

BOLIGBYGGEPROGRAM

FOR HVALER KOMMUNE 2012-2016

Fortetting og senterstruktur

Det er flere miljømessige, økonomiske og sosiale fordeler ved fortetting. En høyere arealutnyttelse vil redusere nedbyggingen av natur- og friluftsarealer, noe som vil gi et bedre utgangspunkt for å imøtekomme utfordringene knyttet til arealknapphet. Å bo tettere vil gi en samfunnsøkonomisk gevinst siden det reduserer det totale transportbehovet og danner et bedre grunnlag for et godt kollektivtransporttilbud.

En mer samlet befolkning danner et bedre grunnlag for å ha møteplasser og servicefunksjoner som kan nyttes av lokalbefolkningen. Dette bidrar til at sterkere bånd knyttes og det har således en positiv sosial komponent. Et hvert samfunn må også fungere sosialt for å kunne være bærekraftig.

Utvikling og ivaretagelse av senterstrukturen er av særlig betydning for å oppnå en ønsket bolig- og samfunnsutvikling. Kommunalteknisk infrastruktur, service- og aktivitetstilbud har sitt tyngdepunkt i lokalsentrene og dersom transportbehov, energiforbruk og kommunal ressursbruk skal kunne begrenses i fremtiden må hoveddelen av veksten skje i lokalsentraene, samtidig som en del av boligbyggingen foregår i grendesentrene for å vedlikeholde og styrke disse områdene. Fortetting i senterområdene kan altså også ha en positiv effekt på kommuneøkonomien.

Fylkes- og kommuneplan

Fylkesplanen for Østfold ble vedtatt 11.03.2009. Et av planens hovedgrep er fortetting i senterområder. For Hvaler regnes Skjærhalden som et områdesenter, mens Utgårdskilen, Hauge, Ødegårdskilen og Rød er lokalsentra.

Fylkesplanen legger til grunn at det skal være en fordeling med minst 90 % av boligutbyggingen i lokalsentrene/områdesenteret og maks 10 % som spredt bebyggelse i Hvaler kommune. Dette er senere innarbeidet i kommuneplanen som ble vedtatt i april 2011.

Utbyggingsfordelingen for boliger må styres. Boligutbyggingen skal styres gjennom dette boligbyggeprogrammet der utvikling og ivaretagelse av senterstrukturen er av særlig betydning.

Fordeling av fremtidig boligutbygging			
Minst 90 %			Maks 10 %
Områdesenter	Lokalsenter	Andre regulerte områder	Som spredt boligutbygging i andre områder.
Skjærhalden	Utgårdskilen Hauge Ødegårdskilen Rød	Dypedal brygge Ekeberget Brente Skjelsbu vest Del av Bølingshavna	

Bosettingsmønstre i dag

Årlig bygges det mellom 35 og 85 nye boliger på Hvaler. Per 2011 bodde litt under halvparten av befolkningen i lokalsentra/områdesenter. Disse områdene regnes som tettsteder av Statistisk Sentralbyrå. På Skjærhalden var 666 personer registrert som fastboende, mens på Hauge, Ødegårdskilen, Utgårdskilen og Rød var det registrert mellom 319 og 334 fastboende i hvert område. Boligbyggeprogrammet vil legge til rett for økt nyetablering av fastboende i lokalsentra, og vil således bidra til endringer i bosettingsmønsteret på Hvaler.

Befolkningsutvikling

Den 01.01.2012 var det registrert 4232 fastboende i Hvaler kommune. I 2010 var Hvaler den kommunen i Norge med 5. høyest netto innflytting, og de siste 10 årene har befolkningsveksten variert mellom en og to prosent. Byggeaktiviteten har vært stor og vil fortsatt være det i tiden fremover.

Utbyggingspotensiale

Kommuneplanen og vedtatte reguleringsplaner angir utbyggingspotensialet for nye boliger i kommunen.

