

OM BOLIGUTBYGGING I KOMMUNEPLANENS AREALDEL

Kunnskapsgrunnlag, føringer og vurderinger fra administrasjonen



Halden kommune

April 2020

NOTAT OM BOLIGUTBYGGINGSOMRÅDER I KOMMUNEPLANENS AREALDEL

Innhold

Del I FØRINGER OG KUNNSKAPSGRUNNLAG

1	Føringer i kommuneplanens samfunnsdel for arealdelen	3
2	Føringer i fylkesplanen for Østfold (Østfold mot 2050).....	5
3	Statlige føringer for kommunal planlegging.....	6
4	Demografi, befolkningsutvikling og boligmassen.....	8
5	Forvaltning av jord- og skogbruksarealer, natur-, friluft-, landskaps- og kulturminneverdier.....	13
6	Situasjonsbeskrivelse – boligmarked, boligbehov og potensialet for utbygging.....	14
	6.1 Karakteristikk ved boligutbygging i Halden	14
	6.2 Boligpriser i Halden.....	19
	6.3 Boligbehov.....	21
	6.4 Potensialet for utbygging innenfor sentrum og allerede regulerte områder.....	21
	6.5 Potensialet i områder avsatt i gjeldende kommuneplan som ikke er detaljregulert eller ferdig utviklet.....	23
	6.6 Muligheter for utbygging og fortetting, jf. analyse foretatt av Asplan Viak (2019)	24
	6.7 Eksempler på tettere utbygging i nyere boligfelt i Halden.....	26
	6.8 Ramme for spredt boligbygging i Halden.....	28

Del II FAGLIGE VURDERINGER

7	Oppfølging av målene om boligutbygging i kommuneplanens arealdel.....	29
	7.1 Strategi for utvikling av Halden.....	29
	7.2 Vurdering av behovet for nye boligtomter i Halden.....	29
	7.3 Om behovet for varierte boligtyper tilpasset etterspørsel og befolkningsutvikling...	30
	7.4 Administrasjonens vurdering av strategier.....	31
	7.5 Analyse av alternative strategier for boligutbygging i Halden.....	36
	7.6 Kommunedirektørens forslag til strategi.....	42

Kunnskapsgrunnlaget er utarbeidet av Kristine Schneede, Anneli Nesbakken og Espen Sørås, Halden kommune.

Kommunedirektøren har på grunnlag av bolignotatet kommet med sin anbefalte strategi for arealutviklingen i planperioden.

Forsidefoto: Kristine Schneede

DEL I FØRINGER OG KUNNSKAPSGRUNNLAG

1 Føringer i kommuneplanens samfunnsdel for arealdelen

Samfunnsdelen til kommuneplanen ble vedtatt i november 2018 og gir politiske mål for utvikling av Halden-samfunnet fram til 2050. Samfunnsdelen gir føringer for arealdelen av kommuneplanen.

Kommunens arealpolitikk skal gjenspeile statlige og regionale føringer og vedtak, men samtidig skal kommuneplanen gi en retning for arealpolitikken som tjener utvikling og omstilling som er nødvendig for Halden-samfunnet. Boligutvikling er sentralt for Haldens utvikling, og det er derfor laget et eget notat som ser på ulike forhold som må ivaretas.

Notatet inneholder en anbefaling om strategi fra kommunedirektøren. Denne er lagt til grunn for de forslag som fremkommer i planforslaget. Endringer i strategien er viktig å konkretisere da det vil gi føringer for det endelige planforslaget.

Samfunnsplanens langsiktige mål som har en mer eller mindre direkte betydning for planlegging av boligutbygging er uthevet nedenfor:

- **Utvikling av en kompakt by.**
- Tilrettelegger for gode næringsområder som ivaretar behovene for arbeidsplassutvikling/næringsutvikling i regionen.
- **Legge til rette for varierte boligtilbud som er tilpasset etterspørsel og befolkningsutvikling.**
- **Legge til rette for å bygge opp kommunens sterke land- og skogbruksverdier.**
- **Ivareta kommunens rike kulturlandskap.**
- **Ivareta den historiske kulturarven som byen og kommunen er svært rik på.**

Halden kommune skal ha en bærekraftig areal- og transportplanlegging som legger grunnlaget for utvikling av en miljøvennlig kommune. Halden skal ta sin del av ansvaret for klimamålet i Parisavtalen. I samfunnsdelene heter det at bærekraft vil være et prinsipp og blir førende for arealpolitikken til kommunen, hvilket betyr at vi skal forvalte eksisterende ressurser på en bedre måte. Arealbruken vil bli strammere, og tiltak for å forebygge og hindre klimaskapte hendelser vil ha stort fokus i hele planperioden, jf. samfunnsdelen 2018-2050. Samfunnsdelen til kommuneplanen gir føringer for arealplanen når det gjelder en mer kompakt byutvikling, og kommunen skal utvikle videre den tettstedsstrukturen som vi har i dag.

I planperioden skal dyrket mark i størst mulig grad skjermes for nedbygging. Halden har et svært rikholdig naturmangfold. Både naturmangfold og kommunens rike kulturlandskap og verdier skal ivaretas i arealplanleggingen.

Områdene Brødløs, Risum og Tistedalen skal innenfor tettstedsgrensen videreutvikles som bydelssentra i planperioden. Brødløs og Risum er i vekst og utvikling og har på grunn av samling av handel, skoler, servicefunksjoner gode utviklingsmuligheter for å bli sterke bydelssentra. Dette er i tråd med nasjonale føringer.

Utlegging av boligområder skal ta hensyn til skolekapasiteten i skolekretsen området tilhører for å demme opp for behov for utbygging av skoler i planperioden. Bruk av rekkefølgebestemmelser skal vurderes i arealplanen for å styre utviklingen.

Kommuneplanens arealdel skal legge til rette for at lokalsentrene Prestebakke og Sponvika kan utvikles ut fra befolkningens behov og ønsker. Sponvika har utviklet seg i sterk grad som boområde

med få samfunnsfunksjoner. Behovene til Sponvika går i vesentlig grad på tilrettelegging av infrastruktur og gang- og sykkelveier. Dette skal ifølge samfunnsdelen ha hovedprioritet og bør utvikles før en legger ut nye boligfelt. Prestebakke skal fungere som lokalsenter for søndre del av kommunen og det skal tillates utvikling som bygger opp under dette målet.

De mest relevante strategiene for den konkrete oppfølgingen av målene i samfunnsdelen mht. boligutbygging framgår av tabellen nedenfor.

Tab.1. Oversikt over mål i samfunnsdelen som har mest relevans for boligutbygging.

MÅL	STRATEGIER
Halden kommune skal ha bærekraftig areal- og transportplanlegging.	<ul style="list-style-type: none"> • Bruke kommuneplanen som et aktivt styringsverktøy for areal og transportplanleggingen. • Forvalte fremtidig arealressurs (4 km²) på en slik måte at det bygger opp under fortetting av bysentrum. • Innveksling og utveksling av områder skjer etter prinsippet om at nye sentrale områder veksles ut mot arealer i randsonen. • Dagens tettsteds grense (fylkesplanen fra 2011) vurderes i forhold til hensiktsmessighet og foreslås endret i kommuneplanens arealdel. Fremtidig arealressurs ligger fast. • Endringer i tettsteds grensene skal vurdere opp mot påvirkning av «bymarkene» som ligger rundt bysentrum. • Ved lokalisering av nye og utvidelse av eksisterende byggeområder skal en vurdere støy som et av lokaliseringskriteriene.
Arealplanleggingen skal ha fokus på å utvikle Halden som en miljøvennlig by med framtidsrettet transport- og logistikk-systemer.	<ul style="list-style-type: none"> • Halden kommune skal legge til rette for at den største andelen av veksten i kommunen skal skje innenfor byens tettsteds grenser. • Utbyggingsområder skal planlegges med tanke på at fremtidens transportløsninger skal kunne ivaretas. Spesielt skal gang- og sykkel prioriteres i planleggingen.
Halden fortsetter utvikling av en kompakt by.	<ul style="list-style-type: none"> • Det skal legges til rette for fortetting innenfor tettsteds grensen. Fortetting i eksisterende boligområder skal skje skånsomt og i harmoni med eldre bebyggelse.
Legge til rette for å bygge opp kommunens sterke land- og skogbruksverdier.	<ul style="list-style-type: none"> • Jordvernet skal stå sterkt i arealplanleggingen • Naturlandskap, biologisk mangfold, dyrka mark og naturverdier ivaretas i all planlegging og sikres som verdier for hele befolkningen • Sikre god utvikling av distriktene og lokalsentrene.
Ivareta kommunens rike kulturlandskaper i Berg og Idd, og ivareta kommunens rike rekreasjonsområder.	<ul style="list-style-type: none"> • Bynære stisystemer gis prioritet i planperioden. Målet er å øke bruken av disse i et folkehelseperspektiv.
Tilrettelegge for utvikling av lokalsentrene Prestebakke og Sponvika.	<ul style="list-style-type: none"> • Legge til rette for at det gis anledning til vedlikeholdsutbygging rundt lokalsentrene. • Det skal i arealplanen utredes innføring av boplikt i Sponvika.
Gi mulighet for utvikling av grender og nabolag i LNF-B områder.	<ul style="list-style-type: none"> • Kommuneplanens arealdel skal gi bestemmelser for utbygging som bygger opp under at grender og nabolag kan opprettholdes. <i>Ang. oppfølging: Se LNF-notat.</i>
Strandsonen skal defineres i planen.	<ul style="list-style-type: none"> • Definere strandsonen i forhold til byggeområder og LNF. • Arealplanen skal se på byggegrenser inn mot vassdrag og ferskvann i arealplanarbeidet og fastsette særskilte grenser der dette er formålstjenlig.
Skal planlegge med tanke på trygghet for naturfarer.	<ul style="list-style-type: none"> • Gjennom framtidsrettet arealplanlegging skal Halden tilpasse seg framtidens klimaendring og skape trygghet for innbyggerne.
Klimamål	<ul style="list-style-type: none"> • Utvikle nye boområder som ikke medfører økt utslipp. • Utslipsreduksjon av klimagasser lik nasjonale føringer.

2 Føringer i fylkesplanen for Østfold (Østfold mot 2050)

Fylkesplanen for Østfold ble sist revidert i 2018, og arealstrategien i planen skal bidra til en bærekraftig utvikling av Østfoldsamfunnet. Regionale planer skal legges til grunn for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i regionen, jf. pbl. § 8-2.

I de regionale strategiene for Halden er satt følgende mål som berører arealplanleggingen for bolig- og tettstedsutvikling:

- **Vi skal legge til rette for en kompakt by- og tettstedsutvikling.**
 - Gjennom arealstrategier for byområdet skal vi legge til rette for at Haldens tetthet og nærhet blir utviklet og ivaretatt.
 - Halden (og Aremark) vil begrense nedbygging av dyrket mark, og innenfor sentrumsnære jordbruksarealer.
 - Vi ønsker samtidig å legge til rette for å opprettholde tettsteder, lokalsentre og bosetting som bygger opp under bosettingsmønsteret som er i dag.
- **Vi vil bygge opp under regionens sterke land- og skogbruksverdier, samt ivareta verdien i det rike kulturlandskapet.**
 - Vi vil gjennom dette sikre arealer for en sterk primærnæring samtidig som vi vil sikre god tilgang til natur- og rekreasjonsområder.

Hensikten med målsettingene er å styrke eksisterende by- og tettstedssentre og bidra til effektiv arealbruk og miljøvennlige transportvalg, dvs. unngå en utvikling som fører til byspredning, bilavhengighet og dårligere tilgjengelighet for dem som ikke disponerer bil. Det langsiktige målet er å oppnå en mer bærekraftig og robust by- og tettstedsutvikling og begrense klimagassutslippene.

I likhet med samfunnsdelen forventer fylkesplanen at Halden/Aremark vil være den delregionen i Østfold med lavest befolkningsvekst. I fylkesplanen trekkes en langsiktig grense mellom by- og tettstedsområder og omlandet, og kommunen skal i planarbeidet fastsette denne endelig. Fram til 2050 skal tettstedsutvikling foregå innenfor denne grensen. Fylkesplanens arealstrategi tar utgangspunkt i at de arealpottene som ble gitt i forrige fylkesplan, fortsatt skal ligge til grunn. Det innebærer at Halden og Aremark har 4 km² til framtidig tettstedsareal for perioden 2009-2050. Maksimalt 5% av boligbyggingen i Halden kan skje som spredt utbygging.

I retningslinjen i 1.1.20 i fylkesplanen heter det:

Halden kommune skal gjøre en ny vurdering av utviklingsretning, langsiktig grense, regionalt næringsområde og rekkefølgebestemmelser i førstkommende rullering av sin kommuneplan, senest innen 2020. Avgrensningen skal skje i tett samarbeid med fylkeskommunen og regional stat.

Fylkesplanen for Østfold har beskrevet den utviklingen som har skjedd de siste årene, og spesielt utfordringene med en videre utvikling av boligområder utover mot E6:

«Utviklingen i Halden går mot en bydelsetablering ved E6, mens den langsiktige grensen i sør, øst og nord fastholdes på dagens grense mot utmark. Utviklingen i vest forsterkes av det store omfanget av handel og arbeidsplasser i området. Utfordringen er å utvikle området til en funksjonell bydel med gode interne strukturer som støtter opp om transporteffektivitetsprinsippet.

Det ønskes ikke en sammenbygging mellom Remmenområdet og Berg/Isebakke. Disse arealene er konfliktfylte, og en utbygging vil redusere de landskapsmessige verdiene ved innkjørselen til Halden by. Ved en utvikling mot E6 har Halden en utfordring med å få på plass gode areal- og transportløsninger med sammenhengende gang- og sykkelveier og kollektivfelt. Et skifte mot E6 kan

også bety en utfordring for jordvernet, samt å opprettholde den eksisterende bystrukturen i Halden by.

Boligetableringer og byutvikling i Halden skal gjøres gjennom fortetting og transformasjon. (...)»

Oppsummering av konkrete oppdrag for arealplanarbeidet som har betydning for utbyggingsareal for boliger

I henhold til samfunnsdelen og fylkesplanen for Østfold skal Halden kommune i rulleringen av kommuneplanens arealdel gjøre en ny vurdering av:

- Dagens tettstedsgrense (fylkesplanen fra 2011)
- Utviklingsretning
- Langsiktig grense
- Rekkefølgebestemmelser

Arealpottene som ble gitt i forrige fylkesplan skal fortsatt ligge til grunn. Det innebærer at Halden og Aremark har 4 km² til framtidig tettstedsareal for perioden 2009-2050. Maksimalt 5% av boligbyggingen i Halden kan skje som spredt utbygging.

3 Statlige føringer for kommunal planlegging

I dette kapittelet nevnes kun et utdrag av de mest sentrale dokumenter med hensyn til planlegging av nye boligområder. Det er viktig å presisere at det er en rekke andre dokumenter som gir føringer for kommunal og regional planlegging.

Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging

Regjeringen skal hvert fjerde år legge fram nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging for å fremme en bærekraftig utvikling i hele landet. Dette går fram av plan- og bygningsloven § 6-1. De [nasjonale forventningene](#) skal følges opp i fylkeskommunenes og kommunenes arbeid med planstrategier og planer, og legges til grunn for statlige myndigheters medvirkning i planleggingen.

Regjeringen legger vekt på at vi står overfor fire store utfordringer:

- Å skape et bærekraftig velferdssamfunn
- Å skape et økologisk bærekraftig samfunn gjennom blant annet en offensiv klimapolitikk og en forsvarlig ressursforvaltning
- Å skape et sosialt bærekraftig samfunn
- Å skape et trygt samfunn for alle

Regjeringen har bestemt at FNs 17 bærekraftsmål, som Norge har sluttet seg til, skal være det politiske hovedsporet for å ta tak i vår tids største utfordringer, også i Norge. Det er derfor viktig at bærekraftmålene blir en del av grunnlaget for samfunns- og arealplanleggingen.

Nasjonale forventninger, pkt. 2.2.:

Fylkeskommunal og kommunal planlegging er viktig for å redusere utslipp av klimagasser og energiforbruk. Beslutninger om lokalisering, byggemåte og utforming av bebyggelse, infrastruktur og

tjenester, kan påvirke utslipp og energiforbruk i lang tid framover. Derfor må vi alt nå ta hensyn til målet om et lavutslippssamfunn i 2050. Omdisponering av skog og myr til andre formål bidrar til klimagassutslipp og negative konsekvenser for naturmangfold og økosystemtjenester. Omdisponering av jordbruksarealer kan øke presset på nydyrking av karbonrike arealer som skog og myr. Effektiv arealbruk og god samordning med transportsystem er viktig for å møte overgangen til lavutslippssamfunnet. Regjeringen legger vekt på fortetting, transformasjon og gjenbruk av eksisterende bygningsmasse.

Statlige planretningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging

Det er fastsatt [statlige planretningslinjer](#) for samordnet areal- og transportplanlegging. Retningslinjene gir føringer for samordning, beslutningsgrunnlag og gjennomføring. Dette stilles blant annet krav om alternativvurderinger som beskriver konsekvenser for miljø og samfunn, herunder samfunnsøkonomiske virkninger. Videre heter det at ved forslag om omdisponering av verdifull dyrket eller dyrkbar jord, eller viktige arealer for naturmangfold, grønstruktur eller friluftsinnteresser, bør potensialet for fortetting og transformasjon være kartlagt. Regionale analyser av befolkningsvekst og befolkningssammensetning og lokale og regionale analyser av boligmarkedet bør inngå i grunnlaget for planleggingen.

Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning

Det er også fastsatt [statlige planretningslinjer](#) for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning for samordnet areal- og transportplanlegging. Retningslinjene gir føringer for å planlegge for løsninger som både reduserer utslippene og reduserer risiko og sårbarhet som følge av klimaendringer.

I § 3 heter det blant annet at kommunene og fylkeskommunene i sin overordnede planlegging skal innarbeide tiltak og virkemidler for å redusere utslipp av klimagasser, der det også tas hensyn til effektiv ressursbruk for samfunnet. Dette bør inkludere tiltak mot avskoging, og eventuelt økt opptak av CO₂ i skog og andre landarealer, og videre sikre mer effektiv energibruk og miljøvennlig energiomlegging i tråd med disse retningslinjene.

4 Demografi, befolkningsutvikling og boligmassen

I dette kapitlet gis en oppsummering av de mest relevante fakta av betydning for å vurdere behovet for nye boliger og boligtyper i Halden i årene som kommer. Høgskolen i Østfold har utarbeidet en undersøkelse (2019), der man har sett nærmere på utviklingen i boligmarkedet og i befolkningsmassen i Østfold i perioden 2000-2018. Faktagrunnlaget nedenfor er basert på HIØ sin rapport, data fra Statistisk sentralbyrå (SSB) og datagrunnlaget som er lagt til grunn i samfunnsdelen til kommuneplanen (vedtatt 1.11.2018).

Befolkningsvekst:

- I Halden var det ved årsskiftet 2019/2020 registrert 31 375 innbyggere (SSB). Fra 2018 til 2019 har befolkningsveksten vært på 0,6 %.
- Halden vil ha en middels befolkningsutvikling, med en noe lavere andel av innvandrerne enn andre byer i Østfold. Dersom man tar utgangspunkt i alternativet med lav innvandring (MMML) vil befolkningsveksten være rundt 14 % fram mot 2040. Det tilsvarer en økning på ca. 4400 personer.

