten oppstår både ved at private aktører henvender seg til kommunen med aktuelle eiendommer, tomter eller boligprosjekter, og ved at kommunen selv formidler behov for ulike typer boliger til utviklerne. Gjennom møter og videre dialog vurderes blant annet hvilke boligbehov kommunen har, hvordan aktuelle prosjekter kan tilpasses ulike målgrupper, og hvilke kommunale og statlige virkemidler som kan være aktuelle å benytte seg av.

Kvartal 64 er et eksempel på samarbeid om utvikling av nye boligtilbud, hvor kommunens behov for omsorgsboliger har vært utgangspunkt for dialogen med en privat utbygger. Prosjektet omfatter 44 omsorgsboliger med tilhørende fellesarealer og personalbase. I arbeidet med prosjektet har flere fagmiljøer i kommunen vært involvert. Helse og omsorg har bidratt med vurderinger av målgrupper og tjenestebehov, mens Boligkontoret har bidratt med kunnskap om boligbehov, aktuelle boligvirkemidler og mulige avtaleformer. Eiendom har også bidratt med økonomiske og juridiske vurderinger av prosjektet. Samarbeidet har foregått gjennom møter og løpende dialog mellom de involverte fagmiljøene og den private utbyggeren. Dette har gjort det mulig å vurdere prosjektet samlet, både med hensyn til boligbehov, tjenestebehov, økonomi og juridiske forhold. Boligkontoret har også et tett samarbeid med Husbanken om blant annet tilvisningsavtaler, startlån, bostøtte, finansieringsmuligheter og utvikling av nye boligprosjekter. I tillegg deltar boligkontoret i faglige nettverk og erfaringsutveksling med andre kommuner og aktører på boligområdet.

Erfaringene viser at kommunen kan oppnå gode resultater når behov formidles tidlig og det etableres dialog med aktører som kan bidra til løsninger. Samarbeid med private aktører og bruk av statlige og kommunale virkemidler gir kommunen flere muligheter enn dersom boligbehovene kun skal løses gjennom kommunens egen boligmasse alene.

Utfordringer med dagens organisering

Boligspørsmål berører flere deler av kommunens virksomheter samtidig. Dagens organisering av boligarbeidet i Sarpsborg kommune gir tilgang til bred fagkompetanse, men kan samtidig gjøre det utfordrende å se boligarbeidet i sammenheng og å gjøre prioriteringer på tvers av fagområdene. Bolig er både et velferdsvirkemiddel, et samfunnsutviklingsverktøy og en viktig del av kommunens økonomiske og strategiske utvikling. Dette stiller krav til tydelig ansvarsfordeling, god koordinering og felles målsettinger.

Et sentralt spørsmål i arbeidet med ny boligpolitisk temaplan vil derfor være om dagens organisering og samarbeidsformer i tilstrekkelig grad understøtter en helhetlig boligpolitikk, eller om det er behov for å skape bedre kunnskap om hverandre og videre styrke samordningen mellom tjenestene. I det videre arbeidet vil det være behov for å se på hvordan kommunen kan sikre en mer helhetlig og strategisk samordning av boligarbeidet på tvers av organisasjonen. Gode resultater forutsetter tidlig dialog, felles forståelse av behov

og langsiktig samarbeid mellom kommunen og markedet. Dette gjelder samarbeidet både internt og eksternt.

Ulike boligformer og trender

Mønsteret som viser hvilke boligtyper det vil være behov for framover, er stort sett det samme i hele Norge. Særlig husholdningstypene aleneboende og par uten hjemmeboende barn vil vokse i framtiden, noe som peker på et særlig behov for flere mindre boliger. For å motvirke utenforskap og ensomhet, vil det i tillegg være viktig å utvikle boligtyper med fellesarealer og møteplasser av god kvalitet som inviterer til samvær. Fordi det også er en stadig økende andel eldre i Norge, vil det sannsynligvis vokse fram et behov for flere aldersvennlige boliger og generasjonsboliger. Bolig pekes på som en viktig del av løsningen for å bidra til mer bærekraftige tjenester i helse- og omsorgssektoren.

