Vestby kommune

Saksutskrift

Midlertidig bygge- og deleforbud i Hvitsten og Strandåsen

Arkivsak-dok. 21/03876-23
Saksbehandler Maren Øinæs

Saksgang	Møtedato	Saknr
1 Plan- og miljøutvalget	28.02.2022	5/22

Plan- og miljøutvalgets behandling 28.02.2022:

Votering:
Rådmannens innstilling ble enstemmig vedtatt.

Plan- og miljøutvalgets vedtak 28.02.2022:
Med hjemmel i plan- og bygningslovens § 13-1 om midlertidig forbud mot tiltak nedlegger Vestby kommune et midlertidig forbud om følgende tiltak for områdene Hvitsten og Strandåsen i påvente av ny områdereguleringsplan:

- Fradeling av tomter
- Opprettelse av nye boenheter
- Bruksendring av fritidsbolig til bolig i områder regulert til bolig

---

Saksutskriften bekreftes
Vestby, 2.mars 2022

Elin Tokerød
Formannskapssekretær

Dokumentet er elektronisk godkjent

Saksfremlegg

Rådmannens innstilling:
Med hjemmel i plan- og bygningslovens § 13-1 om midlertidig forbud mot tiltak nedlegger Vestby kommune et midlertidig forbud om følgende tiltak for områdene Hvitsten og Strandåsen i påvente av ny områdereguleringsplan:

- Fradeling av tomter
- Opprettelse av nye boenheter
- Bruksendring av fritidsbolig til bolig i områder regulert til bolig

Vedlegg:
Vedlegg 1 - Varsel om midlertidig forbud mot tiltak sendt ut 21.12.21
Vedlegg 2 - Sammenstilling av innspill til varsel om midlertidig bygge- og deleforbud
Vedlegg 3 - Alle innspill, samlet

SAKSUTREDNING:

Sammendrag:
Rådmannen er bedt om å fremme et forslag til midlertidig bygge- og deleforbud for Hvitsten for å begrense utbyggingen inntil en ny områdeplan er vedtatt.

Varsel om midlertidig forbud mot tiltak har vært på høring, og det har kommet inn 20 innspill og spørsmål, som er brukt som grunnlag for vurderingene lagt frem i saken.

Ved å nedlegge midlertidig forbud mot

- Fradeling av tomter
- Opprettelse av nye boenheter
- Bruksendring fra fritidsbolig til bolig i områdene regulert til bolig

mener rådmannen at utbyggingen i Hvitsten begrenses nok til at det ikke vil være til hinder for utarbeidelsen av en ny områdeplan.

Det vil si at alle tiltak som **ikke** er de ovennevnte er tillatt, og må følge gjeldende plans bestemmelser. Etter rådmannens vurdering vil arbeider med vei, vann og avløp ikke være til hinder for fremtidig planlegging. Tiltak knyttet til dette vil derfor ikke bli omfattet av midlertidig bygge- og deleforbud.

Det vil være muligheter for å søke om unntak fra midlertidig bygge- og deleforbud. Disse sakene vil legges frem politisk, ettersom dette vil være prinsipielle saker.

Forbudet har ikke tilbakevirkende kraft. Dette innebærer at alle som allerede har fått et vedtak om tillatelse til tiltak ikke vil blir berørt av midlertidig bygge- og deleforbud. Tiltak som ikke krever søknad og tillatelse etter byggesaksforskriften (SAK10) § 4-1 er også unntatt fra forbudet.

Noe forberedende arbeid må gjøres før det kan varsles oppstart for arbeidet med ny områdereguleringsplan for Hvitsten og Strandåsen. Det planlegges å varsle oppstart i løpet av våren 2022. Viktige utredningstemaer er listet opp under «vurdering».

Bakgrunn for saken:
I forbindelse med arbeidet med kommuneplanen som skal rulleres, er det gjort en beregning av boligreservene i kommunen. Denne beregningen viser at reguleringsplanene for Hvitsten og Strandåsen muliggjør bygging av ca. 650 nye boliger. Dette har innbyggere, velforeninger og politikere uttrykt at de ikke ønsker.

Kommunestyret vedtok i desember 2021 handlingsprogram for Vestby kommune i tidsperioden 2022-2026. Det følger av vedtaket at rådmannen bes om å fremme en sak om midlertidig bygge- og deleforbud i Hvitsten i påvente av ny områdereguleringsplan. Videre følger det av prioriterte planoppgaver, vedtatt i handlingsprogrammet, at det skal settes i gang arbeider med en ny områdereguleringsplan for Hvitsten og Strandåsen. Ny områderegulering vil blant annet ta for seg tomtestørrelser og muligheter for videre utbygging i Hvitsten og Strandåsen.