Befolkningsstruktur:

- Andelen barn og eldre er ganske lik i de fire største Østfold-byene, selv om Moss og Halden har en litt større andel eldre i 2019 (20% i hver av byene), og en litt mindre andel yngre.

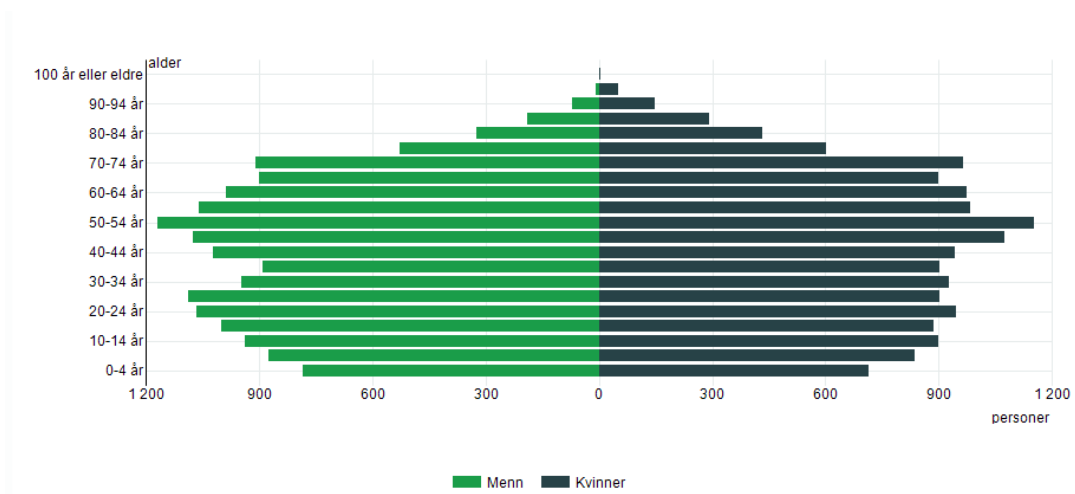


Fig. 1. Befolkningspyramide som viser aldersfordeling for menn og kvinner i Halden – framskrevet folkemengde (lav nettoinnvandring MMML) for 2020.

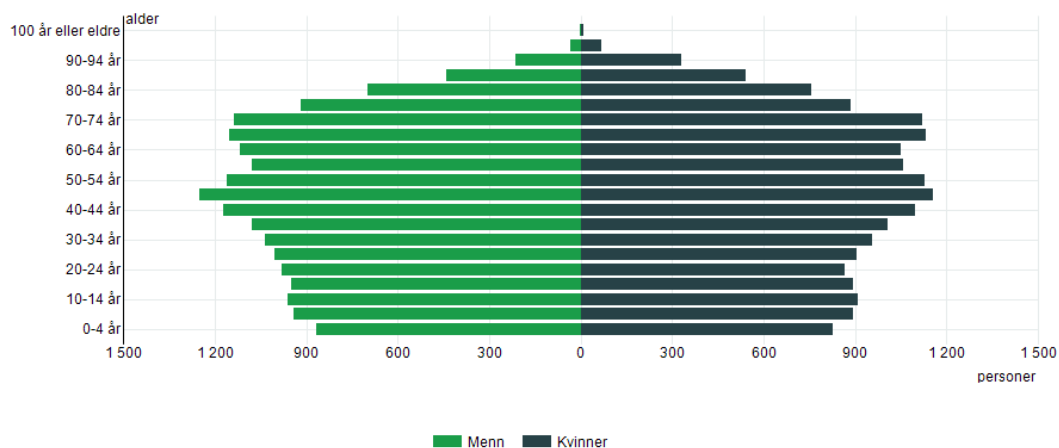


Fig. 2. Befolkningspyramide som viser aldersfordeling for menn og kvinner i Halden – framskrevet folkemengde (lav nettoinnvandring MMML) for 2040.

- Den store endringen i befolkningen vil være en aldersforskyvning mellom aldersgrupper. Figur 1 viser blant annet at det er aldersgruppen med de yngste (under 20 år) er betydelig mindre enn voksne i aldersgruppen 40+. Det betyr at man får en aldrende befolkning.
 - Av de omlag 4400 flere personer i Halden i 2040 vil ca. 3000, eller 68 %, være 67 år eller eldre.
 - Andelen eldre i befolkningen (67+) utgjør i dag 17,7 % av befolkningen. Dette vil vokse til 24 % i planperioden.
 - Andelen barn/unge (opptil 20 år) utgjør 22 % av befolkningen (pr. 3. kvartal 2019). Dette vil reduseres til 20 % i planperioden.

Tab. 2. Befolkningsframskriving i Halden 2020-2040 (MMML). Antall i hver aldersgruppe. Kilde: SSB (per 2020).

	2020	2025	2030	2035	2040	Endringer i antall 2020-2040	Endringer i prosent 2020-2040
0-5 år	1 821	1 878	1 995	2 054	2 051	230	13 %
6-15 år	3 625	3 472	3 408	3 557	3 716	91	3 %
16-19 år	1 492	1 533	1 514	1 429	1 473	-19	-1 %
20-66 år	18 886	19 360	19 829	19 997	19 985	1 099	6 %
67+	5 562	6 274	6 982	7 800	8 549	2 987	54 %
SUM	31 386	32 517	33 728	34 837	35 774	4 388	14 %

Tab. 3. Befolkningsframskriving i Halden 2020-2040 (MMML). Andel av befolkningen i hver aldersgruppe. Kilde: SSB (per 2020).

	2020	2025	2030	2035	2040	Endringer i prosentpoeng
0-5 år	6 %	6 %	6 %	6 %	6 %	0 %
6-15 år	12 %	11 %	10 %	10 %	10 %	-1 %
16-19 år	5 %	5 %	4 %	4 %	4 %	-1 %
20-66 år	60 %	60 %	59 %	57 %	56 %	-4 %
67+	18 %	19 %	21 %	22 %	24 %	6 %
SUM	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	

- Av byene i Østfold har både Halden og Moss en større andel aleneboende enn gjennomsnittet for landet. Andelen i Halden er 40 prosent og utgjør nesten 6000 husholdninger.
- I Halden er andelen husholdninger klassifisert som par uten barn høy (26 %), og andelen par med barn er fallende, se figuren nedenfor.

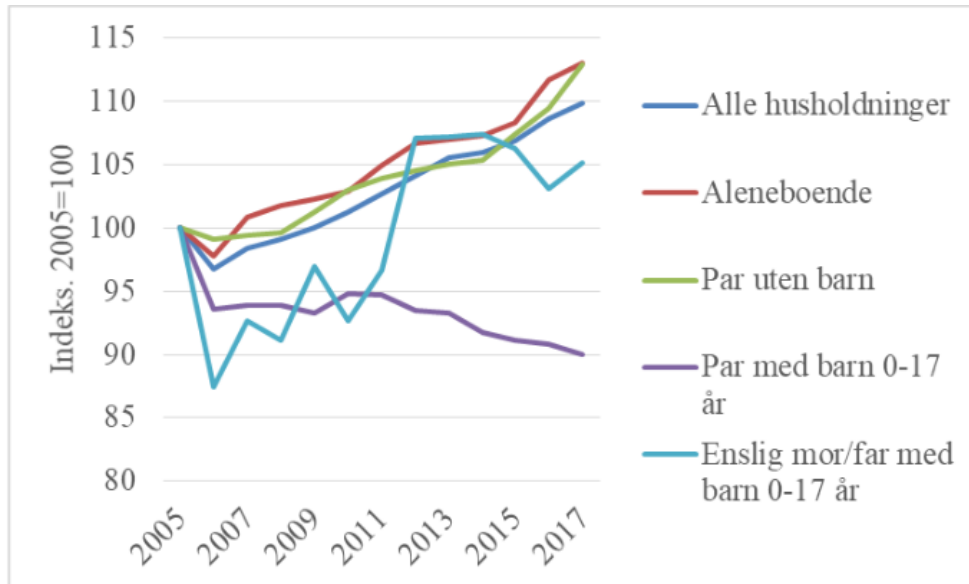
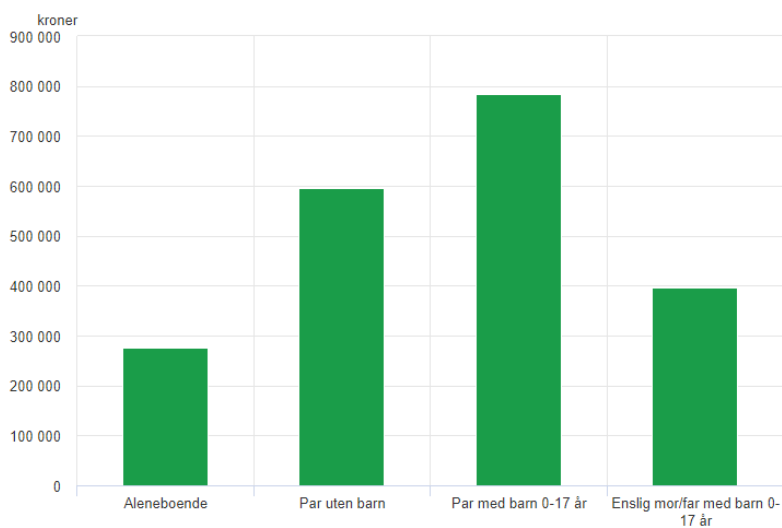


Fig. 3. Ulike husholdningstyper i Halden, og utviklingen fra 2005 til 2017. (Kilde: SSB).

Sosioøkonomiske forhold:

- Halden er preget av lavere medianinntekt etter skatt i husholdningssektoren enn i de andre Østfold-byene.
- Husholdningene i Halden har lavere nettoformuen enn i de andre Østfold-byene. Samtidig er andelen husholdninger med høy gjeldsbelastning lavere enn i de andre Østfold-byene.
- Ved utgangen av 2018 var sysselsettingsandelen i Norge 67,0 prosent, i Østfold 61,7 prosent og 58,7 prosent i Halden for aldersgruppen 22 – 66 år.
- Særlig har økningen i sysselsettingsgapet vært stor i Halden, der andelen sysselsatte har gått ned med 4,6 prosentpoeng fra 63,3 til 58,7 prosent i perioden, og gapet mellom Halden og resten av landet har økt med 3,1 prosentpoeng.
- Uføreandelen for Halden ligger på 15,6 prosent. Det er en økning i forskjellen mellom Halden og de andre Østfoldbyene fra 2017 til 2019.

Inntekt etter skatt for husholdningene



Kilde: Inntekt og formuesstatistikk for husholdninger, Statistisk sentralbyrå

Fig. 4. Inntekt for husholdninger i Halden.

Boligmassen og boligmarkedet:

- Det er registrert 7 917 eneboliger og 2 249 leiligheter i Halden per 1.1.2020 (SSB).
- I Halden ble det i 2018 igangsatt bygging av 156 nye boliger. Gjennomsnittet for perioden 2002 til 2018 er 147 igangsatte boliger per år. Hittil i 2020 (1. mai) er det gitt 76 igangsettingstillatelser.
- Leilighetsandelen av boligmassen er lav (22 %), og tilgangen på leiligheter i Halden har vokst svært lite fra 2006. I eneboligsegmentet har derimot tilgangen på boliger økt betydelig. En vekst i tilgangen på eneboliger på om lag 11 prosent er nesten dobbelt så mye som i landet for øvrig. Også tilgangen på rekkehus har vokst betydelig i Halden.
- Boligmarkedet i Halden karakteriseres av en høyre andel husholdninger (24,6 %) som leier bolig enn i de andre Østfoldbyene.
- Det er 2,09 personer per husholdning.
- Av kommunens innbyggere er det 9 % som bor trangt iflg. SSB sin definisjon¹.
- I Halden var gjennomsnittlig kvadratmeterpris for eneboliger kr. 22 948,- og leiligheter kr. 28 508,- per første halvår 2019.

Borgersen og Kivedal (HiØ 2019) peker på at det i alle Østfoldbyene i perioden etter årtusenskiftet har vært sterkest vekst i antall leiligheter, og ikke i eneboliger eller småhus. I Fredrikstad er antall leiligheter doblet fra 2006 til 2017, mens Halden skiller seg ut med liten vekst i leilighetssegmentet.

Samtidig vokser husholdningene med én voksen (eneforsørgere eller aleneboende) sterkest. Inntektsgapet (målt ved husholdningenes medianinntekt etter skatt) er høyest for husholdningene som lever som par (med eller uten barn), noe som bidrar til svakere boligetterterspørsel i Østfold både i segmentene for store og små boliger (Borgersen, Kivedal 2019).

Enkelte områder i Østfold ser ut til å påvirkes av tilflytting av husholdninger med høyere inntekt enn hva gjennomsnittet i området har. Slik tilflytting kan påvirke likevekten i boligmarkedet og gjøre det

¹ Forklaring: Personer som bor i husholdninger der 1) antall rom i boligen er mindre enn antall personer, eller én person bor på ett rom, og 2) antall kvadratmeter er under 25 kvm per person.

vanskeligere for husholdningsgrupper med middels, eller lavere, inntekter å tilpasse seg boligmarkedet.

Grupper med lavt utdanningsnivå og lav inntekt, og husholdningsgruppene i starten av voksenlivet, kan synes spesielt utsatt for slike situasjoner.

Ifølge Borgersen og Kivedal krever dette aktsomhet fra lokal forvaltning for å unngå negative påvirkninger på folkehelsen på kort sikt fra samspillet mellom bolig og arbeidsmarked.

Endringer i boligmarkedsstrukturen fra eneboliger til leiligheter kan ha samme effekt.

I rapporten fra HiØ heter det at en ikke kan utelukke målkonflikter ut fra en forteningspolitikk argumentert ut fra miljømessig bærekraft og en boligpolitikk som er økonomisk bærekraftig for husholdningssektoren i enkelte lokalsamfunn i Østfold. Halden er påpekt som et slikt område (samtale med Borgersen juni 2019).

Om flytte- og bomønstre

Northern Research Institute Alta (NORUT) gjennomførte i 2014 en undersøkelse av regionale sentras rolle i forhold til bo- og flyttemønstre, og bo- og flyttemotiv (Rapport 2014:8).

NORUT avgrenset studien til regionale sentra til kommuner med tettsteder med 5.000-25.000 innbyggere, som ikke ligger innenfor omlandet til større byer. Medregnet i det NORUT har kalt regionale senterregioner er også omlandskommune til de regionale sentrene, gitt ved avstand og pendling til de regionale sentra, altså de bo- og arbeidsmarkedsregionene (BA-regioner) som de regionale sentrene danner.

Undersøkelsen omfattet 7 ulike årskull. Det store flertallet av de aktuelle årskullene flyttet altså ikke mellom BA-regioner i løpet av sjuårsperioden. Fordelingen på hovedmotiv blant de bofaste, de som heller ikke flyttet internt, viser ikke så store forskjeller mellom regionale senterregioner og andre regionstyper. Sted og miljø er det klart vanligste bomotiv i alle regionstyper, både når en spør etter viktigste bomotiv, og når en vektet de tre viktigste bomotivene som i tabellen nedenfor. Så følger arbeid, bolig og familie som omtrent like viktige bomotiv, mens utdanning og helse er knyttet til spesifikke livsfaser og derfor lite vanlig totalt sett. De to hovedbomotivene som varierer regionalt, er sted og miljø som er vanligst i storby, og arbeid som er vanligst i de mest desentraliserte regionene. De regionale senterregionene ligger nærmest distriktsregionene i svarfordeling på bomotiv, og sted og miljø er altså et litt mindre vanlig bomotiv enn det er i by- og storbyregioner, mens arbeidet et litt mer vanlig bomotiv enn i by- og storbyregioner.

Flyttemotivene skiller seg vesentlig fra bomotivene, ved at det er familieforhold og arbeid som er de vanligste, mens disse var nr. 3 og 4 blant bomotivene blant bofaste. Flytting mellom BA-regioner er altså i større grad motivert av familieforhold, som både kan være knyttet til hendelser i kjernefamilien, og til det å komme nærmere annen familie. Og det er i større grad motivert av arbeid, at en må flytte mellom BA-regioner for å få ønsket arbeid.

5 Forvaltning av jord- og skogbruksarealer, natur-, friluftslivs-, landskaps- og kulturminneverdier

I «Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-2023», vedtatt ved Kgl. Res. 14. mai 2019, gis det i kap. 2.3 føringer for en aktiv forvaltning av natur- og kulturminneverdier. Norge har store natur-, friluftslivs-, landskaps- og kulturminneverdier som det er viktig å ta vare på, i tråd med nasjonale og internasjonale mål.

Dette gjelder også for Halden kommune. Arealendringer er, ifølge de nasjonale forventningene, den viktigste påvirkningsfaktor for truet natur i Norge. Likeledes er arealendringer og endret bruk noen av de viktigste påvirkningsfaktorer for kulturminner og kulturmiljøer.

Landbruket og utmarksressursene er, i hht. kap. 2.4, viktige for mat- og planteproduksjon, bosetting og kulturlandskap, og gir grunnlag for nye, grønne næringer. Stortinget har vedtatt et mål om at den årlige omdisponeringen av dyrka jord skal være under 4000 dekar innen 2020 i samsvar med oppdatert jordvernstrategi. Samtidig skal verdiskapingen i jord- og skogbruket økes. Skogen kan gi positive klimagevinster gjennom opptak av CO₂ og binding av karbon gjennom bruk av tre, og det ligger et stort potensial for verdiskaping i skog og trenæringen.

Naturmangfoldloven, jordloven og kulturminneloven er særlovene som skal bidra til at man ivaretar hensynet til blant annet arealressursene (jord, skog, fjell mv.), naturmangfoldet (inkl. geologi og økologiske prosesser mv.), landskap og kulturminne og –miljøer. Alle disse verdiene skal ifølge formålsbestemmelsene ivaretas på en helhetlig måte til beste for både nålevende og framtidige generasjoner.

Det er registrert flere viktige kulturmiljøer og kulturhistorisk landskap av nasjonal interesse i Halden, jf. Riksantikvarens register KULA og NB!registeret. I tilknytning til fylkesplanen for Østfold er det også utarbeidet [temakart](#) for regionalt viktige kulturmiljøer og kulturminner. I [vedlegg 1](#) vises to kulturhistorisk viktige landskap, henholdsvis Iddefjordfjella og Iddesletta.

Noen av arealene som er avsatt til framtidig boligområder i gjeldende kommuneplan, samt innspill til nye boligområder, berører viktige friluftslivsområder samt jordbruks- og skogbruksarealer og kulturlandskap.

Utvikling av boligområder må derfor også sees i sammenheng med ivaretagelse av natur- og kulturhistoriske landskap og -miljøer, skog- og jordbruksarealer, friluftsliv og landskapshensyn. Langsiktig arealplanlegging skal bidra til å sikre disse verdiene, og legge til rette for bærekraftig utvikling. Disse interessene gir også verdier for befolkningen og bidrar til Halden kommunes attraktivitet.

I [vedlegg 1](#) vises et utvalg av disse verdiene på kart, men av plassmessige hensyn det gis ikke en fullstendig oversikt i dette notatet. Vi viser for øvrig til konsekvensutredningen, der det blir det gjort en vurdering av mulig påvirkning på disse verdiene for de konkrete og aktuelle områdene.