Rundt om i Norge er det prøvd ut ulike prosjekter og tiltak for å møte en endret demografi og særlig den stadig aldrende befolkningsmassen. Nedenfor vises eksempler på ulike boformer som kan være av interesse for Sarpsborg kommune. Norske kommuner er ulike når det gjelder størrelse, boligmarked og befolkningssammensetning, og prosjekter som fungerer godt i enkelte kommuner, vil derfor ikke nødvendigvis være like godt egnet i Sarpsborg.

Trygghetsboliger

Trygghetsbolig er en boform rettet mot personer som har vanskeligheter med å bo i sin nåværende bolig, men som ikke har behov for heldøgnsomsorg. En trygghetsbolig er en selvstendig husholdning med tilleggsfasiliteter som fellesarealer og tilgjengelig trygghetsvert. Fellesarealer gir et sosialt tilbud, som kan være viktig for livskvalitet og for å redusere følger av funksjonsnedsettelser, slik at eldre kan være selvhjulpne lenger.[39] Trygghetsboliger skal være bygget med livsløpsstandard. Det finnes eksempler på både private trygghetsboliger og trygghetsboliger hvor kommunen har tildelingsrett og det kan være både eie- og leieleiligheter. Av NOU 2026:6 «Den nye velferdskommunen» fremkommer det et behov for å styrke arbeidet for å fremme innovasjon, og etablere ordninger som åpner for utprøving av innovative boformer som trygghetsboliger og sosiale boformer.[40]

Sarpsborg kommune har per i dag ikke trygghetsboliger. I kvartal 64 er det planlagt for ordinære boliger med universell utforming og enkelte tilleggsfasiliteter, noe som gjør at boligene vil ligne på typiske trygghetsboliger, selv om utbygger ikke har benyttet denne betegnelsen. Eksempler på trygghetsboliger i andre kommuner er Otium Saltbrygga i Larvik, hvor man leier privat (ikke vedtak fra kommunen) og Omsorg + konseptet i Oslo. Tilgang på

[39] Fra NOU 2026: 6, sid 257.
[40] Fra NOU 2026: 6, sid 262.

Omsorg + boliger søkes gjennom kommunen, men man leier privat leilighet. Beboere i Omsorg + har tilgang på trygghetsverter, fellesarealer og felles middager.

Generasjonsboliger, bokollektiv og hagehus

Det finnes flere typer og former av generasjonsboliger. For eksempel kan eneboliger ha en separat hybel eller leilighet i samme bolig, der den større delen er tenkt for en familie med hjemmeboende barn, og den mindre delen er tenkt til foreldre. I denne formen er det vanligst å bo med egen familie. Nyere og større generasjonskonsepter kan være blokker med en miks av leilighetstyper i ulike størrelser, som retter seg til forskjellig alder og generasjoner og som kjøpes eller leies på ordinært boligmarked. Felles for de fleste av de nyere generasjonskonseptene er tilgangen til sosiale fellesarealer, hvor det legges opp til møter på tvers av generasjoner. Flere av prosjektene er utviklet etter «Gaining by sharing» konseptet, som bygger på at hver beboer har en liten, egen leilighet, og at man har tilgang til større fellesarealer.[41]

Eksempler på slike generasjonskonsepter er Ulvenplassen i Oslo og Vindmøllebakken i Stavanger. På Ulvenplassen i Oslo bygger OBOS et borettslag med seks bokollektiv for unge på vei inn i boligmarkedet og 62 leiligheter spesielt tilrettelagt for eldre i samarbeid med Diakonhjemmet. I tillegg er det rundt 200 ordinære boliger for øvrige beboere. Konseptet bygger på at beboerne i ulike livsfaser skal kunne ha glede og nytte av hverandre.[42] Vindmøllebakken i Stavanger består av 40 boenheter i ulik størrelse, organisert som en liten landsby som deler på rundt 500 kvadratmeter med fellesarealer. Bofellesskapet deler både arealer og utstyr, og tilbyr ulike aktiviteter som organiseres av 26 interessegrupper med ulike ansvarsområder.[43] Det har vært stort fokus på medvirkning underveis, og beboerne ble kjent med både konseptet og hverandre før innflytting. Prosjektet ble også tilrettelagt med gunstige priser for barnefamilier for å tiltrekke seg denne målgruppen og sikre en miks blant beboerne.