Et midlertidig bygge- og deleforbud vil sette utbyggingen i Hvitsten på pause imens arbeidene med ny områderegulering foregår. Dette vil også gi kommunen tid til å gjøre gode vurderinger i forbindelse med arbeidet med ny områdereguleringsplan.

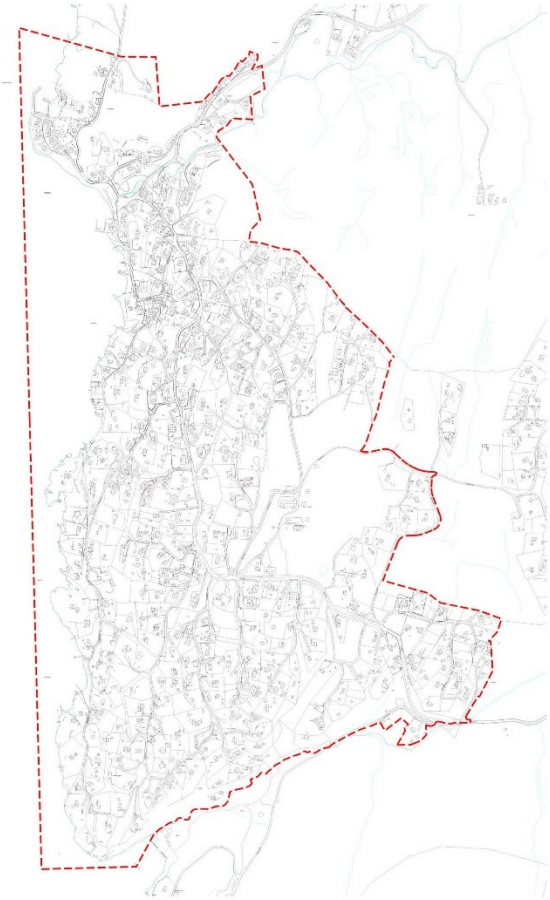
Rådmannen vil presisere at bygge- og deleforbudet som foreslås i denne saken er et midlertidig forbud. Forbudet opphører når det foreligger en ny områdeplan, eller når det har gått fire år fra vedtakstidspunktet. Ny plan vil gi føringer om for eksempel tomtestørrelse og boligstørrelse som må følges.

Reguleringsplanene for Hvitsten og Strandåsen trådte i kraft i 2005, og er dermed snart 20 år gamle. De siste årene er det flere eiendommer som har blitt fradelt etter gjeldende reguleringsplaner, og det er oppført flere nye boliger. Etter hvert som det har blitt flere av disse fortettingsprosjektene har det blitt tydelig at fortettingen har en uheldig virkning på Hvitsten som historisk sted.

I tillegg til å vurdere hva bygge- og deleforbudet skal inneholde er det i saken gjort rede for noen av de problemstillingene rådmannen ser for seg at det blir viktig å jobbe med i arbeidet med ny områdereguleringsplan. Dette er presentert lenger ned, under overskriften «Videre planarbeid».

Muligheter for å søke om unntak
Det vil være mulighet til å søke om unntak fra midlertidig bygge- og deleforbud i perioden det gjelder. Søknader om unntak anser rådmannen å være prinsipielle saker, og vil bli lagt frem til politisk behandling i PLM. Det er viktig å legge prinsippet om likbehandling til grunn i disse sakene.

Varsel om midlertidig bygge- og deleforbud og innkomne merknader
Den 21.12.2021 ble det sendt ut varsel om midlertidig forbud mot tiltak i Hvitsten og Strandåsen til alle grunneiere og hjemmelshavere innenfor dette området (vedlegg 1). Kartutsnittet nedenfor viser avgrensningen for området. I tillegg er det sendt til velforeningene Hvitsten Vel, Strandåsen Vel og Strandskogen vel og veilag.



Det ble satt frist for innsending av innspill 14.01.2022. Det har kommet inn totalt 20 innspill og spørsmål knyttet til mulige konsekvenser av det midlertidige bygge- og deleforbudet. Mange av innspillene er positive til at kommunen ønsker å nedlegge et midlertidig bygge- og deleforbud, mens andre er skeptiske til virkningen av det. Innspillene kan leses i sin helhet i vedlegg 3. Vedlegg 2 gir et kort sammendrag av hver av merknadene.