6 Situasjonsbeskrivelse – boligmarkedet, boligbehov og potensialet for utbygging

6.1 Karakteristikk ved boligutbygging i Halden

6.1.1 Områdene innenfor tettsteds grensen

Dette området kan i hovedsak deles inn i tre områder:

- 1) Sentrumsplanens område
- 2) Området mellom sentrumsplaneområdet til BRA-veien – Øbergveien - Folkvang skole (Mellomsonen)
- 3) Sonen som ligger utenfor BRA-veien – Øbergveien – Folkvang skole (Byrandsonen).

Alle sonene er relatert til tettstedet innenfor tettsteds grensen.

Områdene ligger lagvis og er bygd ut i takt med byens vekst og utvikling (fra leiegårder med leiligheter til eneboliger).

1) Sentrumsplanområdet

I sentrumsplanens område er det lagt opp til at det skal bygges 1000 boliger (jf. sentrumsplanen). Dette må i hovedsak skje som transformasjon av arealer til industriformål, næringsformål og noe boligformål. Sentrumsplanen legger opp til en tett og «massiv» bebyggelse.

Når en ser boligbyggingen i sentrum ut fra hva som faktisk har skjedd de siste 10 – 20 årene, kan den beskrives noe grovt som dette:

For områder med tett/lav trehusbebyggelse (eks Banken og Damhaugen/Porsnes) har mye av utviklingen skjedd som ombygging av eldre bygningsmasse til mindre enheter i eksisterende bygninger. Dette er i hovedsak boliger som har blitt lagt ut i utleiemarkedet for senere å bli solgt som selveierboliger (trend de siste 5-6 årene).

Nye boliger har kommet som følge av transformasjon av eldre ubebygde tomter, eller omgjøring av tidligere næringsarealer/havnearealer. Dette har vært til flermannsboliger for salg (f.eks. Os Allè, Grønland, Langbrygga).

Det en kan se, er at flere prosjekter har ligget ute til salgs i lang tid. Noen har blitt overført til utleiemarkedet for en periode, før de har blitt solgt. Det har også vært tilfeller der prosjekter har blitt lansert, men trukket ut av markedet på grunn av for høye kostnader. Det har også vært en tendens at den kollektive boligbyggingen, som var rådende i sentrumsområdet frem til rundt 2005, har blitt selveierprosjekter.

I de prosjektene som bygges om til boliger til salg er omsetningen preget av lang salgsprosess. Nybygg/større omgjøringer medfører i dag salgspriser på om lag 50 til 60 000 kr m².

- Pr. 15. april er det 25 leiligheter som ligger til salgs på FINN innen sentrumsplanens område. Tilbudet dekker de fleste prisklasser og størrelsene varierer fra 50 til 110 m².
- I tillegg er det under bygging 25 nye leiligheter i sentrum. Disse er omgjøring av eksisterende bygningsmasse. Under prosjektutvikling er det innen sentrumsplanens område om lag 100 nye boenheter.

Det er få utbyggere/investorer i Halden som foretar utvikling og utbygging av større boligprosjekter i sentrum. Dialog rundt flere utbyggingsområder de siste årene har gitt erfaringen at investorer/utviklere gjerne har en lokal tilknytting. Dette har hindret utbyggingstakten og dermed realisering av målsettingen som ligger i sentrumsplanen. Eksterne investorer har hatt høyere avkastningskrav enn det en kan oppnå i Halden, og derfor vist liten interesse for Halden.

Prisutviklingen for nybygde boliger i sentrum har vært lavere enn prisstigningen (KPI) viser salgsstatistikk på eiendomssalg. For boliger eldre enn 10 – 15 år følger disse generell prisstigning.

For å få til utvikling av sentrum har det vist seg at kommunen må regne med å spille en aktiv rolle med hensyn til tilrettelegging og deltakelse. Vi ser det både i utvikling av Tyska/Hollenderen, Kvartalet med Brygga Kultursal og Jernbanetomta.

Deltakelse kan innebære å være medinvestor, bygge formålsbygg, sikre sosial boligbygging og gjøre sentrum mere «oppholdsvennlig» for alle aldersgrupper (parker, turstier, uterom, aktiviteter o.l.).

For utbyggingsprosjekter i sammenlignbare byer (mht. innbyggere) viser forskningen (TØI) at den viktigste rollen fra det offentlige ofte har vært at kommunen har fungert som dialogpartner og kobler mellom ulike aktører. Dette er nok også gjeldende for Halden, men flere prosjekter de siste årene har vist at kommunen også må være inne i prosjekteierskapet i en eller annen form.

2) Mellomsonen

Mellomsonen er definert som området mellom BRA-veien/Øbergveien og sentrumsplanens områder.

I etablerte boområder rundt sentrum skjer utbygging i hovedsak gjennom tomtedelinger. Det er en del mindre områder som har blitt regulert/omregulert i mellomsonen for å bygge mer enn 3 boenheter evt. øke høyder og utnyttelse (eks Berga).

Mellomsonen har noe ledige arealer (store tomter), men disse eies av private som ofte bor i området selv. Noen av disse (gjerne etter eierskifter) realiserer på eget initiativ tomtedeling og fortetting.

Vi har en rekke pågående og nylig realiserte prosjekter (Båstadlundveien, Trafoveien, Fjellknattveien, BRA-veien, Likollveien osv.). Det er ønskelig at dette skal fortsette, og kommuneplanens bestemmelser vil bli tilrettelagt for en slik utvikling.

En fortetting av et *større* boligpotensiale i mellomområdet vil kreve at kommunen tar en aktiv rolle i transformasjon av bebyggelsen for å skaffe flere boenheter.

Kommuneplanarbeidet har vist at dette er vanskelig å få til. Det er få innspill fra grunneiere i mellomsonen, hvilken kan hende skyldes at tomtedeling dekker behovet. Fortetting i mellomsonen må skje som områdeplanlegging og mulig sanering av bygningsmasse for å få ønsket struktur og økt boligmasse. Kostnader ved slike områdegrep kan øke boligkostnadene i forhold til kostnader ved tomtedeling og nybygg. En må også regne med at det vil ta lang tid for å få til ønsket utvikling da det ved slike prosesser ofte blir store interessekonflikter.

Alternativt kan det legges til rette for tomtedelinger og utvikling av store eiendommer for å øke tettheten i bebyggelsen. Dette er en noe mere usikker «vei» da områder en ønsker å bevare helheten av hovedsak ligger innenfor denne mellomsonen, jf. rapporten om verneverdige områder fra Asplan Viak.

Kostnadsnivået innenfor denne sonen viser lavere kvadratmeterpriser på brukte boliger. Disse ligger om lag 10 000 kr/m² lavere enn nye boliger som blir bygd i disse områdene (noe prisstatistikk på omsetninger viser). Det kan se ut som om nye boliger i dette området har en pris på 40 – 45 000 kr/m² og oppover.

Prisstigningen på nybygde boliger har for enkelte «populære» områder vært over generell prisstigning. Ellers følger mellomsonen i hovedsak prisstigningen. For eldre boliger er prisstigningen lavere enn generell prisstigning. Oppgraderte boliger følger i hovedsak prisstigningen. (kilde: Eiendomsomsetnings-statistikk)

Det er lite trolig at denne sonen vil kunne gi vesentlig bidrag til byggeklare tomter på kort sikt.

3) Byrandsonen

Dette er området som i hovedsak ligger utenfor BRA-veien og Øbergveien – Folkvang skole.

Nye utbyggingsområder ligger i hovedsak i denne sonen. Det ligger utbyggingsområder stort sett spredd rundt hele bysentrum (fra vest – nord – øst – sør). Her er både ferdig regulerte områder som er under utbygging og fremtidige utbyggingsområder. Alle boområder i tettstedet ligger innen en 4 km sirkel med sentrum i Wiels plass og innenfor tettsteds grensen (NB! Denne skal vurderes i planarbeidet).

Det en ser er at mange av de eldre boområdene i denne sonen har lav BYA-utnyttelse (dvs. bebygd areal) av tomtene. Dette er i seg selv et godt utgangspunkt for fortetting. En ser imidlertid at det er lite fortetting i denne sonen på eksisterende boligtomter, men det er flere områder i byrandsonen som har fått endret bruk ved at virksomheter har blitt lagt ned og eiendommen har blitt utviklet til boligformål.

Utbyggingen slik den har utviklet seg kan beskrives som en «løk-utvikling». Nye områder legger seg rundt tidligere områder.

Prisene i denne sonen varierer svært. Nybygg har en pris på kr. 40 000 pr m² og oppover, avhengig av kvalitet og størrelse. Kvadratmeterpris for bruktboliger ligger for det meste fra kr. 25 000 til 35000 kr./m² (Eiendomsomsetninger). Bruktboligprisene i denne sonen varierer mye fra område til område, hvilket eventuelt kan skyldes at områdene har ulik attraktivitet.

Omsetningen i disse områdene er stor, og det kan se ut som om at prisnivåene i disse områdene tiltrekker flest nye kjøpere. Det må sies at en også for denne sonen har områder som har lavere omsetningshastighet.

Prisstigning i disse randsonen er veldig avhengig av område og attraktivitet. Det er ikke mulig å si noe generelt om dette, men det kan se ut som om prisen på nye boliger har liten stigning de første 5 årene etter innflytting.

Utbyggingen i disse områdene gjøres som en felttilrettelegging der byggmestre kjøper tomter og bygger for salg. Dette medfører at utbyggingen følger etterspørselen i markedet.

Det en ser er at de siste årene har det blitt fler og fler nye områder med høy utnyttelse. Dette er i tråd med nasjonale føringer i arealbruk, men divergens med målet om høyere bolig- og næringstetthet først og fremst i sentrum.

Disse områdene utbygges også med mindre og mellomstore boenheter. Dette er i tråd med det markedet (mindre familier, enslige, unge etablerere) etterspør.

Ledig fremtidig utbyggingsareal i eksisterende plan er dekkende for boligbehovet i planperioden. (Fremgår av «Rapport ubebygde områder på regulert areal»)

Generelt om prisutvikling

Halden har en lavere prisstigning på eiendommer enn øvrige Østfold (Boligmarkedsutviklingen i Østfold). Dette spiller mye inn på investeringslyst for investorer. For innbyggere som skal ha en bolig å bo i for egen del er dette en fordel. Boligprisene i Halden er tilpasset det generelle inntektsnivået i befolkningen.

6.1.2 Områdene utenfor tettstedsgrensen

Tettstedsgrensen

Tettstedsgrensen er «fastsatt» ut fra en vurdering fra 2008/2009. På grunn av diverse endringer som følge av kommuneplanarbeidet i 2011 som endret bygge-områder er Halden kommune pålagt å justere tettstedsgrensen ved denne rulleringen. Endringene som ble gjort var bl.a. at Hovsfjellet ble tatt ut, næringsområdet ved fengslet ble tatt ut, og nytt næringsområde mellom gammel og ny E6 ble tatt inn. Siden tettstedsgrensen skal justeres, åpner dette for at mindre endringer kan gjøres i arbeidet.

Det har kommet noen innspill som ligger inntil tettstedsgrensen. Disse vil bli vurdert i planarbeidet.

Sone på 3 km utenfor tettstedsgrensen

Fylkesplanens føringer er at det i en krets av 3 km fra tettstedsgrensen ikke skal skje feltutbygging og vesentlig grad av tomtedeling. I arbeidet med kommuneplanen har en anbefalt at det ikke legges inn innspill som er innenfor denne sonen.

Områder utenfor 3 km sonen

For arealer som ligger utenfor denne 3 km-sonen er de behandlet i rapport for LNF.

Problemstillingen for dette området er at eksisterende reguleringsplaner (Fagerholt, Ystehede, Bakke, o.l.) gir åpning for utbygging som ikke er i tråd med regionale føringer med 5% (7 – 8 boliger pr år). Årsaken er at det i reguleringsplanene er bestemmelser om at eneboligtomter kan sammenføres, og at det tillates utbygging med rekkehus/kjedehus o.l. som gir et vesentlig større antall boenheter enn forutsatt. Gjeldende kommuneplan eller reguleringsplanene har ikke bestemmelser som gir kommunen mulighet for å styre utbyggingen i tråd med fylkesplanen.

Dette medfører at det åpnes for mindre muligheter for etablering av nye boenheter i områder som dokumentet viser til.

Tettstedene Prestebakke, Aspedammen og Sponvika

I disse områdene er det åpnet for vedlikeholdsbygging. Av disse stedene er det i hovedsak Sponvika som har hatt større utbygginger de seneste årene. Alle tettstedene har reguleringsplaner. For

Prestebakke og Aspedammen er det ledige utbyggingsarealer i eksisterende planer, både nåværende og fremtidige. Disse er dekkende for etterspørselen.

Sponvika er i en særstilling. Her er det behov for å områderegulere den eldre delen av Sponvika, da «trykket» på fortetting og utvikling er til stede og eksisterende kommuneplan ikke har særskilte bestemmelser. Det er også et fremtidig utbyggingsområde i tilknytning til Sponvika. Dette har ligget i planen siden kommuneplanrevisjonen i 2003. Det har ved denne rulleringen blitt spilt inn flere større områder som ikke er i samsvar med «vedlikeholdsbebyggelse» og som dermed er avvist.

Leiren

Leiren har utviklet seg som et boligområde med høy grad av tetthet i ny bebyggelse og et prisnivå på 25 000 til 30 000 m² per kv.m. for nybygg. Etterspørselen for denne bebyggelsen har vært stor, spesielt fra personer som har sin arbeidsplass i Sverige og innover mot Nedre Glommaregionen. Behovet for tilbud i dette prisnivået har vist seg stort. Dette understøttes også av HIØ rapport om boligutvikling i Østfold fra 2018.

Leiren er i fylkesplanen definert som tettsted. Samfunnsplanen har imidlertid «avsertifisert» området som tettsted. Det er i forbindelse med føringen fra samfunnsplanen foreslått tatt ut boligområder som ligger sør for Sponvikaveien og mot fjorden. Området som ligger nordover for utviklet område er regulert og satt i bero i påvente av kommuneplanprosessen.

Anbefaling for del av leiren som er satt i bero.

Det anbefales at området skal åpnes for regulering til boligformål, men det må legges nødvendige beskyttelsessoner mot planlagt næringsområde vest for oldtidsveien (Gamle Kongevei).

Det bør åpnes for at eksisterende fremtidig utbyggingsområde sør for Sponvikaveien vurderes opp mot andre innspill i planarbeidet (samsvarer med samfunnsdelen).

6.3 Boligpriser i Halden

Boligpriser for ulike typer boliger i ulike deler av Halden kommune vil være en viktig faktor med hensyn til tilbud for ulike grupper innbyggere og bosettingsmønstre.

- Er det slik at leiligheter i sentrum er dyrere enn leiligheter utenfor sentrum?
- Må småbarnsfamilier bo i byrandsona for å ha råd til å kjøpe en enebolig?

Administrasjonen har foretatt en gjennomgang av alle boliger som lå ute til salgs i Halden per 27.3.2020 på Finn.no. Totalt 91 boliger er omfattet av undersøkelsen.

Det er et vidt spenn i type bolig, størrelse og lokalisering. Prisene som er registrert og lagt til grunn i beregningene er prisantydning med omkostninger. For borettslagsleiligheter er fellesgjelden inkludert. Vi har beregnet gjennomsnittlig kvadratmeterpris for ulike typer boliger (eneboliger, flermannsboliger, leiligheter) og sett på priser i ulike geografiske deler av kommunen. Inndelingen i områder framgår av kart i [vedlegg 2](#).

Prisantydningen gir en pekepinn om kostnadsnivået, og er det som boligkjøpere forholder seg til. Så vil det kunne være avvik mellom prisantydning og det boligen faktisk blir solgt for. Siden vi ikke hadde tilstrekkelige data for å kunne gjøre tilsvarende analyse for solgte boliger, legger vi denne til grunn. Vi mener at analysen inneholder tilstrekkelig med data og at det er de relative prisforskjellene som er interessante her. Analysen gir et godt bilde av den generelle prisvariasjon geografisk og for ulike boligtyper i kommunen.

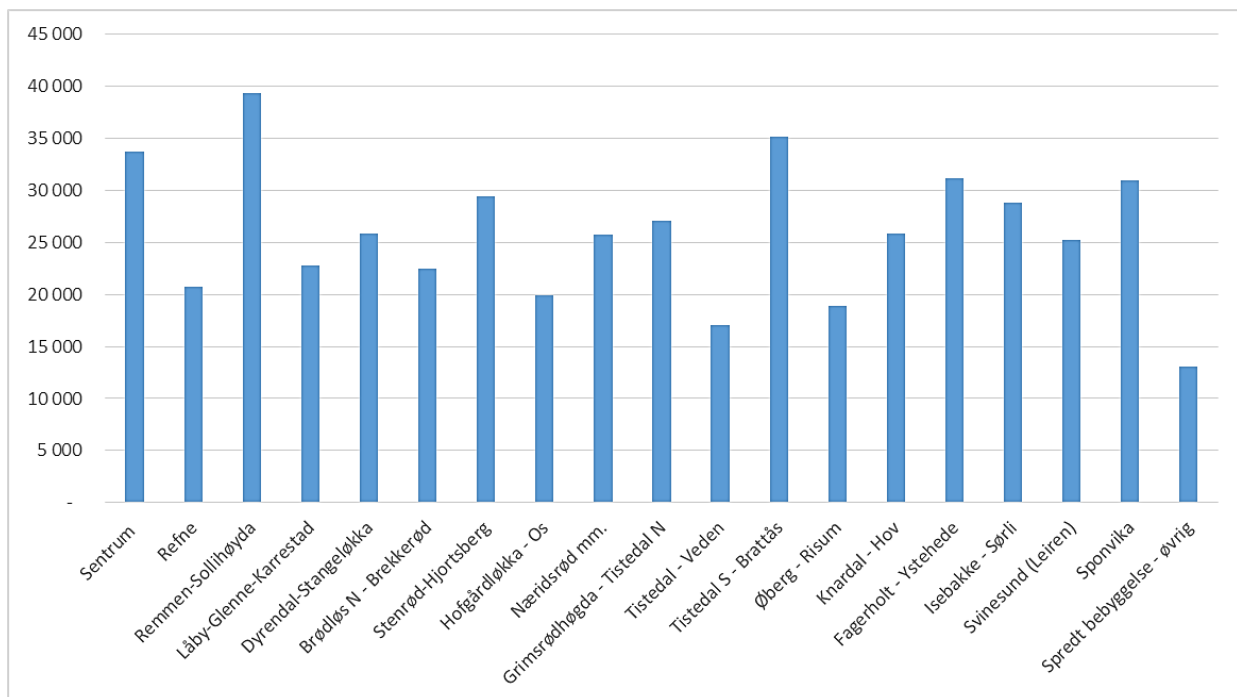


Fig. 5. Gjennomsnittlig prisantydning per kvadratmeter for boliger i Halden til salgs den 27.3.2020. (Kilde: Finn.no).

Undersøkelsen viser at gjennomsnittlig prisantydning for alle typer boliger i sentrum ligger på i underkant av kr. 34 000 (18 objekter), i området Tistedal sør-Brattås-Oreid er prisantydningen kr. 39 000 (21 objekter), mens på Låby-Glenne-Karrestad er prisantydningen 23 000 (6 objekter). På Refne, som er et sentrumsnært område, er prisantydningen i underkant av kr. 21 000 (2 objekter).

Boligprisene er naturligvis påvirket av blant annet ulik alder på boliger, i og med at dette utvalget tar med seg både nye og eldre boliger, og standard på boligen.