En annen form for generasjonsbolig er under utprøving i Stavanger. Der tester kommunen et pilotprosjekt hvor boligeiere kan bygge et ekstra hagehus på egen tomt. Stavanger kommune viser til at høye boligpriser, press på arealene, økende ensomhet og demografiske utfordringer gir behov for å tenke nytt om ulike boformer. I Stavanger er det mange eneboliger og frittliggende småhus på relativt store tomter, og dermed potensial for flere boliger i allerede etablerte boligbområder. Det finnes retningslinjer for blant annet størrelse, nabogrenser, stedstilpasning og terrenginngrep. Den enkelte boligeier må søke om byggetillatelse med nødvendig dispensasjon fra gjeldende planbestemmelser som eventuelt er til hinder for etablering, og kommunen skal gjøre en konkret vurdering i hver enkelt sak.

---

[41] Gaining by Sharing
[42] – Her får du mye mer enn bare en bolig | OBOS
[43] Vindmøllebakken i Stavanger - Direktoratet for byggkvalitet

Ordningen skal testes under en toårsperiode, med start fra mai 2026 eller til 30 hagehus er oppført, og det skal deretter gjøres en evaluering.[44]

Sverige har de siste årene brukt såkalte attefallshus (anneks) som et virkemiddel for å øke tilbudet av mindre boliger. Attefallshus er små, selvstendige boliger som kan oppføres på egen tomt med forenklet saksbehandling. Fra 2025 ble regelverket ytterligere liberalisert, slik at det i enkelte områder kan bygges attefallshus på inntil 50 kvm uten ordinær byggesøknad. Attefallshusene brukes blant annet av unge voksne, studenter, eldre og som generasjons- eller utleieboliger.[45]

Omsorgsboliger

Omsorgsboliger er boliger som er tilrettelagt for personer med moderate til omfattende pleie- og omsorgsbehov.[46] Omsorgsboliger er som regel leiligheter tilknyttet fellesarealer eller der det er gjort spesialtilpasninger i selve boligen. Mange omsorgsboliger tilbyr felles aktiviteter og måltider. I omsorgsboligen får beboeren helsetjenester i hjemmet, slik som for andre hjemmeboende pasienter. Omsorgsboliger kan være eid av kommunen, organisert som borettslag eller som sameie. De som må betale husleie for å bo i en omsorgsbolig, kan søke om bostøtte fra Husbanken. I forbindelse med utvikling av Kvartal 64, planlegger Sarpsborg kommune inngåelse av leiekontrakt med utbygger for 44 omsorgsboliger.

Sykehjem

Sykehjem er for personer som har behov for pleie og omsorg hele døgnet. Behovet kan enten være varig, eller for en kort tid, for eksempel under rehabilitering. Sykehjem drives av kommunen og deles inn i langtidsopphold og korttidsopphold. Beboere på sykehjem har fast tilgang på sykepleiere og helsefagarbeidere, samt medisinsk oppfølging. Plass på sykehjem fås etter søknad og vedtak.

Selv om de fleste sykehjem drives på tradisjonelt vis, finnes det også mer innovative eksempler. Ny teknologi, alternative driftsmodeller og personorienterte designprinsipper kan bidra til å gi bedre livskvalitet og mer effektiv pleie. I for eksempel Carpe Diem demenslandsby i Bærum, har Bærum kommune samlet både langtidsplasser, bokollektiver og dagaktivitetsplasser på et sted. I demenslandsbyen kan beboeren, alene eller sammen med for eksempel pårørende, besøke butikken, torget og hagen. Miljøet skal ligne på et vanlig hverdagsmiljø før sykdommen inntraff.[47]

---

[44] Hagehus | Stavanger kommune
[45] Nya regler attefallshus 2025 – bygg upp till 50 kvm utan bygglov
[46] Sykehjem og omsorgsbolig - Helsenorge
[47] Carpe Diem demenslandsby - Sykehjem | Bærum kommune