Innspillene er i hovedsak positive til at Vestby kommune ønsker å ta grep i Hvitsten, og stiller seg positive til et midlertidig bygge- og deleforbud. Flere innspill omfatter vei, vann og avløp, ettersom det for tiden gjennomføres tiltak for å bedre dette i flere områder av Hvitsten. Flere forutsetter derfor at et midlertidig bygge- og deleforbud ikke berører tiltak knyttet til vedlikehold og utbedring av disse forholdene.

Det har også kommet innspill fra flere som nylig har fått fradelt tomter etter gjeldende reguleringsplaner for Hvitsten og Strandåsen. Disse påpeker at det vil være uheldig

dersom oppføring av nye boenheter blir omfattet av det midlertidige bygge- og deleforbudet.

Mange ønsker at små tiltak ikke omfattes av forbudet, som oppføring av garasje, fasadeendringer osv.

Etter rådmannens vurdering vil arbeider med vei, vann og avløp ikke være til hinder for fremtidig planlegging. Det samme gjelder tiltak etter plan- og bygningsloven som er i tråd med gjeldende reguleringsplaner, og som ikke er fradeling, opprettelse av nye boenheter og bruksendring fra hytte til bolig.

Vurdering:
Rådmannen har vurdert hvilke tiltak som vil vanskeliggjøre fremtidig arbeid med ny områdereguleringsplan for Hvitsten og Strandåsen. På bakgrunn av disse vurderingene foreslås det hvilke tiltak det bør være midlertidig forbud mot.

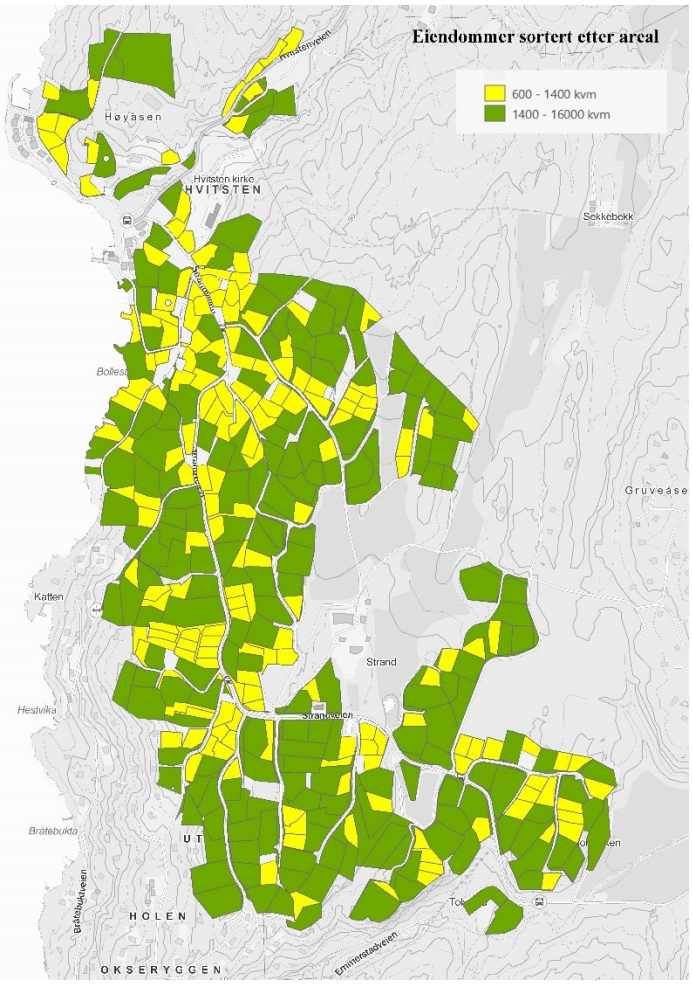
Rådmannen vil understreke at tiltak som ikke faller inn under midlertidig forbud, må forholde seg til gjeldende reguleringsplaner for Hvitsten og Strandåsen frem til en ny plan er vedtatt. Videre har ikke forbudet tilbakevirkende kraft. Dette innebærer at alle som allerede har fått et vedtak om tillatelse til tiltak ikke vil blir berørt av midlertidig bygge- og deleforbud. Tiltak som ikke krever søknad og tillatelse etter byggesaksforskriften (SAK10) § 4-1 er også unntatt fra forbudet.