Om man splitter opp boligene i to typer; henholdsvis eneboliger og flermannsboliger/leiligheter, er prisantydningen per kvadratmeter følgende for de ulike geografiske områder:

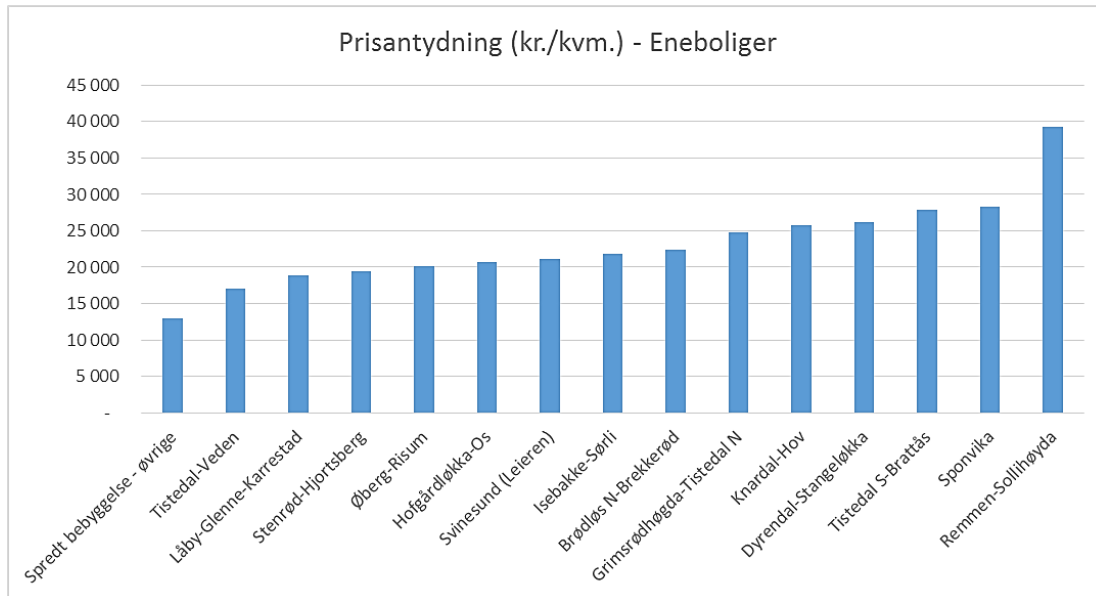


Fig. 6. Gjennomsnittlig prisantydning per kvadratmeter for eneboliger i Halden til salgs den 27.3.2020. (Kilde: Finn.no).

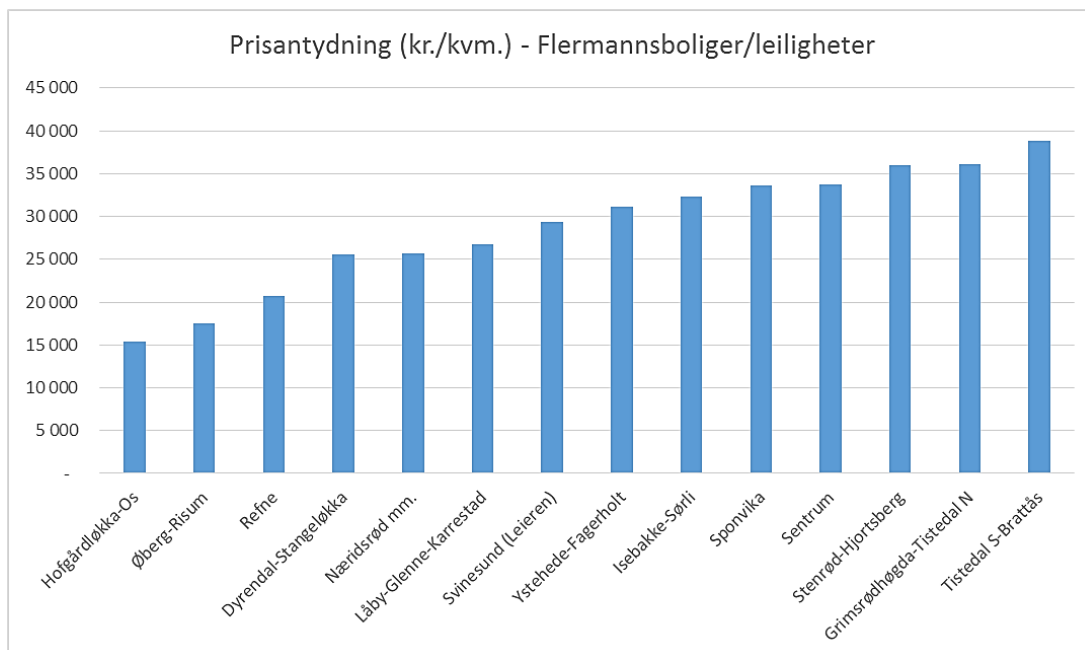


Fig. 7. Gjennomsnittlig prisantydning per kvadratmeter for flermannsboliger og leiligheter i Halden til salgs den 27.3.2020. (Kilde: Finn.no).

Det var ingen eneboliger i sentrum som lå ute til salgs den 27.3.2020. De dyreste eneboligene målt i pris per kvadratmeter ligger på Remmen-Sollihøyda (vel 39 000 kr/m², 2 objekter), Sponvika (28 300

kr/m², 1 objekt) og Brattås-Tistedal sør (27 800 kr/m², 7 objekter). De rimeligste eneboligene ligger i spredte områder (LNF), Tistedal-Veden (1), Låby-Glenne-Karrestad (4).

Når det gjelder leiligheter og flermannsboliger, ligger de dyreste boligene i Tistedal sør-Brattås (38 900 kr/m², 14 objekter), Grimsrødhøgda-Tistedal nord (1) og Stenrød-Hjortsberg (36 000 kr/m², 3). Boligene i sentrum (33 700 kr./m², 18 obj.) har en prisantydning som ligger i gjennomsnitt 5000 kr. lavere pr. kvadratmeter enn leiligheter/ flermannsboliger i Tistedal sør-Brattås.

Leiren - Gamle Kongevei 7-33:

Foruten undersøkelsen av prisantydning for ulike boligtyper i kommunen, er det også foretatt en beregning av *salgspris* for de 14 flermannsboligene i Gamle Kongevei, jf. figur 13. Boligene er størrelsesmessig på 81-124 m². Disse har i gjennomsnitt vært solgt for vel 28 000,- kr./kvadratmeter.

Oppsummering fra de funn vi finner i vår analyse av boligpriser på FINN:

Det er et godt og variert tilbud av boliger av ulike typer til salgs i Halden per mars 2020.

- Det er ingen entydig sammenheng mellom pris og beliggenhet ift. sentrum.
- Boliger i boligfeltene på Sollihøyda, Grimsrødhøgda, Brattås, Oreid osv. har relativt høye priser. Noe av dette skyldes blant annet at det er nyere boliger her enn i en del andre områder.
- Leiligheter og flermannsboliger som ligger i sentrum, eller nært til sentrum, er konkurransedyktige mht. prisnivå. Det er både nyere (oppussede/bruksendrete) og eldre leiligheter/flermannsboliger i dette utvalget.

6.4 Boligbehov

Asplan Viak har i sin delrapport «Situasjonsbeskrivelse, kunnskapsgrunnlag og fortettingsstrategier» beregnet et boligbehov på **2200 boenheter**. Beregningen er basert på data om gjennomsnittlig antall personer per husholdning, SSBs framskrivninger (MMML). Dersom man legger til grunn et noe lavere antall personer per husholdning grunnet aldring av befolkningen, er behovet **ca. 2350 boenheter**. Når andelen eldre øker, vil trolig en større andel av befolkningen bo på institusjon, slik at behovet kan være noe lavere enn 2350.

6.5 Potensialet for utbygging innenfor sentrum og allerede regulerede områder

Sentrumsområdet

I sentrumsplanen er det lagt til rette for **1000 nye boenheter** fram til 2027. I et lengre tidsperspektiv er det antatt at det er mulighet ytterligere et stort antall boliger i tillegg når forholdene omkring arealene rundt jernbaneområdet og havna er avklart.

Grunnlaget for beregningen av potensialet for 1000 nye boenheter i sentrum framgår av [planbeskrivelsen for sentrumsplanen](#). Tabellen nedenfor viser en oppsummering av beregnet kapasitet for utbygging innenfor sentrumsplanens område:

Tab. 4. Oversikt over beregnet potensiale for antall boenheter i sentrum, jf. planbeskrivelsen til sentrumsplanen.

Område	Potensiale for antall boenheter
NORDSIDEN	
Busterudgata brl.	30
Essotomta	15
St. Joseph/p-plass sør for Vognmakergata	100
Rødsberg skoleområde (omforming ikke avgjort ennå)	80
Kvartal med Sentrum bilservice og Frivillighetssentralen	45
Svenskegata – Jacob Blocks gate	Ikke angitt
+ Flere eiendommer på nordsiden	Ikke angitt
SYDSIDEN	
Olav V's gate - Borgergata	25
Grønland	200
Gamle driftsbanegården	400
Tyska og Hollenderen	300

Potensialet for antall nye boenheter er blant annet avhengig av hva slags bygningstypologi som velges i de ulike områdene.

Regulerte områder som ennå ikke er bebygd

Det er en rekke vedtatte reguleringsplaner som forventes å bli realisert den neste 10-års perioden. Som en del av arbeidet med rullering av kommuneplanens arealdel, er det gjort en kartanalyse og beregning av hvor mange boenheter som kan oppføres på eiendommer som i dag er regulert til boligbygging, men ennå ikke er bebygd. En konservativ beregning viser at det er rom for oppføring av **rundt 820 boenheter på eiendommer ferdig regulert til bolig** per mars 2020 (Samfunnsavdelingen, Halden kommune).

Beregningen er gjort i et GIS-verktøy, basert på tomtestørrelser og areal. Det er gjort samme beregninger for alle type arealer, det vil si at det ikke er gjort manuelle vurderinger av enkelttyper. Detaljene er beskrevet i Samfunnsavdelingens rapport «*Ubebygde tomter på ferdig regulert areal*» datert 30.10.2019, med revidert beregning foretatt i februar 2020. Analysen består av flere trinn. Først ble det hentet ut alle tomter/eiendommer som ligger i arealer regulert til bolig. Deretter er det forutsatt at det bygges enebolig på alle tomter som er mellom 0,6 daa (600 m²) og 2 daa. Eiendommer mindre enn 0,6 daa. ble fjernet fra analysen, da vi har forutsatt at disse ikke bygges ut.

På eiendommer større enn 2 daa blir det svært ofte bygget flermannsboliger. Her har vi forutsatt at 20 % av arealet brukes til annet enn bolig, for eksempel vei, lekeplasser, grønstruktur mv. På de øvrige 80 % har vi, ut fra det vi har sett i Halden de siste årene, forutsatt at det blir oppført en bolig per 0,4 daa.

Det er flere feilkilder som gjør at det reelle antallet boenheter både kan bli høyere og lavere, for eksempel:

- Reguleringsplaner har angitt en annen utnyttelse enn forutsetningene som er lagt til grunn i analysen.
- Noen av arealene har en form eller et terreng som gjør at det ikke egner seg for utbygging, selv om arealet er stort nok.
- Grunneier ønsker ikke å bygge på tomta.

Disse feilkildene gir relativt stor feilmargin. Basert på erfaringer fra utbygginger de siste årene, og at flere av usikkerhetene peker mot et større antall heller enn lavere, anser vi anslaget på 820 boliger for å være et konservativt anslag.

Vi har ikke gått inn i hver enkelt reguleringsplan og undersøkt antall boenheter som kan oppføres på hver tomt. Delvis fordi mange reguleringsplaner gir fleksible rammer for utbygging, og delvis fordi vi ser at det de siste årene ofte blir bygget flere boenheter på hver tomt. I en del reguleringsplaner er det bestemmelser som åpner for at det kan oppføres rekkehus, kjedehus o.l. For eksempel på Fagerholt 2 er det 56 tomter innenfor reguleringsplanens område. Planbestemmelsene § 2.2 åpner for mulighet for å sammenføre to eller flere tomter for oppføring av kjedehus, rekkehus eller tunløsning/ småhusbebyggelse. Nyere byggesaker viser at dette også blir realisert, og at det derfor kan bli flere boenheter på hver tomt.

Fortetting i eksisterende områder, for eksempelvis gjennom fradeling av tomter, og oppføring av flere enheter på tomter inntil 2 daa, inngår ikke i denne beregningen. I denne analysen har vi kun tatt med eiendommer som ikke er bebygd ennå. **Administrasjonens analyse framgår av vedlegg 3.**

6.6 Potensialet i områder avsatt i gjeldende kommuneplan som ikke er detaljregulert eller ferdig utviklet

6.6.1 Areal/tomter i områder som er avsatt til framtidig boligbebyggelse i gjeldende kommuneplan og som ikke er detaljregulert eller utviklet

Fra tidligere og gjeldende kommuneplaner er det lagt inn 20 byggeområder som «Boligbebyggelse – framtidig» hvor det ikke er igangsatt regulering, eller som ikke er detaljregulert. Totalt utgjør disse områdene vel 1200 daa. Tabellen nedenfor gir en oversikt over disse.

Tab. 5. Byggeområder avsatt til «framtidig boligbebyggelse» i kommuneplanen og som ikke er detaljregulert eller igangsatt.

Planområde	Areal (daa)	Planformål	Område
B1	30	Boligbebyggelse-framtidig	Sponvikveien
B2	24	Boligbebyggelse-framtidig	Svinesund
B3	122	Boligbebyggelse-framtidig	v/Gamle Svinesundsveien
B4	43	Boligbebyggelse-framtidig	v/Gamle Kongevei, Svinesund
B5	45	Boligbebyggelse-framtidig	Område vest for Englekor
B6	301	Boligbebyggelse-framtidig	Bæringen
B7	210	Boligbebyggelse-framtidig	Brekkerød
B8	28	Boligbebyggelse-framtidig	Hollenderen – kommunalt areal
B10	5	Boligbebyggelse-framtidig	Nybo
B11	42	Boligbebyggelse-framtidig	Fosseveien-Smedbruket
B12	4	Boligbebyggelse-framtidig	Tistedal
B13	85	Boligbebyggelse-framtidig	Harekas
B15	129	Boligbebyggelse-framtidig	Grinda
B18	33	Boligbebyggelse-framtidig	Risum

B24	34	Boligbebyggelse-framtidig	Korpås - komm. areal 8,8 daa
B26	17	Boligbebyggelse-framtidig	Ystehede - komm. areal
B28	3	Boligbebyggelse-framtidig	v/Løkkebergveien
B30	6	Boligbebyggelse-framtidig	Oskleiva
B31	4	Boligbebyggelse-framtidig	Grimsrødhøgda
B32	76	Boligbebyggelse-framtidig	Brekkerød nord, komm. andel ca 8 daa
SUM	1241		

6.6.2 Tidligere fradelte tomter

Det er foreslått at tomter fradelte etter 2003 fortsatt skal kunne bebygges. Dette omfatter **11 tomter i LNF-områder** og **ca. 110 tomter** som ligger i områder med arealformål bebyggelse og anlegg, og som ligger utenfor tettsteds grensen.

6.6.3 Oppsummering om boligpotensialet som ligger i gjeldende planer

- Sentrumsplanen: Anslår et potensiale på **1000 boenheter** innenfor sentrum.
- Tomter som er regulert til bolig, men ikke utbygd: **Omkring 820 boenheter.** (Herav er det beregnet 7 boenheter i sentrum, jf. punktet over).
- Areal avsatt til framtidig boligbebyggelse i gjeldende kommuneplan som ikke er detaljregulert og utviklet: **Ca. 1200 daa.**
- Fradelte tomter; tomter i LNF-områder og tomter som ligger utenfor tettsteds grensen: **Vel 120 tomter.**

6.7 Muligheter for utbygging og fortetting, jf. analyse foretatt av Asplan Viak (Rapport 2019)

På bakgrunn av overordnede føringer for kommunal planlegging, både ut fra et bærekraftsperspektiv og et arealbruksperspektiv, var det behov for å lage en rapport om muligheter for fortetting innenfor tettsteds grensen, og hvilke kulturhistoriske hensyn en bør ta. Asplan Viak ble kontaktet for å gjøre dette, og de la fram sin anbefaling i januar 2019.

I tillegg er flere ulike fagrapporter lagt til grunn i administrasjonens arbeid, blant annet TØI sine rapporter. Asplan Viak og TØI er samstemte i sine anbefalinger sett ut fra et byplanperspektiv.

Videre har vi sett på en folkehelse og sosio-økonomisk tilnærming som er utarbeidet av HIOF. Denne advarer mot for streng styring mot fortetting, jf. kapittel 4.

Rapportene er brukt i arbeidet med å foreslå strategi.

Beskrivelse av vurderingene og anbefalingene fra Asplan Viak

Vi viser til rapporten fra Asplan Viak (2009) når det gjelder situasjonsbeskrivelse og metodikk for analysen som er foretatt. Her gjengis bare oppsummeringen og anbefaling av strategien. (Asplan Viak har beregnet sitt boligpotensiale ut fra en arealberegningsmodell) Rapporten kan i sin helhet leses på kommunens hjemmeside under rullering av kommuneplanens arealdel.

Asplan Viak har konkludert med at de anbefaler at man benytter flere ulike fortettingsstrategier som byggesteiner i en langsiktig strategi:

1) Den aller viktigste byggesteinen er dagens bysentrum, som ligger utenfor områdeavgrensningen til deres arbeid. Sentrum har det beste kollektivtilbudet, det beste handels-, nærings- og tjenestetilbudet og størst mulighet for agglomerasjonseffekter av samlokalisering av arbeidsplasser, tjenester og flere innbyggere. En realisering av sentrumsplanen med **estimerte 1000 nye boliger** vil derfor være svært viktig for å kunne utløse positive effekter av befolkningsveksten.

2) Dagens vedtatte kommuneplan inneholder store områder avsatt til framtidig boligbygging. Innenfor et mindre antall av disse er det igangsatt bygging, eller detaljplanlagt bygging av boliger. Disse boligene er tatt med i virkningsberegningen av den anbefalte strategien. Totalt gjelder dette **430 boliger**. Øvrige framtidige boligarealer i dagens vedtatte kommuneplan anbefaler ikke Asplan Viak videre utviklet.

3) Parallelt med videre utvikling av sentrum kan eplehagefortettingen bidra til småskalabygging innenfor tettstedsavgrensningen. Kommunen har få virkemidler for å påvirke eplehagefortettingen, og det kan dermed ikke påregnes et stort antall boliger gjennom denne type fortetting. Det er allikevel naturlig å legge til rette for en viss eplehagefortetting for å ivareta fleksibilitet og mulighet for mindre tilpasninger innenfor de eksisterende boligområdene. Eplehagefortettingen har et teoretisk potensiale på ca. 1000. Hvor mange av disse som vil realiseres er vanskelig å anslå. I virkningsberegningen av den anbefalte strategien, har Asplan Viak regnet med at rundt **250 boliger** realiseres som eplehagefortetting fram mot 2040.

4) Gjennom transformasjon av større småhuseiendommer i gangavstand til sentrum har Asplan Viak vurdert at det ligger et potensiale for på ca 300 boliger. For å bedre speile en realistisk situasjon er også dette justert ned på lik linje som eplehagefortettingen, og det er antatt et realiserbart boligantall på rundt 70 boenheter.