I Oslo har byrådet startet konkurranseutsettelse av sykehjem.[48] I 2025 ble fire av kommunens sykehjem privatisert, og byrådet har startet anbudskonkurransen for privatisering av ytterligere to sykehjem. Privatiseringen ses som en del av arbeidet med å sikre god kvalitet og effektivitet i eldreomsorgen. Tilbakemeldingene etter privatiseringen har vært blandet. For tre av fire av de konkurranseutsatte sykehjemmene viser pårørendeundersøkelsene noe bedring. Det siste sykehjemmet viser svake resultater og kommunen har samtidig mottatt flere bekymringsmeldinger.

Sosiale boformer

Sosiale boformer handler som regel om blokkleiligheter, som enten eies eller leies, hvor man kombinerer egne leiligheter med ulike sosiale fellesarealer. Eksempler på fellesarealene kan være stue, treningsrom, kjøkken, vaskerom, hobbyverksted, hage eller drivhus. Tanken er at beboerne skal klare seg med litt mindre leiligheter, og bruke fellesarealer ved behov eller lyst. Ofte kan det finnes en gjesteleilighet, som kan leies eller lånes ved overnattingsbesøk. De sosiale boformene kan være tiltenkt ulike målgrupper, og kan for eksempel inngå i ulike boligkonsepter som trygghetsboliger, studentboliger eller generasjonsboliger. Sosiale boformer kan bidra til å forhindre og forebygge ensomhet hos mennesker i alle aldrer, men kanskje særlig hos eldre. En utfordring med sosiale boformer er at fellesarealer kan være kostbare, og at de kan drive opp prisen eller leien for hver enkelt bolig. Det er også viktig å huske på at fellesarealer alene ikke bygger fellesskap, men at det må bygges sosiale strukturer slik at beboerne ønsker å delta i fellesskapet.

Det finnes mange eksempler på sosiale boformer. Blant annet har det svenske selskapet Bovieran etablert seg i Skien kommune. Bovieran tilbyr leiligheter i ulike størrelser som er bygget rundt en 1 400 kvm stor, innendørs felles vinterhage. Vinterhagen har et temperaturstyrt klima, og er beplantet med trær og vekster som skal skape et harmonisk og avslappende miljø. Temperaturen og luftfuktigheten i vinterhagen gjør at utesesongen kan vare året rundt. I tillegg tilbys felleshus med kjøkken, badstue, boccia-bane, treningsrom, fellesrom for selskaper og en gjesteleilighet. Ifølge Bovieran selv, sier 93 % av beboerne at de har fått økt livskvalitet ved å bo slik.[49]

Et annet eksempel er Randesund Hageby i Kristiansand, et nabolag bestående av selveide leiligheter, tunhus og bungalower. Hagebyen er beregnet for alderen 45 + og har også et rikholdig fellesareal og servicesenter på over 500 kvm som er bemannet av en ansatt servicevert. Servicesenteret er et treffpunkt for sosiale aktiviteter og finansieres gjennom medlemskap.[50] I Sarpsborg er Lille Bytorget et eksempel på boliger med enkelte fellesområder og delingstjenester. Her tilbys felles utekjøkken og vaskerom, samt deling av bil, verktøy og verkstedrom, men det finnes ikke fellesstue eller aktivitetsvert. Lille Bytorget er under utbygging og ikke enda ferdigstilt.

---

[48] Fire sykehjem konkurranseutsettes i Oslo - Oslo kommune
[49] KS, 2025: Sosialt-og-nert-hefte-om-sosiale-boformer-feb25.pdf
[50] Randesund Hageby

Flere eksempler på sosiale boformer finnes på blant annet Sosiale boformer som verktøy og i KS sitt hefte Sosialt og nært Et godt sted å bo.

Leiebolig, leie-til-eie, og deleie

Flere aktører tilbyr leie-til-eie løsninger, altså at man starter med å leie boligen sin, før man gradvis eier en større del. Det finnes ulike modeller for leie-til-eie, men målet er at en husstand som ikke kvalifiserer for (stort nok) lån i privat bank, allikevel får mulighet til å kjøpe en egnet bolig. Leie-til-eie innebærer at man leier boligen først, mens deleie innebærer at man eier deler av boligen fra første dag. Konseptene er ofte rettet mot unge i etableringsfasen. Det finnes både kommunale leie-til-eie løsninger, og private. Flere boligbyggelag og utbyggere har modeller for leie-til-eie og deleie.