Tabellene under angir utbyggingspotensialet i lokalsentraene, dvs. de områdene som teller inn i 90 %-andelen. Alle tall angir antall boliger. I uregulerte områder er det forutsatt en tetthet på 1,5 bolig per dekar (bruttoareal, dvs areal inklusive f eks veier og lekeplasser) i lokalsentraene. I tillegg til lokalsentraene Utgårdskilen, Hauge, Ødegårdskilen og Rød samt områdesenteret Skjærhalden skal utbygging i fem regulerte områder telles som en del av 90 %-andelen. Disse fem områdene er Dypedal Brygge, Brente, Ekeberget, Del av Bølingshavn og Skjelsbu vest. Deretter vil disse planene bli opphevet og utbyggingen i disse fem områdene vil stoppe.

Totalt finnes et utbyggingspotensiale på inntil 725 boliger i lokalsentraene (90 %-andelen).

Til spredt utbygging regnes all annen boligbygging utenfor lokalsentrene. Dette skal utgjøre maks 10% av utbyggingen.

Totalt finnes et utbyggingspotensiale på inntil 156 boliger som spredt boligbygging (10 %-andelen).

Lokalsenteret Utgårdskilen, Vesterøy

Reguleringsplanens navn + ID, eller område dersom ikke regulert	Utbyggingspotensiale i vedtatte reguleringsplaner	Utbyggingspotensiale i uregulerte områder	Merknad
Utgård – 13	15		
Karl F. Karlsen – 14	14		
Øvre Utgård 9001 – 34	1		
Utgårdskilen nord		25	
Utgårdskilen øst		2	
Utgårdskilen sør		2	
Totalt:	30 boliger	29 boliger	

Hauge

Reguleringsplanens navn + ID	Utbyggingspotensiale i vedtatte reguleringsplaner	Utbyggingspotensiale i uregulerte områder	Merknad
Stormusfjellet nord – 84	13		
Hauge øst, Hestemyr		12	Regulering pågår
Løkkevika		8	Reguleringsarbeid på vent
Totalt	13 boliger	20 boliger	

Ødegårdskilen

Reguleringsplanens navn + ID	Utbyggingspotensiale i vedtatte reguleringsplaner	Utbyggingspotensiale i uregulerte områder	Merknad
Nordengåsen – 83	16		
Norderhaug – 53	8		
Sør-vest, Bankerød		30	Regulering pågår
Totalt	24 boliger	30 boliger	

Rød

Reguleringsplanens navn + ID	Utbyggingspotensiale i vedtatte reguleringsplaner	Utbyggingspotensiale i uregulerte områder	Merknader
Del av Rødområdet – 29	75		
Kroken – 70	14		
Rød nord		160	
Rød øst		30	
Rød vest		50	
Totalt	89 boliger	240 boliger	

Skjærhalden

Reguleringsplannavn + ID	Utbyggingspotensiale i vedtatte reguleringsplaner	Utbyggingspotensiale i uregulerte områder avsatt til boligutbygging	Merknader
Skjærhalden sentrum – 6	2		
Gilbo – 84	6		
Gilbo – 41	5		
Endring av Prestegårdskogen – 61	28		
Kjølholtåsen – 69	13		
Østerhaug – 89	16		
Skjærhalden Nord		180	
Prestegårdsskogen	2		
Totalt	72 boliger	180 boliger	

Regulerte områder utenfor lokalsentrene

Reguleringsplanens navn + ID	Utbyggingspotensiale i vedtatte reguleringsplaner
Dypedal Brygge	24
Brente – 91	13
Ekeberget	5
Del av Bølingshavn	38
Skjelbu vest	20
Totalt	100 boliger

10% spredt boligbygging

Spredt boligbygging	Nye bolig-områder	Fortetting i eksisterende bolig-områder	LNF-B spredt boligbygging	Nye boliger i henhold til kommuneplan kap. 11.5. ("Bestemors hage")	Regulerte områder
Vesterøy		26			
Spjærøy	24	8	8	5	8
Asmaløy		2	3		4
Kirkøy		10	10	3	3
Alle andre øyer	20	22			
Totalt	44 boliger	68 boliger	21 boliger	8 boliger	15 boliger