Midlertidig bygge- og deleforbud er et kraftfullt virkemiddel som kan oppfattes og oppleves strengt for de som blir berørt av et slikt forbud. Det er viktig å huske på at det er et virkemiddel som er hjemlet i plan- og bygningsloven, der hensikten med bruken er at det skal fungere som en sikkerhetsventil dersom man ser at utviklingen i et område er uheldig. Ettersom bygge- og deleforbudet har en maks varighet på fire år forutsetter dette at planarbeidet for Hvitsten og Strandåsen prioriteres.

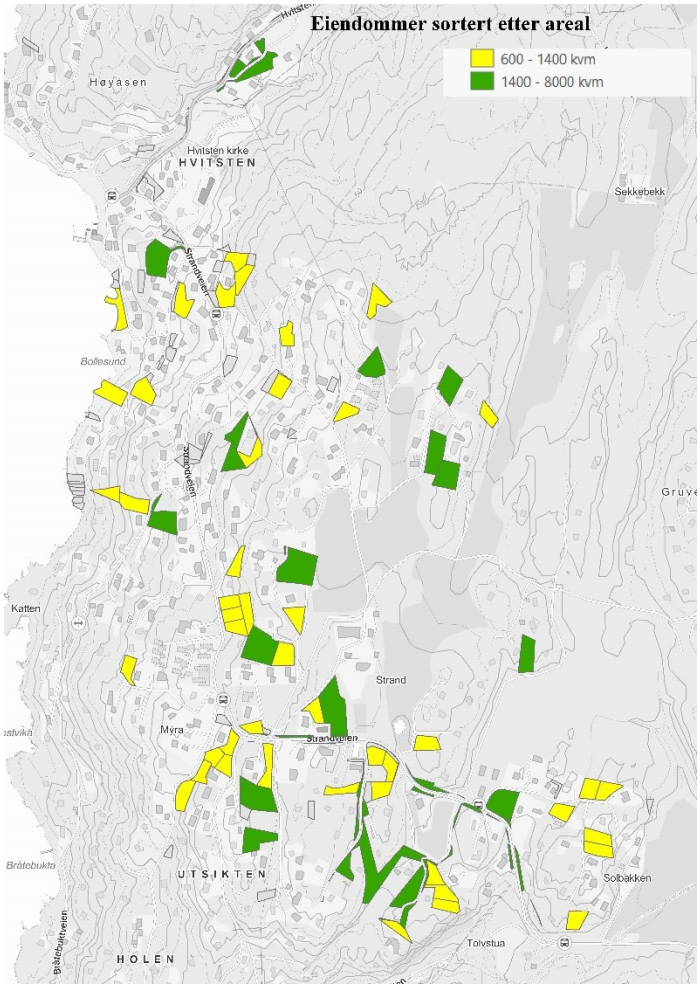
Vurdering av midlertidig forbud mot fradeling av nye tomter i Hvitsten og Strandåsen
Planene for Hvitsten og Strandåsen tillater i dag fradeling av tomter. I reguleringsplan for både Hvitsten og Strandåsen er minste tomteareal 1200 m^2 innenfor bevaringsområdet, og 700 m^2 utenfor.

Kartanalyser av dagens situasjon viser at det er 17 ubebygde tomter som er mellom 1400 og 7500 m^2 innenfor området. Det vil si at disse tomtene kan deles en eller flere ganger innenfor dagens reguleringsbestemmelser. I tillegg åpner dagens bestemmelser for at eneboliger kan ha en sekundærbolig. Dette innebærer at dersom de 17 ubebygde tomtene fradeles minst en gang, og deretter bygger enebolig med sekundærbolig, vil det gi minst 68 nye boenheter.

I tillegg er det mange tomter som er over 1400 m^2, og dermed kan fradeles selv med en eksisterende bolig på tomten. Kartene under viser alle tomter over 1400 m^2 markert i grønt, og alle tomter mellom 600-1400 m^2 markert i gult. Kartet til høyre viser ubebygde tomter, kartet til venstre viser både bebygde og ubebygde tomter.



Figur 1 – bebygde og ubebygde tomter fordelt etter størrelse.



Figur 2 – ubebygde tomter fordelt etter størrelse.

I en ny reguleringsplan er det et behov for å gjøre en vurdering av minste tillatt tomtestørrelse. Rådmannen ser at minste tillatte tomtestørrelse utenfor bevaringsområdet på 700 m^2 har flere konsekvenser. Det gjør det blant annet mulig å bygge svært mange nye boenheter, som gjør at utbyggingspotensialet blir veldig stort. Gjeldende reguleringsbestemmelser har også ført til at den utbyggingen som har skjedd har estetiske utfordringer, og en del av den nye bebyggelsen harmonerer ikke med resten av Hvitsten.