Kommunen kan også inngå en avtale med en som leier kommunal bolig om at beboeren for eksempel fem år senere får kjøpe boligen til verdien den hadde når leieperioden startet. Løsningen bygger på at leietakeren sparer i løpet av årene den bor der, og i tillegg får startlån og/eller banklån. I Sarpsborg tilbyr kommunen ikke direkte leie-til-eie løsninger, men i forbindelse med salg av kommunale boliger tilbys leietaker å kjøpe boligen til gjengspris.

Deleie retter seg til dem som har nok egenkapital eller lån for å kjøpe en del av boligen, men ikke hele. For å inngå avtale om deleie er det ofte krav til en minsteandel man eier selv, for eksempel opererer OBOS med 50 %. Deretter kan man kjøpe en større andel når man får mulighet til det. Flere boligselskaper tilbyr private løsninger for leie-til-eie og deleie. I Sarpsborg er eksempelvis Yventunet et prosjekt hvor man kunne leie bolig før man kjøpte seg inn. Boligutbyggere som Kamperhaug tilbyr også leie-til-eie og deleiekonsepter for enkelte av sine boligprosjekter.

Spørreundersøkelse om bolig i Sarpsborg

Som del av arbeidet med ny boligpolitisk temaplan, ble det høsten 2026 gjennomført en spørreundersøkelse blant ledere og ansatte i kommunen, folkevalgte og rådsledere, samt eksterne aktører som utbyggere, meglere, banker og andre med tilknytning til boligmarkedet. Hensikten var å få et bredere bilde av hvordan ulike aktører vurderer dagens boligsituasjon og hvilke utfordringer de ser som avgjørende for boligutviklingen framover. En fullstendig analyse av undersøkelsen finnes som vedlegg 1A, «Spørreundersøkelse om bolig i Sarpsborg». Spørreundersøkelsen ble sendt til totalt 157 personer, hvorav 55 personer svarte.

Et av hovedfunnene er den store graden av enighet på tvers av respondentgruppene. Selv om aktørene ser boligfeltet fra ulike perspektiver, peker de i stor grad på de samme utfordringene og utviklingstrekkene i Sarpsborg:

- Boligtilbudet er ikke godt nok tilpasset framtidens behov.
- En stadig eldre befolkning vil skape et betydelig omstillingsbehov.
- Flere grupper faller utenfor boligmarkedet.

- Boligmarkedet fungerer for dårlig som motor for tilflytting og vekst.
- Boligarbeidet mangler tilstrekkelig strategisk retning, samordning og gjennomføringsevne.

Undersøkelsen viser at boligpolitikk er langt mer enn et spørsmål om boligbygging. Respondentene beskriver bolig som et viktig virkemiddel for å møte utfordringer knyttet til folkehelse, levekår, tjenesteutvikling, samfunnsutvikling, attraktivitet og framtidig kommuneøkonomi. Flere peker på at boligpolitikken i større grad må sees i sammenheng med kommunens øvrige mål for befolkningsutvikling, arbeidskrafttilgang og skatteinngang.

En stadig eldre befolkning framstår som den mest gjennomgripende driveren for framtidige boligbehov. Særlig eksterne aktører og de folkevalgte er usikre på om kommunen er tilstrekkelig forberedt på den demografiske utviklingen, mens flere ledere vurderer situasjonen mer positivt. På tvers etterlyses flere livsløpsboliger, trygghetsboliger, omsorgsboliger og andre aldersvennlige boformer. Samtidig trekkes det fram at flere attraktive boligalternativer for eldre kan bidra til økt flyt i boligmarkedet ved å frigjøre særlig eneboliger for yngre husholdninger. Undersøkelsen viser også at førstegangsetablerere, lavinntektshusholdninger og personer med rus- og psykiske helseutfordringer forventes å møte betydelige utfordringer i boligmarkedet framover. Dette understreker behovet for en boligpolitikk som kombinerer tilgjengeliggjøring av ulike typer av boliger med boligsosiale virkemidler og tverrfaglig samarbeid.