Statistikk over boliger og befolkning

Følgende statistikk er hentet fra Statistisk Sentralbyrå.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Nye boliger (igangsatte)	31	36	37	57	47	64	85	55	54	34	51	38
Økning i antallet husholdninger							25	66	54	24	56	48
Husholdninger totalt						1601	1626	1680	1734	1758	1814	1858
Personer per husholdning						2,36	2,35	2,31	2,28	2,27	2,25	2,24
Folketilvekst i løpet av året	10	84	29	77	79	48	59	81	37	87	75	46
befolkningsvekst	0,29 %	2,40 %	0,81 %	2,13 %	2,13 %	1,27 %	1,54 %	2,08 %	0,93 %	2,17 %	1,83 %	1,11%
Folkemengde 1 januar	3494	3504	3588	3617	3694	3773	3821	3880	3961	3998	4085	4160
Skjærhalden	583		594	613	621	642	640	662	688	683		666
Rød	304		329	347	337	330	336	328	323	334		334
Hauge	327		303	308	313	320	315	310	319	325		319
Utgård	266		273	270	303	304	311	320	309	324		323
Ødegårdskilen							?	?	?	?	?	322
Befolkning i tettsteder totalt	1480		1499	1538	1574	1596	1602	1620	1639	1666		1642+322 = 1964
% i tettsteder	42,4 %		41,9 %	42,6 %	42,7 %	42,4 %	42,0 %	41,8 %	41,5 %	41,8 %		39,6% + 7,7% = 47,2 %

Statistikk for Ødegårdskilen mangler, da det lokalsenteret ennå ikke regnes som et tettsted av SSB. Antall boliger innenfor tettstedet Ødegårdskilen er ca 145. På Hvaler var det 1 januar 2011 1859 husstander og 4138 innbyggere. Det betyr i snitt 2.22 personer per husstand. Med det snittet betyr det en befolkning på ca 322 personer i Ødegårdskilen.

Tendenser som kan leses ut fra statistikken

Folketallet og befolkningsstrukturen

Hvaler har de siste 10 årene hatt en befolkningsvekst på 1,6 % per år. Det gjør Hvaler til den nest raskest voksende kommunen i Østfold. Totalt gir dette en vekst på 17,2 % i folketallet på 10 år. Det er imidlertid forholdsvis store forskjeller i befolkningsøkningen hvis man ser på aldersfordelingen. Blant barn under 19 år var befolkningsveksten de siste 10 årene på 5,5 %. For de i alderen 20-54 år var veksten bare 1,8 %, mens befolkningen i alderen 55-66 år økte med hele 71,2 %. Blant de eldre over 67 år var befolkningsveksten 32,4 %. Tallene for landet som helhet viser også at "eldrebølgen" slår inn p.g.a. lenger levetid og store årskuller i etterkrigstiden, men tendensen er enda sterkere på Hvaler.

Boligavgang

De siste 6 årene er det bygget 317 nye boliger. I samme periode er det bare blitt 257 nye husstander. Forskjellen utgjør antallet boliger som forsvinner. De fleste av disse boligene er antakelig gått over til å brukes som hytter i forbindelse med arv, noe som er et unntak i boplikten. Man kan også regne med at noen eldre og da oftest mindre boliger ikke lenger brukes. Boligavgangen tilsvarer ca 19 % av boligbyggingen.

Antall personer i hver husholdning

Gjennomsnittlig antall personer i hver husholdning er synkende. Fra 2005 til 2011 sank gjennomsnittstallet fra 2,36 til 2,24 personer per husholdning. Dette har sammenheng med at det i samme periode har vært en sterkt økende andel innbyggere over 55 år.

Andel befolkning i tettsteder

Fra 2004 har 75 % av boligbyggingen skjedd i tettstedene, dvs. i lokalsentraene. Likevel har andelen befolkning i tettstedene ikke økt. I dag bor ca 47 % av Hvalers befolkning i noen av de fem tettstedene Utgårdskilen, Hauge, Ødegårdskilen, Rød og Skjærhalden.

Antall boliger bygget som spredt boligbygging

Gjennomsnittlig befolkningsvekst de siste 10 årene er 1,6 % per år. Med samme befolkningsvekst betyr det en økning av folketallet på Hvaler fra 4206 til ca 4482 i løpet av de neste 4 årene. Med i snitt 2,2 personer per husstand vil det da kreves 125 nye boliger i perioden. Anta at boligavgang vil ta 19 % av de nybygde boligene. Det betyr at det i løpet av fire år må bygges 154 boliger, dvs ca 39 boliger per år.