5) Fortetting og transformasjon i bydelssentrene Brødløs og Risum vil bidra til en høy andel av boenhetene som inngår i fortettingsstrategien. På Brødløs har Asplan Viak i virkningsberegningen regnet med en total boligvekst på ca 600 boliger, og tilsvarende har de regnet med 250 boliger på Risum. Denne delen av strategien vil imidlertid være avhengig av at områdene transformeres etter en helhetlig plan, og gjennomføringen vil derfor henge tett sammen med eierskap og nærings-sinteresser.

Tabellen nedenfor oppsummerer disse ulike strategiene for utbygging, og det estimerte/realistiske potensialet for boliger slik Asplan Viak har beregnet det:

Tab. 6. Utbyggings- og fortettingsstrategier ihht. Asplan Viaks analyse.

TYPE UTBYGGING/UTVIKLING	ESTIMERT POTENSIALE
Oppfølging av sentrumsplanen	1000
Detaljregulerte og igangsatte områder ihht. gjeldende kommuneplan	430
Fortetting med småhus i småhusområder (eplehagefortetting)	250
Transformasjon fra småhus til leilighetsbygg/rekkehus o.l. i småhusområder	70
Transformasjon og fortetting rundt bydelssentrene Brødløs og Risum	820
SUM	2570

6.8 Eksempler på tettere utbygging i nyere boligfelt i Halden

Erfaringene viser at det i de senere årene er etterspørsel etter mindre boliger og at tomtene blir utnyttet mer effektivt. Ved vurdering av behovet for nye boligarealer er det sentralt å kjenne til potensialet for boenheter i arealene man legger ut. Nedenfor vises to eksempler på områder som er relativt tett utbygd, henholdsvis Lille Edet og et delområde på Brattås.

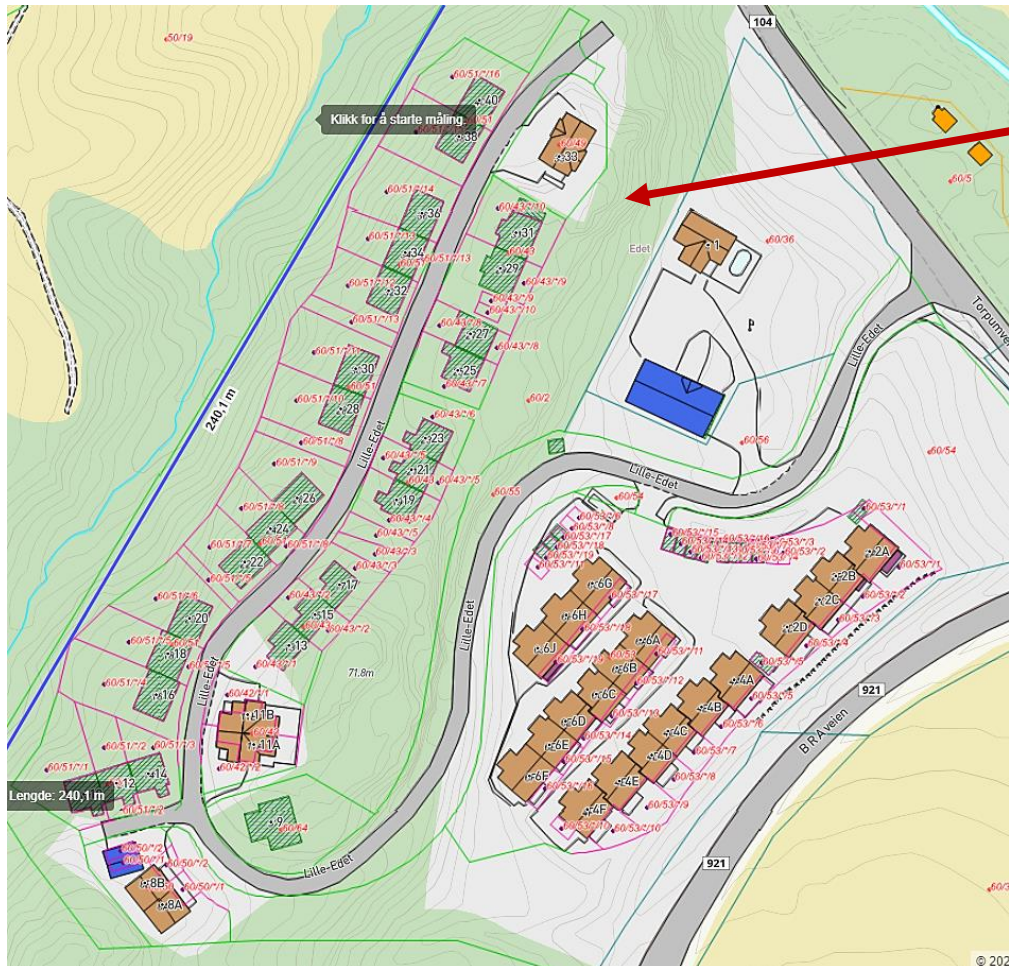


Fig. 8. Boligfeltet på Lille Edet.



Fig. 9. Utsnitt av boligfeltet Brattås. Eksempel på både «vanlige» boligtomter og tettere utbygging.

I eksempelet fra Brattås er det oppført 14 boenheter innenfor et areal på ca. 4170 m². Det innebærer en tetthet av boliger på ca. 3,4 per daa. På Lille Edet er det 32 boenheter på ca. 12960 m². Dette utgjør ca. 2,5 boliger per daa.



Fig. 10. Utsnitt av boligfelt i Gamle Kongevei ved Svinesund.

I Gamle Kongevei ved Svinesund er det for delområdet som er vist på kartet ovenfor bygget 14 boenheter innenfor et areal på ca. 4,4 daa. Det utgjør 3,2 boenheter per daa.

6.9 Ramme for spredt boligbygging i Halden

I henhold til fylkesplanen er rammen for spredt boligbygging 5 %, det vil si rammen for boligbygging utenfor definert tettsteds grense. Halden har en estimert boligbygging på 150 boliger per år. Dette betyr at det maksimalt kan bygges ut 90 boliger utenfor tettstedsgrensen i planperioden 2020-2032.

I siste 20-årsperiode er det bygd omkring 30 nye boliger i LNF-områdene. Kommunens handlingsrom på maksimalt 90 boliger utenfor tettstedsgrensa skal inneholde all boligbebyggelse. Det vil si at det omfatter både boliger som oppføres i LNF-områdene og i områder med arealformål «bebyggelse og anlegg».

I LNF-notatet er det gitt en oversikt over alle ledige boligtomter utenfor tettstedsgrensa og lokalsentrene. Totalt er det per i dag omkring 100 boligtomter som kan bebygges utenfor tettstedsgrensen og utenfor lokalsentra, hvorav Fagerholt 2 har 57 tomter som er regulert og Ystehede har 22 tomter (ferdig regulert). Dette innebærer at kvoten på ca. 90 boliger for utbygging utenfor tettstedsgrensen per i dag er overskredet.

7 Oppfølging av målene om boligutbygging i kommuneplanens arealdel

Administrasjonens arbeid med kommuneplanen har vært vurdert ut fra arealføringene i samfunnsplanen. De overordnede målene for boligutvikling i Halden er (fra samfunnsplanen):

- Utvikling av en kompakt by
- Varierte boligtilbud tilpasset etterspørsel og befolkningsutvikling

Halden kommune skal ha en bærekraftig areal- og transportplanlegging som legger grunnlaget for utvikling av en miljøvennlig kommune.

7.1 Strategi for utvikling av Halden – utvikling av en kompakt by

En har i arbeidet med to innfallsvinklinger til kommuneplanarbeidet. En strategi basert på «fortsette som før» og en strategi med utgangspunkt i en retningsendring der kommuneplanens skal medføre en sterk dreining mot en tettere by. Disse alternativene er her beskrevet som 0-alternativ og 1-alternativ.

0-alternativet:

Arealplanen fra 2011 legger opp til at fremtidig utbyggingsmønster skal være i byrandsonen. Denne skal suppleres med målene i sentrumsplanen. Fortsatt utvikling i tråd med denne strategien vil være å regne for et 0-alternativ.

1-alternativet

Asplan Viak og TØI foreslår en utvikling som er å innskrenke utbygging av arealer i byrandsonen og forsterke utbygging og transformasjon av sentrumsplanens målsetting og mellomsonen. TØI foreslår at bydelssenterutbygging ikke bør gå på bekostning av sentrum. Dette fordi befolkningsøkningen ikke er stor nok til å håndtere en delt løsning (sentrum – bydelssenter)

7.2 Vurdering av behovet for nye boligtomter i Halden - etterspørsel

- Befolkningen vil vokse med ca. 4400-4500 personer fram til 2040.
- Når man legger til grunn at hver husholdning utgjør ca. 2 personer, vil behovet for nye boenheter utgjøre ca. 2200-2350 boenheter, avhengig av om utviklingen skjer i hht. alternativet med lav netto innvandring (MMML) eller høy netto innvandring (MMMM).

Kommuneplanens arealdel er et viktig styringsverktøy for å få til de grep som er nødvendige for å lykkes med å utvikle en mer kompakt og miljøvennlig by. I samfunnsdelen heter det at vi skal forvalte eksisterende ressurser på en bedre måte og at arealbruken vil bli strammere.

Både administrasjonens analyse av tomter som kan bebygges og Asplan Viaks rapport viser at det er tilstrekkelig med arealer som er ferdig regulert og igangsatt, eller som er bebygde arealer som kan fortettes og transformeres til boligformål, for å dekke behovet for hele neste planperiode (12 års perspektivet).

I gjeldende kommuneplan ligger i tillegg flere arealer avsatt til framtidig boligformål som ikke er tatt med i beregningen av potensialet. Det er derfor ikke nødvendig å legge inn ytterligere boligarealer for å dekke behovet for flere boenheter.

Fylkesplanens ramme på 4 km² er dekkende for behovet for nye arealer frem til 2050 med dagens befolkningsutvikling. Først når befolkningsøkningen er 1% vil det være nødvendig å argumentere for større framtidig areal.

Selv om det ikke er behov for flere tomtearealer, bør likevel innspillene til nye boligområder som er kommet inn vurderes med tanke på en utveksling av arealer. Ut fra de samfunnsmessige målsettingene kan det være riktig å ta inn noen nye områder som ligger godt til rette for å utvikles, dersom man samtidig tar ut områder som enten gir en negativ virkning eller i liten grad bygger opp under samfunnsplanen målsettinger.

Konklusjon:

Arealpotten for etablering av nye boenheter for den beregnede veksten i folketallet fram mot 2040 er tilstrekkelig. Behovet i første planperiode (12 år) er dekket selv om man ikke tar med arealer avsatt til framtidig boliger i gjeldende kommuneplan.

Det er aktuelt å vurdere en utveksling av arealer som ligger inne som framtidige boligområder, men som ikke er igangsatt, mot nye arealer som er spilt inn og som i større grad bidrar til å nå målene i samfunnsdelen.

7.3 Om behovet for varierte boligtyper tilpasset etterspørsel og befolkningsutvikling

- Data om befolkningsveksten i Halden viser at det ikke er beregnet noen stor vekst i befolkningen fram mot 2030, jf. kap. 4.
- Andelen eldre i befolkningen blir større, og det er en høy andel par uten barn.
- Leilighetsandelen av boligmassen er lav (22 %), og tilgangen på leiligheter i Halden har vokst svært lite fra 2006. I eneboligsegmentet har derimot tilgangen på boliger økt betydelig.
- Ved tilflytting er det familieforhold, arbeid og sted og miljø som er de viktigste grunner til at folk flytter (StudieNorut, 2014).

Lavere befolkningsvekst kan redusere behovet for å realisere nye utbyggingsarealer mer enn det som er lagt inn i arealplanen fra 2011. I tillegg vil en forskyvning i aldersfordelingen medføre at en vil få mindre behov for eneboligbygging, men større behov for mindre boliger/leiligheter. Endringen vil forutsette en gjennomgang av utbyggingsmønsteret og ny vurdering av sammensetning av boligtyper.

Undersøkelser viser at det er flere som ønsker å bo sentralt og i leilighet enn de som faktisk gjør dette, både basert på hvordan de bor nå og hvordan de ser for seg framtidige bosituasjon (TØI-rapport 1612/2017). I et miljømessig perspektiv er leilighetsbebyggelse en arealeffektiv boform, og kan bidra til høyere befolkningstetthet. Dersom leilighetsbebyggelsen får en relativt sentral lokalisering kan den bidra til at flere kan løse mange av sine daglige gjøremål i nærområdet og bruk av bil kan reduseres. Dette vil dermed bidra til å oppnå flere av målene i samfunnsdelen; ønsket om en mer kompakt by, en mer bærekraftig areal- og transportplanlegging og et mer variert boligtilbud tilpasset befolkningsutvikling og etterspørsel. Å bygge et aldersvennlig samfunn i Halden vil være viktig ut fra framtidig befolkningsstruktur.

Med bakgrunn i dagens struktur i eiendomsmarkedet med en relativt lav andel leiligheter i forhold til eneboliger, og ut fra beregnet befolkningsvekst og –struktur vil det være mest behov for leiligheter, samt mindre boliger/rekkehus framover. Erfaringene fra innkomne byggesøknader viser også at det er økende interesse for å bygge flermannsboliger/rekkehus/kjedehus o.l. og fortettingsprosjekter i allerede utbygde områder. Dette handler også om kostnader for både utbygger og kjøper.

Konklusjon:

Ut fra dagens struktur i eiendomsmarkedet med en relativt lav andel leiligheter i forhold til eneboliger, og ut fra beregnet befolkningsvekst og –struktur bør arealplanen legge til rette for å dekke et økende behov for leiligheter, og disse bør i hovedsak ligge sentralt i forhold til viktige funksjoner.

7.4 Administrasjonens vurderinger av strategier

Oppsummering av overordnede mål og hensyn som skal ivaretas:

- Forvalte fremtidig arealressurs (4 km²) på en slik måte at det bygger opp under fortetting av bysentrum. Det skal legges til rette for at fortettingen bygger opp under dagens bysentrum.
- Det er nasjonale, regionale og lokale politiske målsettinger om å styrke eksisterende by- og tettstedsentre og bidra til effektiv arealbruk og miljøvennlige transportvalg, dvs. unngå en utvikling som fører til byspredning, bilavhengighet og dårligere tilgjengelighet for dem som ikke disponerer bil.
- Det langsiktige målet er å oppnå en mer bærekraftig og robust by- og tettstedsutvikling og begrense klimagassutslippene. Fortetting innenfor tettsteds grensen og transformasjon vil være en viktig del av dette.
- Skolestrukturen og kapasitet på de ulike skolene må også vektlegges i vurderingene av hvilke områder som skal bygges ut i framtiden.
 - Større utbygginger i områder som tilhører samme skolekrets kan gi utfordringer mht. skolekapasiteten.
- I samfunnsdelen er det et mål at naturlandskap, biologisk mangfold, dyrka mark og naturverdier ivaretas i all planlegging og sikres som verdier for hele befolkningen.
 - Skog- og naturområder bidrar positivt mht. klimaproblematikken gjennom binding av CO₂. Nedbygging av slike områder virker derfor negativt i miljø- og klimasammenheng.
- I samfunnsdelen heter det at kommunens rike rekreasjonsområder skal ivaretas, og i regional strategi for Halden heter det at man vil sikre god tilgang til natur- og rekreasjonsområder og ivareta verdien i det rike kulturlandskapet.
 - Tilgang til gode utearealer er viktig for befolkningens trivsel, helse og livskvalitet. God tilgang til ulike typer utearealer er viktig for at en mangfoldig befolkning skal oppfatte byen som attraktiv.

Vurderinger av strategi for boligutbygging

Med bakgrunn i faktagrunnlaget (del 1) har vi i 7.2 konkludert med at det er mer enn tilstrekkelig med arealer for etablering av nye boenheter for den beregnede folkeveksten fram mot 2040.

I kap. 7.3 er konklusjonen at det i første rekke er behov for leiligheter, og at disse bør ligge sentralt i forhold til viktige funksjoner, det vil si beliggende i sentrum eller i bydelssentrene.

For å få oppnå de ønskede målene i samfunnsdelen og ut fra de framtidige behovene i Haldens befolkning, mener vi at det er helt nødvendig å ta et aktivt grep i arealplanleggingen. Asplan Viak peker i sin rapport på at fra 2003 og fram til i dag har boligutviklingen særlig foregått i områder i randsonen av tettbebyggelse, se fig. 6 nedenfor. Svært få boenheter er etablert i sentrum. I tillegg er flere tilsvarende områder, avsatt i forrige kommuneplanperiode, under bygging og utvikling nå. Områder beliggende i utkanten av tettstedsområdene bygger i liten grad under å utvikle eksisterende bysentrum.

Hvis man fortsetter å tilrettelegge for eneboliger og småhus i utkanten av byene, kan dette bidra til byspredning og en fortsatt underdekning på den type boliger det er mangel på og som mange ønsker (TØI-rapport 1612/2017). Fortetting og transformasjon med leiligheter i og ved sentrum, eventuelt i og ved bydelsentre med god kollektivtilgjengelighet, kan utløse boligrotasjon; de som bor i småhus og eneboliger får tilgang til gode, attraktive og sentrale leiligheter og kan selge sine hus til de som foretrekker slik bolig, for eksempel barnefamilier. Dette kan bidra til at flere kan bo slik de ønsker, uavhengig av hva slags boform de foretrekker.

Samtidig har ifølge Borgersen og Kivedal (HiØ 2019) pekt på at høyere boligpriser kan gi utfordringer for boligmarkedstilpasningen til husholdninger med «vanlige Østfold-inntekter». De økte gapene i ledighet og uførhet en har sett den siste tiårs-perioden har gjort at andelen husholdninger med høy gjeldsbelastning i Østfold har utviklet seg svakere enn i resten av landet.

Selv om færre husholdninger med høy gjeldsbelastning kan være positivt med tanke på økonomisk stabilitet, kan økt tilflytting av husholdninger med høyere inntekt potensielt føre til negative konsekvenser for folkehelse. Fortetting og utbygging av sentrale boområder kan også trekke prisene oppover.

Borgersen og Kivedal (HiØ) skriver i sin rapport at i et byutviklingsperspektiv kan det se ut til å være konflikt mellom hva som er økonomisk bærekraftig og hva som er miljømessig bærekraftig. Dersom boligmarkedet skal sikre gode og stabile boforhold for arbeidskraft med ulik alder, kompetanse og inntektsnivå må derfor disse hensynene balanseres.

Administrasjonen mener at det er såpass stor tilgang på boligtomter som er ferdig regulert, samtidig som det til enhver tid er et godt tilbud av bruktboliger til salgs i hele kommunen, slik at ovennevnte mekanismer foreløpig ikke synes å gjøre seg gjeldende. Vi viser også til at bruktboligprisnivået er lavt sammenlignet med resten av Østfold. Videre har våre undersøkelser av prisnivå på ulike boligtyper i de ulike delene av kommunen vist at det ikke er en entydig sammenheng mellom pris per kvadratmeter og beliggenhet i forhold til sentrum. Det er konkurransedyktige priser på særlig leiligheter og flermannsboliger i sentrum og sentrumsnære områder.