Respondentene peker også på at flere av utfordringene henger tett sammen og at økt boligmobilitet framstår som en mulig nøkkel til å møte flere av utfordringene samtidig. Dersom flere innbyggere finner boliger som er bedre tilpasset deres behov gjennom ulike livsfaser, kan det bidra til bedre flyt i boligmarkedet, lettere etablering for unge, økt attraktivitet for kommunen og mer effektiv utnyttelse av den eksisterende boligmassen.

Både interne og eksterne respondenter etterlyser samtidig en kommune som arbeider mer samordnet, strategisk og forutsigbart. Mange peker på behovet for tydeligere prioriteringer, bedre koordinering på tvers av fagområder og mer effektive plan- og byggesaksprosesser. Det er bred støtte til at kommunen skal ta en aktiv rolle som samfunnsutvikler og samarbeide tett med eksterne aktører for å nå boligpolitiske mål.

Samlet viser kartleggingen at boligpolitikken anses som et viktig virkemiddel for å møte både demografiske, sosiale og økonomiske utfordringer i årene framover. Analysen peker særlig på behovet for å utvikle et boligmarked som skaper bedre flyt, legger til rette for en aldrende befolkning, reduserer boligsosiale utfordringer, styrker kommunens attraktivitet og bidrar til en mer samordnet og målrettet utvikling av boligfeltet. Flere respondenter mener at boligpolitikken i Sarpsborg må bidra til å løse flere samfunnsutfordringer samtidig. Undersøkelsen gir ikke svar på hvilke løsninger kommunen bør velge, men den peker tydelig på hvilke spørsmål ny boligplan bør ta stilling til i det videre arbeidet:

- Hvordan møte en eldre befolkning?
- Hvordan øke boligmobiliteten?
- Hvordan redusere boligsosiale utfordringer?
- Hvordan styrke Sarpsborgs attraktivitet?
- Hvordan sikre bedre gjennomføringsevne?
- Hvordan styrke samordningen?

Foreslåtte fokusområder for boligpolitisk temaplan 2027-2040

Samlet viser kunnskapsgrunnlaget at boligpolitikken har stor betydning for hvordan Sarpsborg vil utvikle seg de kommende årene. Valgene som gjøres i dag, vil påvirke kommunens attraktivitet, befolkningssammensetning, folkehelse, tjenestebehov, verdiskaping og økonomiske bærekraft i lang tid framover. Med bakgrunn i kommunens utviklingstrekk og hovedutfordringer framover, foreslås følgende fem fokusområder som grunnlag for videre arbeid med ny boligplan:

1. **Styrke Sarpsborgs attraktivitet for arbeidsaktive innbyggere og kompetansearbeidskraft**

Sarpsborg konkurrerer med andre byer i Oslofjordregionen om innbyggere, arbeidskraft, kompetanse og investeringer. Boligpolitikken er et viktig virkemiddel for å styrke kommunens attraktivitet og for å bidra til en mer balansert befolkningsutvikling. Et variert boligtilbud, attraktive bomiljøer, gode oppvekstvilkår og tilgjengelige arbeidsplasser er viktige faktorer når mennesker velger hvor de ønsker å bosette seg og bli boende gjennom ulike livsfaser.

Det vil være viktig for Sarpsborg å utvikle et boligtilbud og bomiljøer som gjør kommunen attraktiv både for unge voksne, barnefamilier, seniorer og personer med kompetanse som er viktig for næringsliv og offentlig sektor. Boligpolitikken bør bidra til økt verdiskaping, et mer robust arbeidsmarked og et bredere skattegrunnlag, samtidig som kommunen videreutvikler sine kvaliteter som et godt sted å bo og leve.

2. **Sikre helsefremmende boforhold og et tilgjengelig og inkluderende boligmarked**

Bolig er en grunnleggende forutsetning for helse, livskvalitet, deltakelse og tilhørighet. Samtidig er det blitt stadig vanskeligere for flere grupper å etablere seg i boligmarkedet. Dette gjelder særlig unge, enslige, førstegangskjøpere og husholdninger med lave eller moderate inntekter. For andre kan utfordringen være å finne en egnet og trygg leiebolig.