Anta at ønsket befolkningsvekst er 2,0 %. Det betyr befolkning fra 4206 til ca 4552 i løpet av de neste 4 årene. Med i snitt 2,2 personer per husstand vil det da kreves 157 nye boliger i perioden. Anta at boligavgang vil ta 19 % av de nybygde boligene. Det betyr at det i løpet av fire år må bygges 194 boliger, dvs ca 49 boliger per år.

10 % av utbyggingen skal skje som spredt boligbygging. Det konkrete tallet beregnes ut fra statistikk over boligbygging. Det vil ikke være mulig å styre spredt utbygging ut fra f eks hva som blir bygget hvert år i lokalsentraene. Tallet må være gitt på forhånd for å gi tilstrekkelig forutsigbarhet.

Det er bygget 522 boliger de siste 10 årene. De siste 10 årene har antallet nye boliger variert mellom 35 og 85 boliger per år.

Maks antall boliger settes til 6 boliger per år bygget som spredt boligbygging utenfor lokalsentraene.

Boligbyggeprogrammet som verktøy i byggesaker

Venteliste

I forrige kommuneplanperiode var det satt en begrensning til bygging i LNF-b-områder til maks én bolig per område og år. Det ble ført en liste over antall boliger som var innvilget i hvert område. Der forespørselen var større enn antallet satt i kommuneplanen ble igangsetting av byggingen utsatt. Tidspunktet som var avgjørende for ventelisten var når saken var ferdig opplyst for byggetillatelse/rammetillatelse. Dette fungerte forholdsvis godt og foreslås derfor videreført i boligbyggeprogrammet for å telle de 6 nye boligene per år som spredt boligbygging.

Alle år vil kanskje ikke antallet søknader overstige antallet 6 nye boliger. Det skal i så fall praktiseres at byggemuligheter som ikke er brukt et år, kan brukes det neste året. Det betyr at dersom det bare innvilges 4 nye boliger et år, vil det neste år kunne innvilges inntil 8 nye boliger. Det vil ikke bli satt et tak for antall muligheter på venteliste. Kommunen må imidlertid opplyse søker om antallet på venteliste fra før av. Den kvalitetssikringen som bør gjøres årlig er en forespørsel til de som står på ventelisten om de fortsatt ønsker å være på ventelisten.

En byggetillatelse/rammetillatelse har en varighet på inntil 3 år. Dette vil også være gyldigheten for tillatelsen etter boligbyggeprogrammet. Byggetillatelsen/rammetillatelsen vil ikke kunne forelenges. Tillatelsen vil heller ikke kunne fornyes uten at søknaden først plasseres sist på ventelisten. Er ikke bygging påbegynt innen 3 år bortfaller altså retten til bygging.

Nye reguleringsplaner i områder utenfor lokalsentraene

Reguleringsplaner kan fortsatt utarbeides og vedtas utenfor lokalsetrene, men det vil være viktig å informere forslagsstiller tidlig om de sterke begrensningene i antall boliger som kan bygges hvert år. Detaljplaner har bare ha en varighet på fem år. Dette bidrar også til at det sjelden vil være økonomisk grunnlag for å utarbeide en reguleringsplan som viser en samlet utbygging av boliger.

Kommuneplanens formål og dispensasjonsbehandling

Ettersom det sjelden vil være grunnlag for å utarbeide nye reguleringsplaner for boliger som teller som spredt utbygging til dispensasjon fra plankravet være aktuelt å vurdere der formålet i kommuneplanen er bolig. I områder med formålet LNF i kommuneplanen vil dispensasjon være mindre kurant enn i områder med formålet bolig. Det er heller ikke i områder med formål bolig kurant å innvilge dispensasjon dersom det er i konflikt med bl a vern av dyrket mark, naturvern, manglende adkomstvei, synlighet/eksponert beliggenhet eller hensynssoner. Ved søknader som krever planavklaring i form av dispensasjon, vil saken bli satt på venteliste når dispensasjonssaken er avklart.