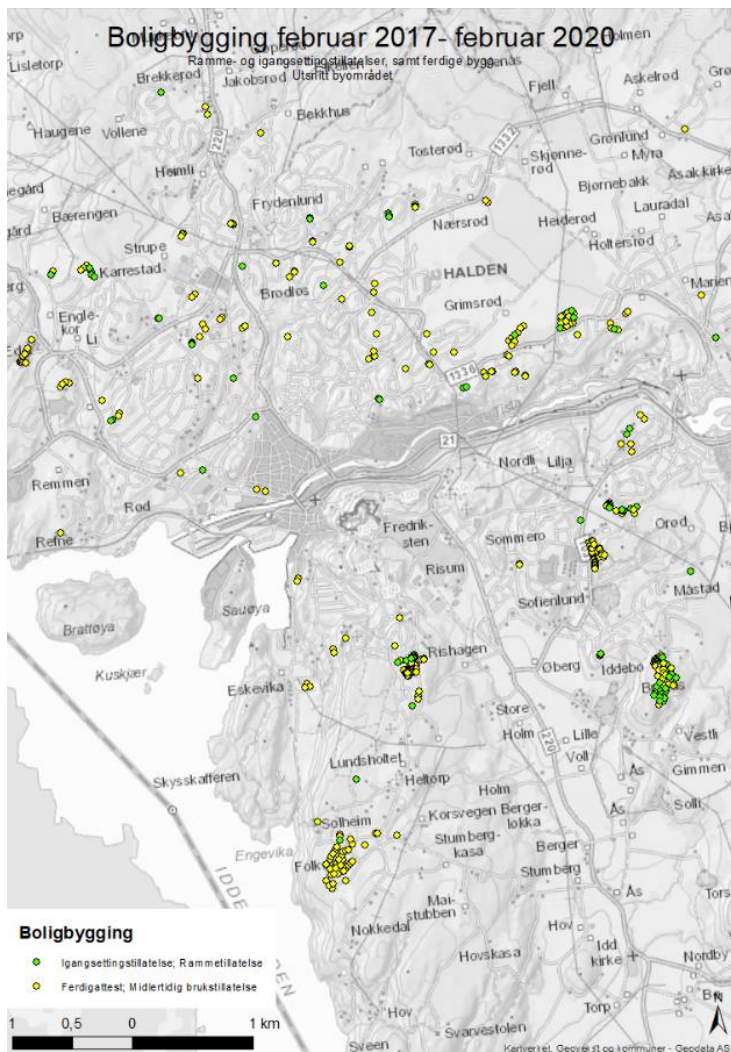


Fig. 11. Oversikt over hvor det er gitt byggetillatelse og ferdigattester til boliger, feb. 2017-feb. 2020.

Det er de senere årene igangsatt en rekke boligprosjekter utenfor tettsteds grensen i Halden hvor det fortsatt er mange ledige tomter, og det vil i en rekke år framover fortsatt etableres mange boenheter i disse områdene. På nyere boligfelt, der det var planlagt for utbygging av eneboliger, foregår det nå i økende grad en sammenføring av eiendommer for å føre opp flermannsboliger/rekkehus, for eksempel på Fagerholt 2. Der er det et potensiale for nærmere 100 boenheter dersom utviklingen fortsetter. Dette gir et vesentlig større antall boenheter enn hva som var planlagt da reguleringsplanen ble vedtatt. På bakgrunn av boligutviklingen de siste årene og på bakgrunn av områder som utvikles nå, vil det være av enda større viktighet å prioritere områder innenfor tettsteds grensen.

Asplan Viak peker også på at potensialet for god kollektivdekning øker ved høyere befolkningstetthet. Området med høyest potensiale for nye boliger er i boligområdene nord for Halden sentrum, inkludert Brødløs. Dette området har den høyeste tilgjengeligheten utenfor Halden sentrum i dag. De aller største arbeidsplassene utenfor sentrum ligger også nord for sentrum og langs rv. 21 mot E6. For å legge til rette for kortere transportdistanser i det daglige (hjem – arbeid – hjem) og for å muliggjøre andre transportformer enn personbil, anbefaler Asplan Viak å utvikle de sentrumsnære områdene (i tillegg til sentrum) og legge opp til tette og gode bydelsentre som har grunnlag for et lokalt handels-, nærings- og tjenestetilbud i kort avstand fra der folk bor. Dette vil kunne bidra til mindre bruk av privatbil for korte reiser i det daglige.

Med en aldrende befolkning er det viktig at leiligheter bygges sentralt slik at det bidrar til å kunne effektivisere kommunens tjenestetilbud og samlede transportbehov. Den beregnede befolkningsveksten er ikke tilstrekkelig stor til at man fortsette å tilrettelegge for omfattende boligbygging, og samtidig klare å oppnå en mer kompakt by- og tettstedsutvikling.

Det er derfor behov for å få en vridning i eiendomsmarkedet i Halden dersom man skal oppnå målsettingene om at flere boenheter i sentrum og at flere skal bosette seg der. Kommuneplanens arealdel er et styringsverktøy som også kan brukes til å påvirke tilbud og etterspørsel av ulike boligtyper. Dersom man velger å legge ut et stort antall boligtomter i randsonen eller utenfor tettsteds grensa, vil ikke etterspørselen etter bruktboliger være like stor, og prisene holdes lavere enn om etterspørselen var høyere.

Administrasjonen mener at arealdelen i kommuneplanen må bidra til å støtte opp under målet om 1000 nye boliger i sentrum, og til fortetting av bydelssentrene Brødløs og Risum. Potensialet for fortetting og transformasjon er stort både på Brødløs og Risum.

Et stort omfang av ledige boligtomter og utlegging av nye boligområder i randsonen eller utenfor tettsteds grensa kan undergrave målene om fortetting og kompakt byutvikling.

Ny boligbygging skal planlegges og dimensjoneres ut fra skolestruktur, og ikke gi press på behovet for nye skoler/utvidelse av eksisterende.

For å få den ønskede dreiningen mot sentrumsutvikling og fortetting i tettstedssentrene, mener vi at det heller ikke er tilstrekkelig å utelukkende la være å ta inn nye framtidige boligområder i første planperiode. Vi viser blant annet til at det er mer enn 820 regulerte tomter som kan bebygges i kommunen. Det er også viktig at man får bygd ut de boligområdene som allerede er igangsatt, og der det er etablert og investert i infrastruktur. Det handler både om bruk av ressurser, om økonomi og ikke minst om bomiljø for de som har bygd boliger på feltet. Det er uheldig om utlegging av nye boligområder fører til at allerede igangsatte felt får en utbygging som strekker seg over lengre tid pga. manglende etterspørsel.

Man bør derfor også foreta en ny vurdering av områder som ligger inne som framtidige utbyggingsområder i gjeldende kommuneplan og hvor det ikke er igangsatt utbygging.

Administrasjonen mener at man bør ha en restriktiv holdning til å legge ut framtidige boligområder i kommende planperiode.

Fortetting med kvalitet

Vi viser også til planprogrammet der det heter at det bør utarbeides en strategi for fortetting og transformasjon.

De viktigste fordelene med fortetting er generelt knyttet til:

- Redusert transportbehov
- Øke bysentrums attraktivitet som møtested, for handel og næringsliv
- Økt bredde og variasjon i botilbudet
- Redusert energiforbruk i bygg (mulig tilknytning til fjernvarmenett)
- Redusert forbruk av dyrket mark og andre arealressurser
- Redusert ressursforbruk for drift og utbygging av infrastruktur
- Mer effektivt og større tjenestetilbud i nærmiljøet

Utfordringer ved fortetting er i hovedsak knyttet til:

- Nedbygging av grønnstruktur som er viktig for leke-, rekreasjons- og landskapsopplevelse
- Økt trafikkbelastning lokalt
- Redusert bokvalitet i form av blant annet: Dårligere solforhold, tap av utsikt, mer innkikk og støy
- Fortettingspolitikk kan ifølge HIØ føre til konsekvenser for husholdningsøkonomien. I dette ligger at dersom det bygges en større andel boliger sentrumsnært som er dyrere, kan det utfordre privatøkonomien for husholdninger med lavere inntekter.

Som svar på de mange utfordringene knyttet til fortetting, foreslås fortetting med kvalitet som en overordnet strategi både fra nasjonalt og regionalt hold. Dette innebærer at ønske om høy arealutnyttelse må veies mot andre hensyn, at det ikke er fritt frem for høye bygg overalt, og at tåleevnen i forhold til bo- og stedskvaliteter må utforskes og analyseres.

Det bør gjennomføres en stedstilpasset fortetting for å oppnå god bokvalitet og for å bygge på dagens områdekvaliteter. Fortetting med kvalitet innebærer fokus på god bokvalitet og stedstilpasset arkitektur.

Administrasjonen har derfor sett på to ulike alternative hovedgrep for videre boligutvikling i Halden kommune. Det ene alternativet er å fortsette arealforvaltningen i tråd med politikken i gjeldende kommuneplan. Det andre alternativet er å velge en strammere arealpolitikk i tråd med anbefalinger fra Asplan Viak og TØI.

Med bakgrunn i lokale, regionale og nasjonale politiske mål og kunnskapsgrunnlaget, foreligger det to hovedstrategier for videre utvikling av boligarealer i kommende planperiode:

Alternativ 0: Utvikling i henhold til gjeldende kommuneplan:

1. Utvikling i arealer som er detaljregulerte og igangsatte i kommuneplanen.
2. Utvikling i arealer avsatt til framtidig boligbebyggelse. Det settes rekkefølgekrav til utbygging for å sikre at man når de politiske målene som er satt og god utnyttelse av allerede igangsatte områder.
3. Utvikling av områdene rundt bydelssentrene på Brødløs og Risum.
4. Utvikling i henhold til sentrumsplanen.
5. Fortetting med småhus i småhusområder og transformasjon fra småhus til leilighetsbygg/terrassehus/rekkehus i eksisterende småhusområder.

Alternativ 1: Strategi basert på Asplan Viaks forslag til fortettingsstrategier samt TØI-rapport, hvilket innebærer:

1. Utvikling i henhold til sentrumsplanen.
2. Utvikling i arealer som er detaljregulerte og igangsatte i kommuneplanen.
3. Fortetting med småhus i småhusområder.
4. Transformasjon fra småhus til leilighetsbygg/terrassehus/rekkehus i eksisterende småhusområder.
5. Transformasjon og fortetting rundt bydelssentrene på Brødløs og Risum.

Strategien legges til grunn for å vurdere både innspill til nye boligområder og boligområder som ligger inne i gjeldende kommuneplan og hvor det ikke er igangsatt detaljregulering og utbygging.

7.5 Analyse av alternative strategier for boligutbygging i Halden

7.5.1 Definisjon på sosial, økonomisk og miljømessig bærekraft

Høsten 2015 vedtok FNs medlemsland 17 mål for bærekraftig utvikling frem mot 2030.

Bærekraftsmålene ser miljø, økonomi og sosial utvikling i sammenheng. De gjelder for alle land og er et veikart for den globale innsatsen for en bærekraftig utvikling.



Fig. 12. Sosial, økonomisk og miljømessig bærekraft kan representere ulike mål i byutviklingen, men kan også overlape hverandre. Idealtilstanden er i midten der de tre overlapper, slik nasjonale retningslinjer for by- og tettstedsutvikling antyder vil realiseres gjennom kompakt byutvikling.

Kilde: Rokkansenteret rapport 4-2017. Angell & Grimsrud.

I vår analyse av alternative strategier har vi definert begrepene slik:

Under «Miljømessig bærekraft» definerer vi mål som omfatter klima, naturmangfold, forurensning, strandsone, jordvern, kulturlandskap og naturlandskap.

Under «Sosial bærekraft» definerer vi mål som omhandler tilbud av boliger tilpasset behov og etterspørsel, tilgang på rekreasjonsområder, folkehelse og tilgjengelighet.

Under «Økonomisk bærekraft» definerer vi mål som omhandler arbeidsplasser, butikker, tjenestetilbud i byene, offentlige kostnader til infrastruktur og tjenester inkludert skolekapasitet, pris på boliger.

Noen av målene i samfunnsdelen kan være vanskelig å sette inn i en av disse tre ovennevnte kategoriene. Vi har derfor i tillegg valgt å operere med en kategori for «samfunnsmessige forhold» som skal dekke opp disse andre målene. Dette omfatter blant annet ivaretagelse av kulturhistoriske miljøer/bygningsmiljøer og sikring mot naturfare (ras, skred, flom, stormflo) samt klimatilpasning.

Nedenfor følger en form for konsekvensanalyse av de to ulike strategiene som administrasjonen mener foreligger:

Alternativ 0: Videreføring av strategi i henhold til gjeldende kommuneplan.

Alternativ 1: Strategi om styrking av sentrumsplanen, fortetting og transformasjon, jf. kap. 7.3 ovenfor.

I analysen som er gjort, er de mest relevante målene som omhandler boligutvikling i samfunnsdelen til kommuneplanen tatt inn. Målene/faktorene som er vurdert er delt inn i hhv. sosialt bærekraftig, miljømessig bærekraftig og økonomisk bærekraftig, jf. også de nasjonale forventningene til regional og kommunal planlegging.

Tab. 7. Vurdering av konsekvensene av alternativene 0 og 1. Alternativ 0 = Videreføring av dagens situasjon. Alternativ 1 = Anbefalt strategi ihht. Asplan Viak og TØI.

FAKTORER/MÅL	ALT. 0	ALT. 1	ADMINISTRASJONENS VURDERINGER
MILJØMESSIG BÆREKRAFT			
Fortetting av bysentrum og utvikling av en kompakt by	-	+	<p>Alt. 0: Kpl. inneholder betydelige arealer for videre boligutbygging. Disse ligger i hovedsak utenfor BRA-veien/Øbergveien og kommer i tillegg til allerede regulerte/igangsatte områder. Utvikling av disse kan føre til mindre insentiv for utvikling av flere boliger i sentrum.</p> <p>Alt. 1: Strategien innebærer at man ikke legger ut nye ubebygde arealer for utbygging, men i større grad styrer i retning av utviklingen av sentrum og fokuserer på utnyttelse av allerede igangsatte boligområder, fortetting og transformasjon. Det ligger et betydelig potensiale i fortetting og transformasjon blant annet på Brødløs og Risum.</p>
Prioritering av gang- og sykkelveger	-	+	<p>Alt. 0: Fortsatt utvikling av nye boligområder som ligger lenger unna sentrum og bydelsentrene Risum og Brødløs gjør at det blir mer kostbart å etablere gang-sykkelveger og mindre attraktivt å bruke dette.</p> <p>Alt. 1: Med mer kompakt byutvikling er det enklere å få til prioritering av gang- og sykkelveger på grunn av kortere avstander og flere brukere.</p>
Utvikle boområder som reduserer behov for biltransport og som har god kollektivdekning	-/+	+	<p>Alt. 0: Kpl. Inneholder flere framtidige boligområder som ennå ikke er utbygd. Avhengig av hvilke som blir bygd ut, vil virkningen mht. behov for bil variere.</p> <p>Alt. 1: Med mer kompakt byutvikling gjør det enklere for flere å sykle og gå, og legge et bedre grunnlag for kollektivtransport.</p>
Jordvern	-	+	<p>Alt. 0: Alternativet inneholder områder som er dyrket mark og som kan bli nedbygd. Tiltak for endring er å ta disse ut</p> <p>Alt. 1: Man legger ikke ut nye, ubebygde arealer med dyrket mark til boliger, og at man tar ut større, uregulerte områder som berører dyrket mark og som tidligere er avsatt til utbygging.</p>
Begrense nedbygging av areal (skog/natur) for nye boliger ift. klima og naturmangfold	-	+	<p>Alt. 0: Alternativet inneholder områder som er skog og natur/utmark. Nedbygging av skogsarealer bidrar til å øke klimagassutslippene, og fører til tap av biologisk mangfold. Den største trusselen mot biologisk mangfold er tap av leveområder. Felt B32 Brekkerødåsen er et eksempel på område der naturmangfold blir berørt.</p> <p>Alt. 1: Innebærer at man ikke legger ut nye, ubebygde arealer med skog/natur til boliger, og at man tar ut større, uregulerte og ubebygde områder som tidligere er avsatt til utbygging.</p>
Ivaretagelse av kulturmiljøer og kulturlandskap	-	+	<p>Alt. 0: Framtidige boligområder som berører områder med kultur- eller kulturlandskap ligger inne i gjeldende kommuneplan, f.eks. felt B10 mellom Prestegårdsveien og Skoleveien m.fl.</p> <p>Alt. 1: De framtidige boligområdene som berører slike verdier foreslås tatt ut.</p>
Ivareta rekreasjonsområdene og bymarkene	-	+	<p>Alt. 0: Framtidige boligområder som berører flere viktige rekreasjonsområder ligger inne i gjeldende kommuneplan, f.eks. Bæringen og Oreid 2. Det er bygd ut mange boliger i nærområdene til disse.</p> <p>Alt. 1: De framtidige boligområdene som berører friluftslivsområder foreslås tatt ut.</p>