Framover må Sarpsborg jobbe for å utvikle et inkluderende boligmarked som er tilgjengelig for flere. Dette handler både om å legge til rette for både eide og leide boliger, og om å motvirke utenforskap og levekårsutfordringer gjennom stabile boforhold og gode nærmiljøer. Kommunen må bruke egnede virkemidler på en målrettet måte, samtidig som samarbeidet med ulike aktører styrkes. Boligmarkedet må gi flere mulighet til å delta i arbeids- og samfunnsliv og bidra til sosial bærekraft.

3. **Tilpasse boligtilbudet til en aldrende befolkning**

Antallet eldre i Sarpsborg vil øke betydelig de kommende tiårene, og nasjonale føringer legger til grunn at flere skal kunne bo hjemme lengst mulig. Dette krever et boligtilbud som bidrar til mestring, selvstendighet og deltakelse gjennom hele alderdommen.

Framover vil det være viktig å stimulere til utvikling av flere aldersvennlige boliger og boformer med god tilgjengelighet, nærhet til tjenester, kollektivtransport og sosiale møteplasser. Det må bli attraktivt og mulig for flere å flytte til en bolig som er bedre tilpasset framtidige behov. Dersom flere eldre finner egnede boliger tidligere i livsløpet, kan det bidra til økt livskvalitet for den enkelte, bedre flyt i boligmarkedet og redusert press på helse- og omsorgstjenestene.

4. Skape bedre samsvar mellom boligtilbud og framtidige boligbehov

Befolkningsutviklingen og endringer i husholdningssammensetningen vil påvirke hvilke boliger det blir behov for i framtiden. Sarpsborgs boligmasse består i dag i stor grad av eneboliger, samtidig som veksten framover i hovedsak forventes blant mindre husholdninger. Dette peker mot behov for et bredere og mer variert boligtilbud enn i dag.

Kommunen må framover legge til rette for at det bygges ulike typer boliger, og se på løsninger som gjør disse boligene økonomisk tilgjengelige. Det vil være behov for både små og store boliger, boliger i ulike prisklasser og boliger tilpasset ulike livsfaser. Et mer variert boligtilbud kan bidra til at flere finner en bolig som passer deres behov, samtidig som det skaper bedre flyt i boligmarkedet. Når flere får mulighet til å flytte til en bolig som passer livssituasjonen deres, frigjøres også eksisterende boliger til andre grupper.

5. Styrke samhandling, partnerskap og gjennomføringsevne i boligutviklingen

Boligutvikling skjer i samspill mellom kommunen, grunneiere, utbyggere, boligselskaper, Husbanken, og andre samfunnsaktører. Skal Sarpsborg lykkes med å utvikle et boligtilbud som møter framtidens behov, er kommunen avhengig av gode partnerskap, gjensidig tillit og forutsigbare rammer. Samarbeidet bør styrkes for å utvikle løsninger som ivaretar både samfunnsmål og markedsmessige forutsetninger.

Kommunen bør framover vurdere hvordan interne arbeidsprosesser, rolleavklaringer og samarbeidsarenaer kan videreutvikles for å sikre bedre samordning og mer helhetlige beslutninger. Dette innebærer blant annet at kommunen har tydelige og felles mål, forutsigbare rammer, effektive prosesser og god samordning på tvers av virksomhetene. Med eksterne aktører vil det være særlig viktig å sikre tidlig dialog og felles forståelse av både utfordringer og muligheter. Gjennom sterkere samhandling og bedre gjennomføringsevne kan kommunen bidra til at ønskede boligprosjekter realiseres raskere og med større forutsigbarhet for alle involverte parter.

Vedlegg

1A. Spørreundersøkelse om bolig i Sarpsborg, høsten 2026.

1B. Boligreserve. Eneboliger og andre småhus per 01.01.2026.

1C. Undersøkelse om sarpingers boligpreferanser for alderdommen, 2019.