Boligbyggeprogrammets varighet

Kommuneplanen angir at boligbyggeprogrammet skal rulleres hvert år. Med et så lite antall som 6 boliger per år som spredt utbygging vil det være et knapphetsgode. Erfaringstall fra forrige kommuneplanperiode viser at uten styring ble ca 25 % bygget som spredt boligbygging. Etterspørselen forventes være like stor, men spredt boligbygging skal minskes til 10 %, dvs 6 boliger per år.

Styringsverktøyet blir å etablere en venteliste for de som har fått innvilget byggetillatelse eller rammetillatelse. Ventelisten kan ikke rulleres hvert år. Det ville ha gitt altfor dårlig forutsigbarhet for de som ønsker å bygge.

Boligbyggeprogrammet er utformet for en varighet på inntil 4 år. Dette tilsvarer omtrent tidshorizonten for gjeldende kommuneplan. Dersom kommuneplanen rulleres innen den tid, bør boligbyggeprogrammet rulleres samtidig med kommuneplanen. Man må unngå at boligbyggeprogrammet revideres hvert år, da forutsigbarhet er viktig for de som søker om byggetillatelse. En periode på 4 år vurderes som en passe periode for å kunne gjøre en vurdering av hvordan det har fungert som redskap.

Byggemuligheter i gjeldende reguleringsplaner som teller som spredt utbygging

Totalt finnes det regulert mulighet for inntil 15 nye boliger på Sand, Vikerhavn, Skipstadsand og Bølingshavn. Disse reguleringsplanene er fortsatt gyldige. Derfor vil det ikke være hjemmelsgrunnlag for å avslå byggesøknader som er i tråd med disse reguleringsplanene. Det betyr at disse byggemulighetene må holdes utenom kvoten på maks 6 boliger per år som spredt utbygging.

Bruksendring fra hytte til bolig

Bruksendring fra hytte til bolig forekommer, for eksempel da eldre boliger som har vært i bruk som fritidsboliger endres tilbake til boliger. Bruksendring fra hytte til bolig skal ikke telles med i kvoten for spredt utbygging da dette ikke tar i bruk nytt areal til boligformål.

Sosialboliger og omsorgsboliger

Dypedalsåsen eldresenter er kommunens eneste sykehjem. Der finnes også de fleste andre helsetjenestene samle. Det kan være aktuelt å etablere eldreboliger eller omsorgsboliger i direkte tilknytning til Dypedalsåsen eldresenter. Det kan også være aktuelt å etablere sosialboliger utenfor lokalsentraene, ettersom noen brukere har behov for å bo litt utenfor senterområdene. Sosialboliger og omsorgsboliger skal holdes utenom kvoten på maks 6 boliger per år.

Avgrensning av lokalsentra

Som vedlegg ligger kart over lokalsentraene som viser lokalsenterets avgrensning. Disse dokumentene er retningsgivende, ikke juridisk bindende. Ny vurdering av avgrensningene skal gjøres i forbindelse med neste av kommuneplanen eller etter fire år.

Avgrensningen viser kun hvilke områder som skal telle med i utbyggingensfordelingen, dvs hvilke områder som utgjør 90 %-andelen koblet opp til lokalsentraene. Avgrensningen viser ikke lokalsentraets vekstpotensiale. Senterområdets vekst over tid må avgjøres i forbindelse med rullering av kommuneplanen.

Områdeavgrensningene bygger stort sett på Statistisk sentralbyrås tettstedsområder i tillegg til fortettingsmuligheter som er vedtatt. For Skjærhalden er Lammenes og Sandbakken vist som en del av tettstedsarealet i SSBs statistikk. Disse områdene er holdt utenfor senteravgrensningen ettersom det er næringsområder, ikke boligområder.

Andre prinsipper som har gjort at områder er tatt med i senterområdene er formål bolig i kommuneplan eller reguleringsplan eller at hytteområdet har potensiale for bruksendring til bolig. Dersom området består av dyrket mark, verneverdig natur eller er synlig fra sjøen er det ikke egnet for boligbygging og er dermed plassert utenfor senterområdet.

At et område ligger innenfor senterområdet betyr ikke at det skal bygges ut. I planprosesser er det nødvendig å gjøre ytterligere vurderinger av f eks kulturmiljøer, naturvern, landskapsbilde, felles grøntområde, lekeplasser, byggeforbud i 100-metersbeltet osv.