SOSIAL BÆREKRAFT			
Tilrettelegging for ulike boligtyper tilpasset etterspørsel og befolkningsutvikling	+/-	+/-	<p>Alt. 0 gir et potensiale for mange ulike typer boliger til forskjellig pris, basert på at det er god tilgang på arealer for utbygging. Dette alternativet gir videre vekst i eneboliger/flermannsboliger og mindre insentiv til utvikling av sentrumsnære leiligheter. Ut fra demografien i Halden vil det bli økt behov for leiligheter og mindre boliger.</p> <p>Alt. 1 vil gi lavere utbyggingstakt for nye boligfelt og eneboliger. Alternativet skal i større grad bidra til å styrke utvikling av sentrum og øke tilgangen på leiligheter, som det vil være mest behov for framover ihht. befolkningstutviklingen. Flere leiligheter kan samtidig frigjøre brukte eneboliger og øke rotasjonen i boligmarkedet.</p>
Boligutvikling tilpasset skole- og barnehagekapasiteten	-	+	<p>Alt. 0 inneholder framtidige utbyggingsområder som ved rask utbygging i større felt kan bidra til større vekst i områder med dårligere skolekapasitet. Gjennom rekkefølgebestemmelser kan man forsøke å styre dette. Alt. 0 inneholder samtidig en rekke områder som er ferdig regulert og som kan utbygges videre. Alternativet omfatter et større potensial for utbygging, og dermed mindre mulighet for styring.</p> <p>Alt. 1 innebærer at man gjennom strammere arealforvaltning styrer boligutviklingen til områder hvor det vil være kapasitet framover. Utbygging i sentrum og fortetting i bydelsstrene kan også bidra til for stor vekst for skolekapasiteten, f.eks. for sentrumsskolene.</p>
Boligmarked tilpasset befolkningens inntekt og formue	+/-	+/-	<p>I Halden er både medianinntekt og formue lavere enn i øvrige Østfoldbyer og landsgjennomsnittet. Alt 0 gir variert utbyggingsmønster. Lavere tomteknader utenfor sentrum gir større mulighet for rimelige nye boliger til flere, forutsatt at det bygges tettere. Nye eneboliger vil være kostbare også i områder som ligger mindre sentralt, jf. kap. 6.2. Samtidig kan nybyggingen gi lavere prisutvikling for de som allerede eier bolig.</p> <p>Alt 1 kan medføre et noe høyere prisnivå enn alt 0, på grunn av tomteknader ved bygging av nye leiligheter, og økt pris på brukte eneboliger dersom etterspørselen etter disse øker. Inngangsporten til eiemarkedet kan bli noe høyere, og flere vil bo på mindre areal. Alternativet kan samtidig gi en høyere prisutvikling for de som allerede eier bolig.</p>
Folkehelse	+/-	+/-	<p>Folkehelse handler om både sosioøkonomiske forhold, psykisk og fysisk helse og god tilgang til offentlige og private tjenester. Tilgang på boliger og utearealer med kvaliteter, et støyfritt miljø og tilgang til rekreasjonsområder er bl.a. viktige faktorer. Begge alternativer har styrker og svakheter.</p> <p>Alt. 0: Nedbygging av rekreasjonsområder påvirker tilgangen til nærfriluftsområder. Økt behov for bil i stedet for å kunne gå og sykle til jobb og skole påvirker folkehelsen negativt. Mer areal til boligutbygging kan gi tilgang til mer privat uteareal.</p> <p>Alt. 1: Fortetting kan bidra til dårligere tilgang til og kvalitet på utearealer og støyutsatte områder. Samtidig gir det bedre muligheter for å gå og sykle til ulike aktiviteter.</p>
Attraktivitet for innbyggere og tilflyttere	+/-	+/-	<p>Attraktivitet handler om både tilgang på arbeidsplasser, nærhet til familie, attraktivt sted og miljø, god tilgang på ulike typer boliger og boligtomter, nærhet til off. og private tjeneste, tilgang til rekreasjonsområder mv. De</p>

			to alternativene vil i ulik grad gi hhv. negative og positive virkninger, jf. også øvrige punkter i analysen.
Hensynet til barn og unge	+/-	+/-	Alt. 0: Endel av de framtidige boligområdene ligger et stykke unna skole og fritidsaktiviteter, hvilket gjør områdene bilbasert. Mangel på trygg skolevei, gang- og sykkelstier er uheldig for barn og unge. Bruk av mer areal til boligbygging kan innebære at barn og unge får tilgang til mer utearealer på tomtene. Avhengig av hvilke områder som bygges ut, vil det kunne bli mer eller evt. mindre tilgang til gode utearealer. Alt. 1: Strategien skal bidra til at man utvikler områder som har kortere vei til barnehage, skole, fritidsaktiviteter mm. Økt fokus på fortetting kan gi utfordringer ift. kvalitet i utearealene, tilgang på lekeplasser osv. Avhengig av hvilke områder som bygges ut, vil det kunne bli mer eller evt. mindre tilgang til gode utearealer.
Nærhet til off./private tjenester og funksjoner	-	+	Alt. 0: Tilgjengeligheten for de som ikke disponerer bil vil bli dårligere ved utbygging utenfor sentrumsområdet og bydelssentrene. Alt. 1: I 2040 vil ca. 25 % av innbyggerne være 67+ år. Alternativ 1 har som intensjon å legge til rette for vekst i boligområder nærmere offentlige og private tjenester.
ØKONOMISK BÆREKRAFT			
Bærekraftig velferdssamfunn	-	+	Utbygging i hht. alt 0 vil medføre økte kostnader til ulike kommunale tjenester, opparbeidelse av gang- og sykkelstier mv. enn alt. 1 . Det skjer allerede i dag en utvikling i retning av at det bygges rekkehus/leiligheter med tanke på eldre i områder i betydelig avstand fra sentrum. Dette vil gi økte kostnader til hjemmehjelp mv. Mange offentlige tjenester, både innen helse, oppvekst og teknisk kan leveres mer effektivt og billigere ved mindre byspredning. Samtidig vil alt 1 trolig forutsette at kommunen går inn med betydelige ressurser innen både prosess, planlegging og investering for å sikre tilstrekkelig moment og investering i sentrumsutviklingen.
Boligpriser for ulike boligtyper og i ulike deler av kommunen*	+/-	+/-	Alt. 0: Et stort tilbud av tomtearealer, i tillegg til et godt tilbud av bruktboliger, kan føre til lavere boligpriser. (Boligprisene påvirkes naturligvis også i stor grad av sentrale økonomiske tendenser). Det er en fordel for boligkjøpere, og spesielt førstegangs-etablerere og de med lavere inntekter. Det kan gi mulighet for å eie i stedet for å leie. Samtidig vil en for stor tilgang på eneboliger føre til at det blir vanskeligere å få solgt disse. Alt. 1: Ved en strategi der det satses på igangsatte prosjekter og fortetting, vil prisene på boliger generelt øke noe på sikt. (Boligprisene påvirkes naturligvis også i stor grad av sentrale økonomiske tendenser). Fordelen ved økte boligpriser kan være at de som etterspør dyrere leiligheter kan få mulighet til å selge eneboligen uten tap. Dette gir en rotasjon i markedet.
Arbeidsplasser – bygg og anlegg mv.	+/-	+/-	Alt. 0: Med alternativ 0 vil man på kort sikt kunne åpne for at flere nye felt kan reguleres/igangsettes. Det gir inntekter til grunneiere og utbyggerfirmaer, samt bygg- og anleggsfirmaer mv. Man vil få økt konkurranse om salg av ledige tomter. Ulempene ved alternativet er bl.a. at boligfelt som er igangsatt, men ikke utbygd kan bli stående lenge uten å ferdigstilles. Et uferdig felt gir dårligere bomiljø for de som bor der allerede, og økonomiske tap for utbyggere eller byggefirmaer som har investert i infrastruktur,

			<p>kjøpt opp tomter for utbygging mv. Alternativet kan også bidra til å undergrave sentrumsprosjekter som er under planlegging.</p> <p>Alt. 1: Fordelene ved en strammere politikk vedrørende utlegging av nye boligområder er at man i større grad sikrer gjennomføring og økonomien for allerede igangsatte prosjekter. Alt. 1 gir fortsatt et stort potensiale for utbygging som kan sikre sysselsetting for bygg- og anleggsbransjen. Utbyggingsprosjektene vil uansett komme, men de vil måtte komme som mindre prosjekter knyttet til allerede igangsatte boligfelt (Fagerholt 2, Ystehede m.fl.), fortetting og transformasjon. Det handler derfor mer om <u>hvor</u> man skal bygge enn <u>om</u> man skal bygge.</p> <p>Ulempene med alt. 1 er at boligprosjektene i større grad er avhengig av grunneiere ønsker å sette i gang utbygging på tomtearealer som egner seg for fortetting/utbygging. Det kan derfor bli større usikkerhet om hvor og når utbyggingsprosjektene kommer.</p>
Arbeidsplasser – andre næringer	-/(+)	+	<p>Alt. 0: Stor byggeaktivitet gir positive ringvirkninger til flere andre type næringer som har en mer indirekte kobling til bygg og anlegg. Alternativet kan innebære at områdesentrene Brødløs og Risum styrkes og kan gi grunnlag for flere tjenestetilbud og varehandel. Samtidig vil byggeaktivitet ift. boligbygging være konjunkturavhengig.</p> <p>Alt. 1: Et viktig mål med utvikling av sentrum og en kompakt by er at flere folk som bor sentrumsnært skal bidra til økt handel, aktiviteter og tjenestetilbud, som gir flere arbeidsplasser og positive ringvirkninger. Alt. 1 skal gi styringsverktøy som bidrar til denne type styrking av sentrum. Alternativet innebærer også at områdesentrene Brødløs og Risum styrkes og kan gi grunnlag for flere tjenestetilbud og varehandel.</p>
ANDRE SAMFUNNSMESSIGE FORHOLD			
Ivareta kulturhistoriske miljøer og bygninger	-/+	-	<p>Alt. 1: Fortetting kan føre til at man utfordrer kulturhistorisk verdifulle miljøer, som f.eks. området mellom Dyrendalsveien og Busterudkleiva. Arealkart og bestemmelser må ivareta dette. Problemstillingen er aktuell både i alt. 0 og 1, men størst ved alt. 1 fordi arealpolitikken blir strammere.</p>
Klimatilpasning og sikring mot naturfare	+/-	+/-	<p>Alt. 1: Nye utbyggingsområder kan føre til flere tette flater og mer avrenning. Overvannshåndtering er særlig viktig mht. avrenning mot bekkedaler med leirholdig jord.</p> <p>Alt. 0: Fortetting kan føre til større andel tette flater og mer avrenning til bekkedragene og ned mot sentrum.</p>
Utvikling av distriktene og lokalsentrene Prestebakke/Sponvika	+/-	+/-	<p>I planprogrammet heter det at det skal legges til rette for at det gis anledning til vedlikeholdsutbygging rundt lokalsentrene og at gang- og sykkelnettet skal utvikles i lokalsentrene for å øke trafiksikkerheten i disse sentrene. De to alternativene anses som like ift. disse målsettingene. For Sponvika er det foreslått å gjennomføre en områderegulering. Det vises også til kap. 6.1.2.</p>

FORKLARINGER TIL TABELLEN:

Alternativ 0 = Videre byspredning, videreføring av dagens situasjon

Alternativ 1 = Strategi for mer kompakt byutvikling og fortetting i eksisterende/regulerte boligområder, jf. kap. 7.4.

Målene/faktorene har referanser i blant annet følgende dokumenter:

- 1) Samfunnsdelen til kommuneplanen og planprogrammet
- 2) Fylkesplanen for Østfold
- 3) Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging, statlige planretningslinjer mv.
- 4) Plan- og bygningsloven, §§ 1, 11-1.

I tillegg er det tatt inn noen mer konkrete momenter som også er viktige i diskusjonen om arealstrategi, som f.eks. prisnivå på ulike typer boliger i forhold til folks økonomi, attraktivitet mv.

7.6 Kommunedirektørens forslag til strategi

Samfunnsplanen legger opp til en klar endring i utviklingsstrategi enn planen fra 2003 og 2011. Det er bærekraft (økonomisk, miljø og sosialt) som skal ligge til grunn for utviklingen av Halden.

Arealplanen er et viktig verktøy for å få til slik utvikling. Den administrative arbeidsgruppen som har arbeidet med kommuneplanen har med dette bakteppet, arbeidet frem et underlag som kommunedirektøren mener er et godt grunnlag for politisk veivalg i arealpolitikken for Halden i årene som kommer. Boligdokumentet sier både noe om eksisterende strategi 0-alternativet og hva som kan skje hvis en bygger ut etter dette. Likeledes er en ny strategi vurdert og begrunnet 1-alternativet. Konsekvensene kommer også klart frem. Fagmiljøet inne plan og miljø anbefaler en slik tilnærming. 1-alternativet er en strategi som samsvarer mest med statlig og internasjonal byutvikling.

Kommunedirektøren har i sitt forslag til strategi lagt samfunnsutviklingen til grunn og de dilemmaer som Borgersen og Kivedal belyser i sin forskning. I dette perspektivet er det gjort en vurdering av de bærekrafts- og utviklingsperspektivene som Samfunnsplanen legger opp til. De sosioøkonomiske forholdene og sysselsettingen i Halden er en utfordring for Halden, likeledes er forventet utvikling i befolkning, sammensetning og demografi.

Det er to forskjellige strategier som vurderes, der Asplan Viak (1-alternativet) er basert på arealplanmessige grep i en bærekrafts-dimensjon.

Dette er en strategi som ikke er vurdert med hensyn på sosioøkonomiske forhold som er tilpasset Halden. Den forutsetter at Halden er lik normalkommunen. HIØF peker på at Halden har utfordringer på hele spekteret som er grunnlaget for folkehelseprofilen. Det advares mot å gå mot en for streng ensidig retning mot en sentrumsfortetting, kostnadsnivået blir for stort for den jevne haldenser. 0-alternativet er pekt på som lite bærekraftig.

Konsekvensen av å velge det ene eller andre alternativet, kan medføre at boligbyggingen stopper opp (alt. 1), eller at spredt og ukontrollerbar utbygging (alt. 0) medfører sprengt skole og infrastrukturkapasitet.

Den administrative arbeidsgruppen har sterke argumenter for å anbefale 1-alternativet – disse fremkommer i dokumentet. Kommunedirektøren har på bakgrunn av all informasjon og den generelle samfunnsutviklingen kommet frem til at han vil anbefale en delt løsning, dvs. koble alternativ 0 og 1 sammen.

Dette begrunnes i hovedsak slik:

Konfliktene som kan oppstå ved å tvinge mere boligbygging i sentrum og mellomsonen kan medføre at boligbyggingen stopper opp. To momenter som er pekt på er prisnivå (i forhold til den jevne haldenser) og styringsmulighetene ved fortetting i mellomsonen. Dette vil bli en krevende øvelse som kan ta lang tid på grunn av konflikter.

Ideelt sett burde man kunne forvente at en innstramning i Halden vil få medføre en utvikling slik Moss og Fredrikstad har (sentrumsutvikling), men sosioøkonomisk profil for Halden er annerledes, og det må man ta høyde for.

Slik det er i dag, der styring på hvor man bygger og etablerer boliger mangler, kan ikke fortsette. Det viser presset på Kongeveien skole. Fremtidige områder og områder under regulering må få strengere rekkefølgebestemmelser. Dette også for å ivareta et bærekraftsperspektiv innenfor den rammen som Halden er pålagt å følge. Ferdig regulerte områder må igangsettes og utvikles før en del fremtidige områder «åpnes».

Halden har ikke et investormiljø eller eiendomsmarked som gjør at det er interessant å ta store flerboligbygg i sentrum eller mellomsonen uten at kommunen er deltaker.

Kommunedirektøren vil legge opp til at en i sentrum deltar i prosjekter som på sikt kan gi et moment for en selvdrevet boligutvikling. Dette skal eksemplifiseres i egne saker.

Byggenæringen innenfor boligutvikling er i hovedsak små bedrifter. Disse er svært viktig for næringslivet og byggenæringen i Halden. Den opprettholder en viktig sysselsetting. Det er derfor viktig at en har et tilbud som disse ivaretar.

MEN anbefales ikke å fortsette med dagens 0-alternativ. Det anbefales at det innføres strenge rekkefølgekrav på utviklingen. Denne må utformes som bestemmelser der det er klare intensjoner om å følge disse.

Utviklingen skal bygge opp om strukturen sentrum, områdesenter og differensiert botilbud. Dette vil medføre at kommunen må ta større ansvar for områdereguleringer. Brødløsområdet vil ha behov for å være først ut. Rekkefølgebemmelser må påregnes på fremtidige områder og områder som er under/skal i gang med reguleringer.

Kommunedirektøren ser ikke behov for å ta «omkamp» på arealpotten som er lagt i fylkesplanen. Arbeidet med arealregnskapet i 2017 er førende for arealberegningen i Halden. For å holde arealressursen (4 km²) må det foretas utvekslinger av arealer før nye tas inn.

Som forslag til arealbruk i planperioden kan vedlagte tabell være et underlag for diskusjon. Velger styringsgruppa å ta inn større næringsarealer, vil det medføre at boligarealer må tas ut. Kommunedirektøren vil i den sammenheng vise til formannskapetets føring og føringen i samfunnsplanen. Disse veksles ut med fremtidige arealer i byrandsona.

Kommunedirektørens forslag er en blanding mellom 0-alternativet og 1-alternativet. LNF-dokumentet og tiltak strandsonen må sees i sammenheng med forslaget. 0-alternativets utbyggingsretning blir strammet inn. Områder blir trukket ut bl.a. som følge av jordvern, kulturminner og grunnforhold. Nye områder blir vekslet inn der de KU-ene anbefaler dette. Det anbefales større deltakelse i utvikling av prosjekter i sentrum og rekkefølgebemmelser som skal bidra til å bygge opp under en sentrumsutvikling.

Konklusjon

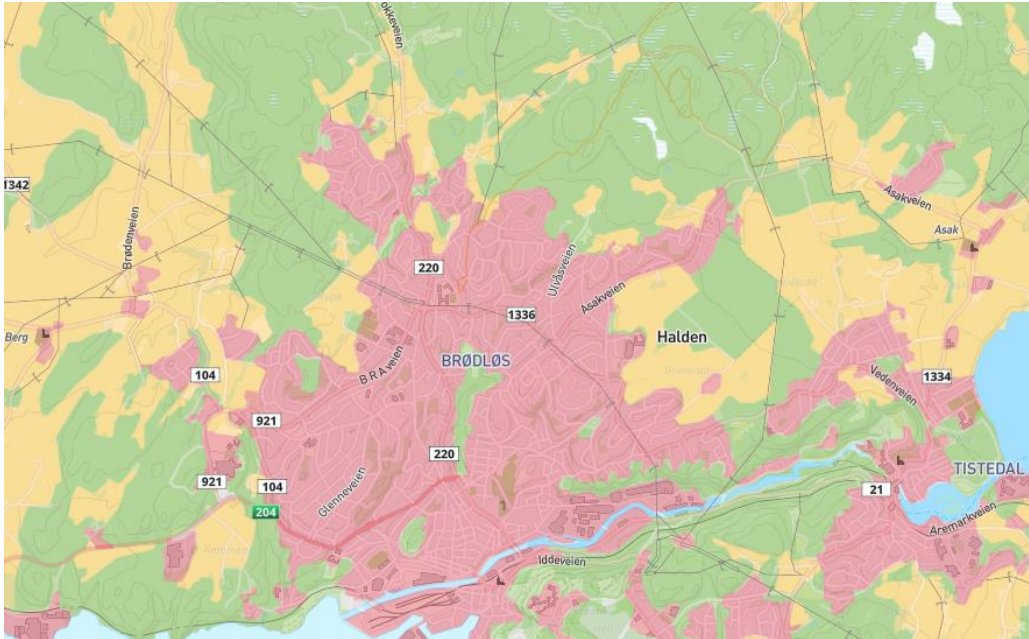
Kommunaldirektøren foreslår et 1-A alternativ som grunnlag for produksjon av arealkartet.

Tiltak som påvirker arealregnskapet						
Nr Areal	Sted	Størrelse	Fra	INN/UT	Påvirker tettsteds grensen som må justeres	Kommentar
OP1	Gimle	32,3	Kom plan 2011/reguleringsplan	UT	ja	Området ligger på dyrket mark. Ikke i tråd med føringene fra samfunnsplanen
OP2	Iddeveien	57,5	Kom plan 2011/reguleringsplan	UT	ja	Området ligger på dyrket mark. Ikke i tråd med føringene fra samfunnsplanen
BA1	Gimle	21,1	Kom plan 2011/reguleringsplan	UT	ja	Området ligger på dyrket mark. Ikke i tråd med føringene fra samfunnsplanen
B11	Raveien	41,9	Kommuneplan 2003	UT		Området ligger i nerkant av et større område som har ustabil grunn. Bør ikke bygges ut på grunn av dette.
B13	Tistedal Vest	85,1	Kommuneplan 2003	UT		
B18	Iddeveien	28,5	Kommuneplan 2003	UT		
B24	Nybo-Korpås	33,6	Kommuneplan 2003	UT		Det er foretatt grunnundersøkelser av området som viser at store deler av området har ustabil grunn. Gjenværende områder er ikke anbefalt å bygge ut. Område rundt gårdstunet blir bebyggelsesområde
B30	Grimsrødhøgda	6,14	Kommuneplan 2011	?		
B31	Bergheim	3,8	Kommuneplan 2011	UT		Under kraftlinja - anbefales å tas ut da området er lite og vil vanskelig å bygge ut.
Arealer som skal ut		309,94				
	Vold Skog	50	Fra reguleringsplan	INN	Ja	Området er et "glemt" område fra kommuneplan 2011. Området tas inn og det lages rekkefølgebestemmelse på at det ikke utbygges før Brattås er ferdig utbygd. Skolekapasitet skal også vurderes før utbygging.
Innspill kommuneplan 2020 og KU-vurdert						
23	Brønnhøyden	2,3	Innspill 2020	INN	Ja	Fra KU
31	Hovsveien 37-39	5,5	Innspill 2020	INN	Ja	Fra KU
34	Måstad	12	Innspill 2020	INN	Ja	Fra KU
51	Knardalsåsen III	100	Innspill 2020	NEI		KU
114	Hovsveien 35-37	9,6	Innspill 2020	INN	Ja	Fra KU
135	Atomveien	1,4	Innspill 2020	INN		Fra KU
172	Midtstuveien	1,8	Innspill 2020	INN		Fra KU
194	Stenerød Øst/Ulvås	62	Innspill 2011	INN	Ja	Fra KU
205	Oreid	0	Innspill 2003/ Kommuneplan 2011/ innspill 2020	INN		Den delen som ligger inne i kommuneplan 2011 anbefales å bli liggende. Fra KU
210	Øberg Skole	0	Innspill 2020	INN		omdefinering av formål
210	Folkvang skole	0	Innspill 2020	INN		omdefinering av formål
210	Hovsveien 37	14	Innspill 2020	INN	Ja	Fra KU
268	Grimsrødhøgda	6	Innspill 2020	INN		Fra KU

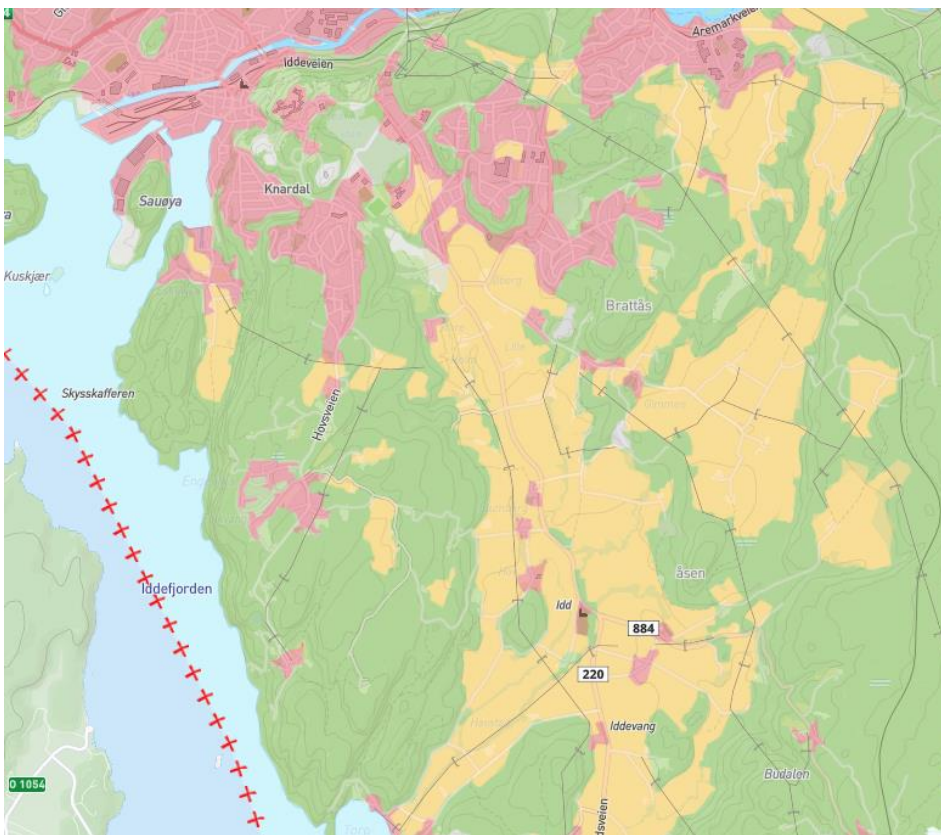
313	Studboliger Remmen		Innspill 2020	INN		Usikker på om behov
	Arealer som skal inn	264,6				
	Tilgjengelig	45,34				
Tiltak som ikke berører tettstedstedet						
	Næringsområde	380		INN		Defineres nå i planen
Områder fra 2011 planen eller tidligere						
B1	Sponvika	30,2	Kommuneplan 2003			Settes i spill - Kan veksles ut mot bedre egnede områder i sponvika. Eks deler av 195 Skansen II
B4	Leiren	69,3	Kom Plan 2011/reguleringsplan	Red		Vurdering om deler av planen kan reguleres. Spesielt ned mot Gamle Svinesundvei. Lage Buffer mot nytt næringsområde. Kan gi området en tettere opplevelse. Vedlikeholdsbebyggelse i tråd med f.plan.
B3	Leiren	122,2	Kom Plan 2011/reguleringsplan	UT		Det er ikke ønske om boligbygging sør for Sponvikaveien
B2	Leiren	23,9	Kom Plan 2011/reguleringsplan	UT		Det er ikke ønske om boligbygging sør for Sponvikaveien
B5	Remmen	203	Kommuneplan 2003			Lages rekkefølgebestemmelse. Reguleringsplan Remmen Kunnskapspark (boligdelen) og Reguleringsplan Englekor skal være utbygd før resterende del kan bygges ut.
B6	Strupe	301	Kommuneplan 2003			Lages rekkefølgebestemmelse. Området skal ikke bygges ut før skolekapasitet er sikret i området. NR 195 og B32 skal være utbygd. Deler av området som er dyrket mark tas ut.
B7	Strupe	209,7	Kommuneplan 2003			Lages rekkefølgebestemmelse. Området skal ikke bygges ut før skolekapasitet er sikret i området. NR 195 og B32 skal være utbygd
B10	Marienlyst	7,7	Kommuneplan 2003	?		Vurderes tatt ut hvis grunneier ikke vil realisere
B15	Oreid/Lilja		Kommuneplan 2003			Området som er eid av Oreid utvikling kan utbygges når skolekapasitet er sikret og felt B16 er utbygd.

VEDLEGG 1 – OVERSIKT OVER JORD- OG SKOGBRUKSAREALER, KULTURMILJØER OG KULTURHISTORISKE LANDSKAP SAMT FRILUFTSOMRÅDER, JF. KAP. 5

Jord- og skogbruksarealer



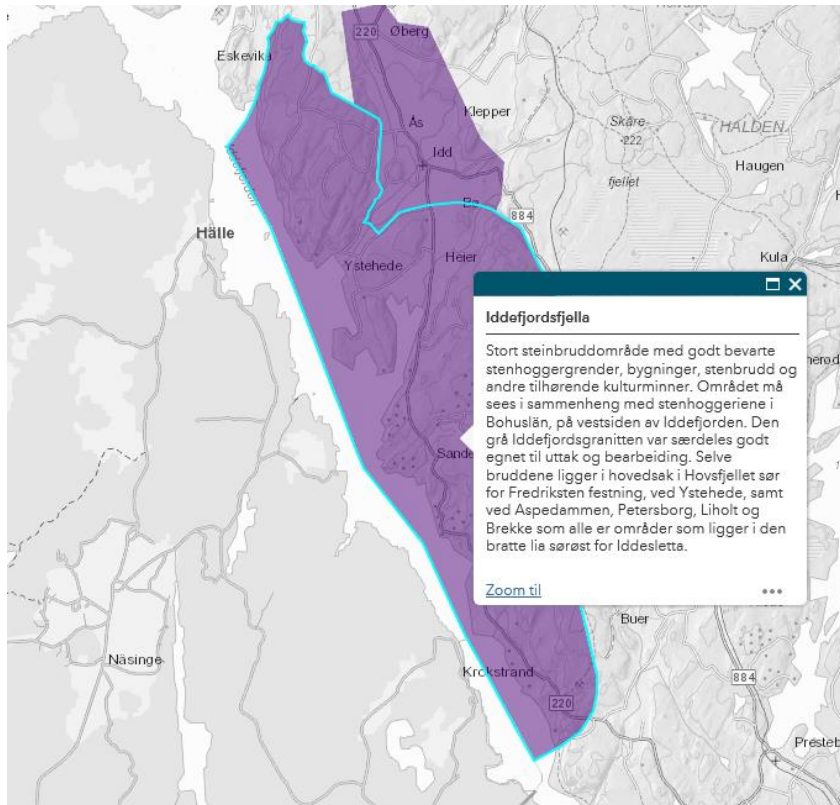
Kart over arealressurser i Halden nord for Tista. Gule områder er jordbruksarealer, grønne er skogarealer og røde områder er bebygd areal. (Kart hentet fra Nibio, Kilden).



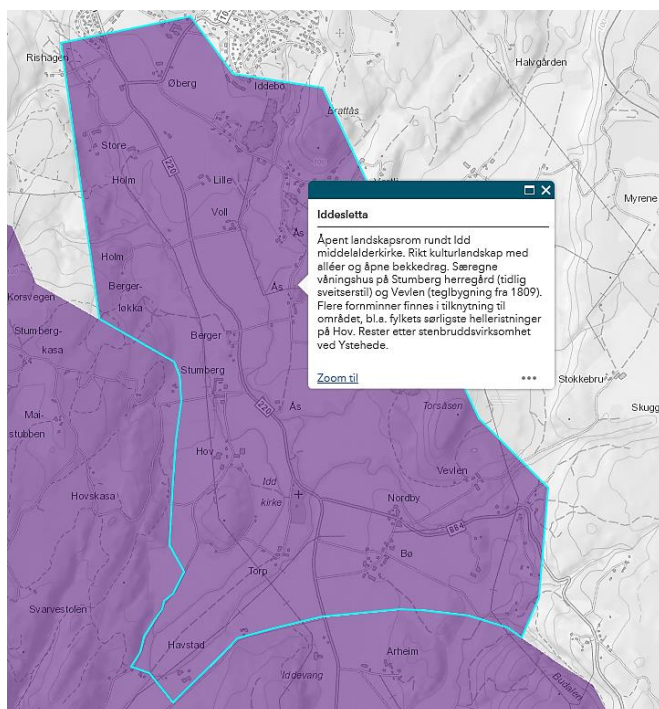
Kart over arealressurser i Halden nord for Tista. Gule områder er jordbruksarealer, grønne er skogarealer og røde områder er bebygd areal. (Kart hentet fra Nibio, Kilden).

Kulturmiljøer og kulturhistoriske landskap:

I tilknytning til fylkesplanen for Østfold er det også utarbeidet [temakart](#) for regionalt viktige kulturmiljøer og kulturminner. Nedenfor vises to kulturhistorisk viktige landskap, henholdsvis Iddefjordfjella og Iddeletta.

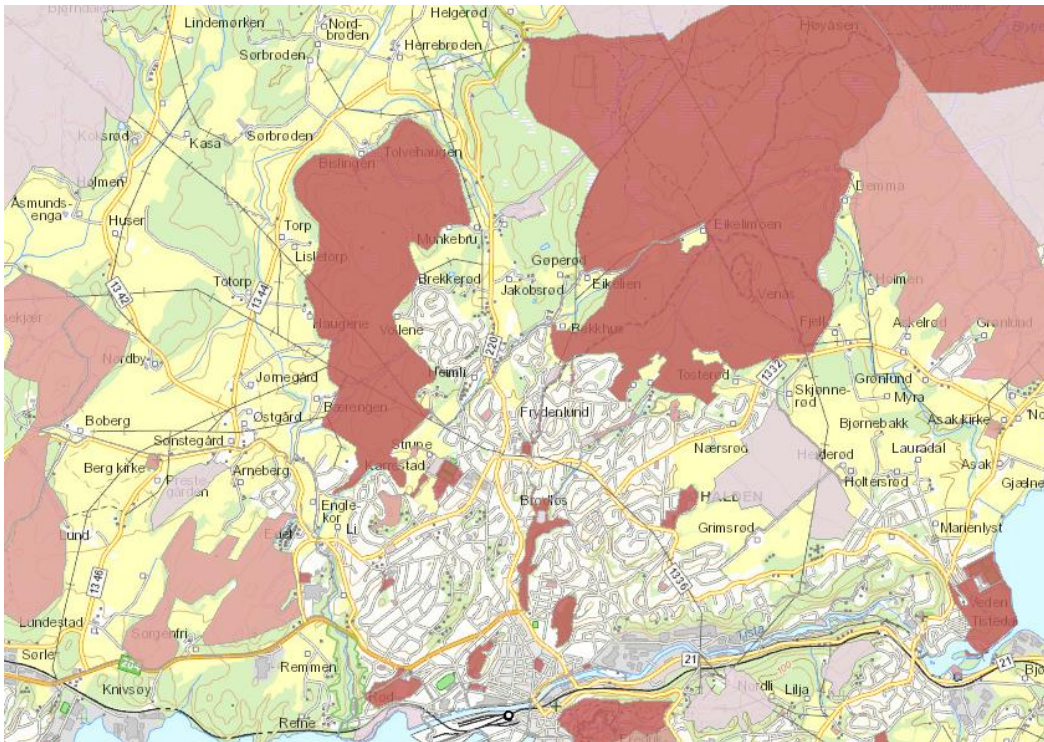


Området som er avgrenset som «Iddefjordfjella» - kulturhistorisk landskap av nasjonal interesse.

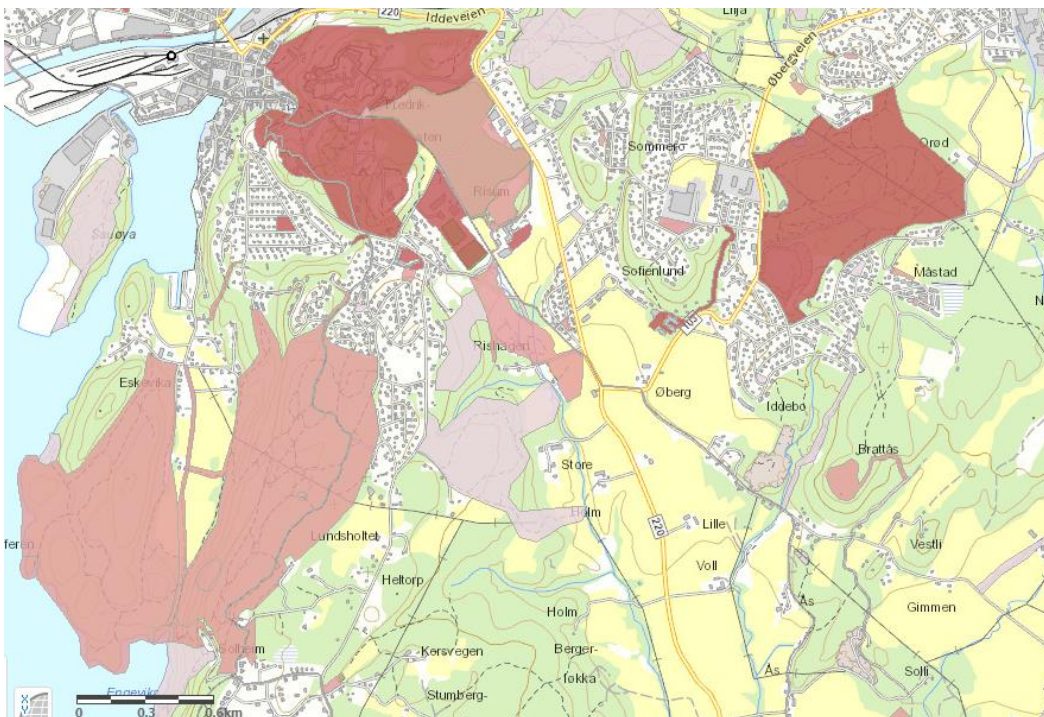


Området som er avgrenset som «Iddeletta» i tematkart til fylkesplanen for Østfold.

Friluftslivsområder:



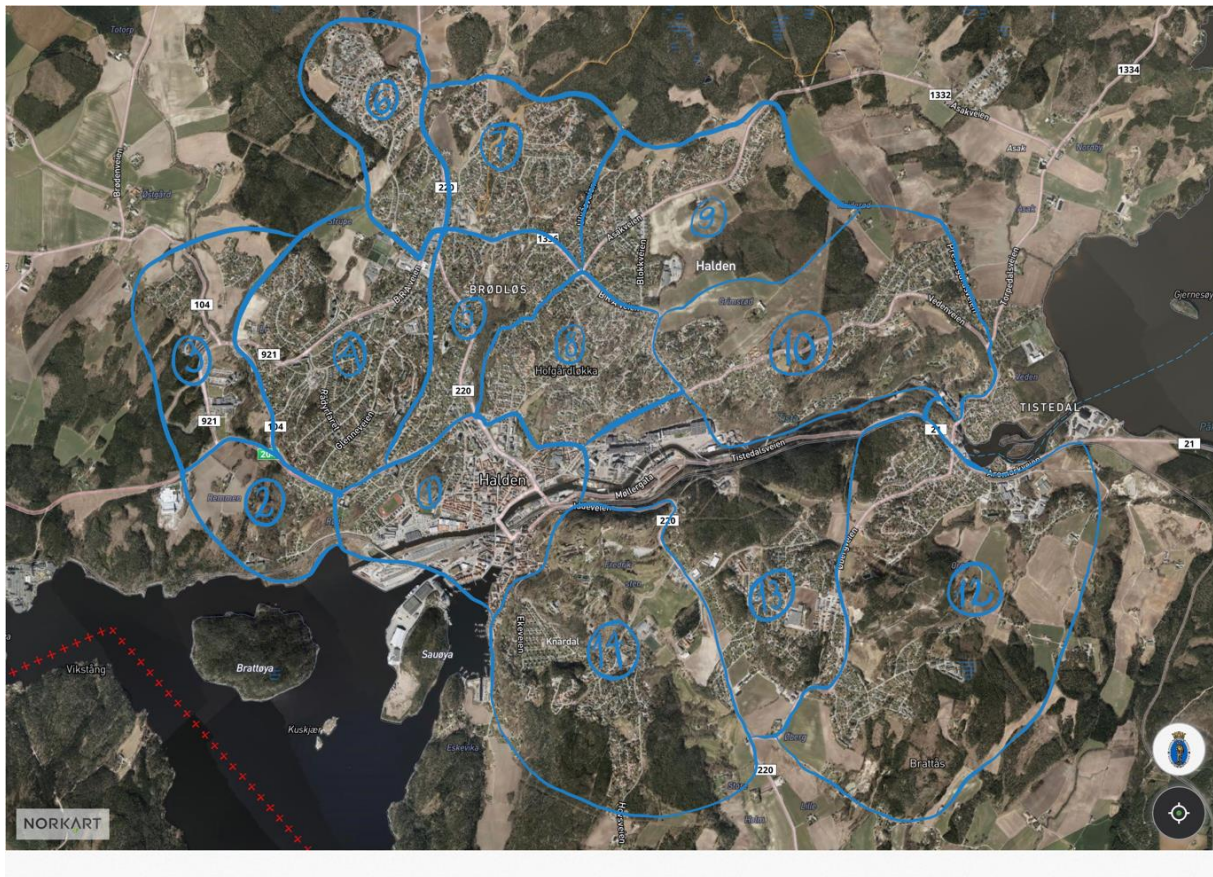
Kart som viser viktige (lysere felt) og svært viktige (mørkerøde felt) friluftslivsområder i Halden nord for Tista. (Kart: Miljødirektoratets Naturbase, basert på kartlegging av viktige friluftslivsområder.)



Kart som viser viktige (lysere felt) og svært viktige (mørkerøde felt) friluftslivsområder i Halden sør for Tista. (Kart: Miljødirektoratets Naturbase, basert på kartlegging av viktige friluftslivsområder.)

VEDLEGG 1 – Kart over inndeling i ulike geografiske områder for boligpriser

Ref. kap. 6.2.



VEDLEGG 3 – ANALYSE AV TOMTER/AREAL SOM ER REGULERT, MEN IKKE UTBYGD