Med bakgrunn i dette mener rådmannen at det er behov for å nedlegge et midlertidig forbud mot fradeling av tomter, for å begrense utbyggingen i Hvitsten frem til en ny plan er vedtatt.

Vurdering av midlertidig forbud mot oppføring av nye boenheter i Hvitsten og Strandåsen
Kartanalyser viser at det er 46 ubebygde tomter med størrelse mellom 605 m^2 og 1400 m^2 (figur 2). Dette vil si at dersom det ikke nedlegges midlertidig forbud mot etablering av nye boenheter er potensiale i allerede fradelte og ubebygde tomter 46 nye boliger, der flere av disse boligene kan ha flere boenheter. Dette inkluderer 9 tomter som er fradelt i 2021 etter gjeldende bestemmelser. Konsekvensene for de som allerede har fradelt disse tomtene kan være at de lider et økonomisk tap i form av at de ikke kan bygge på disse umiddelbart. I ny områdeplan er det behov for å gjøre vurderinger om tomtestørrelse, og det utelukkes derfor ikke at det kan bygges på disse tomtene i fremtiden. I tillegg kan det være mulig å gjøre endringer i tomtestruktur når det foreligger en ny plan. Eksempelvis vil fradelte, ubebygde tomter kunne sammenslås, slik at krav til minste netto tomteareal i ny plan oppfylles.

Rådmannen ser ingen grunn til å gjøre forskjell på nylig fradelte tomter og andre ubebygde tomter, fordi formålet med midlertidig bygge- og deleforbud er å begrense utviklingen i Hvitsten frem til ny plan er vedtatt.

Rådmannen mener med dette at det dermed også er behov for å nedlegge et midlertidig forbud mot å etablere nye boenheter på ubebygde tomter for å begrense utbyggingen i Hvitsten frem til ny plan foreligger.

Vurdering av midlertidig forbud mot bruksendring fra fritidsbolig til bolig i områder regulert til bolig
Det er per i dag 154 fritidsboliger som er regulert til boligformål. Dersom disse fritidsboligene bruksendres til bolig, med potensiale for sekundærbolig vil det tilsi 308 nye boenheter.

Disse fritidsboligene har vært regulert til bolig siden 2005, og det kan være mange årsaker til at de ikke er omgjort til bolig. Det vil være en viktig del av arbeidet med en ny områdeplan å vurdere om disse fritidsboligene bør være regulert til bolig, eller om de skal reguleres tilbake til hytter. Her vil det være viktig med medvirkning i planprosessen med de berørte grunneierne.

Vurderingen må også gjøres på bakgrunn av Hvitstenområdet som helhet, f.eks. med tanke på kapasitet på vei, grunnlag for kollektivt osv. Derfor mener rådmannen at det midlertidige forbudet mot tiltak også bør inkludere bruksendring av fritidsbolig til bolig, der fritidsboligene er regulert til bolig.

Videre planarbeid
For det videre planarbeidet ser rådmannen at det er en del temaer som er viktige å vurdere. Listen nedenfor er ikke uttømmende, men vil legge noen rammer for videre behandling av planen. Noe forberedende arbeid må gjøres før det kan varsles oppstart for arbeidet med ny områdereguleringsplan for Hvitsten og Strandåsen. Det planlegges å varsle oppstart i løpet av våren 2022.

- Tomtestørrelse og boligreserve innenfor de ulike områdene

Det vil være behov for å gjøre en helhetlig vurdering av hvilke områder som skal ha hvilken minste tiltatte nettoareal på boligtomtene. Dette er en måte å redusere den potensielle boligreserven på 650 boenheter som foreligger i dag, som også vil bidra til å

bevare det grønne preget Hvitsten har i dag. Det må også vurderes om ulike områder innenfor planen bør ha ulike tomtestørrelser.

- Bevaring

Hvitsten har i dag et stort område regulert til bevaring. Gjennom en ny plan bør det i samarbeid med Viken fylkeskommune gjøres vurderinger på om bevaringsområdet skal utvides, beholdes slik det er eller innskrenkes. Også innenfor bevaringsområdet er det behov for å gjøre nye vurderinger knyttet til tomtestørrelser.

- Trafikkavvikling

Trafikksituasjonen i Hvitsten er tidvis utfordrende. Det er smale, bratte veier som i stor grad er regulert bredere enn de per i dag er opparbeidet. Det må gjøres en helhetlig vurdering gjennom planarbeidet om det er noen veier som bør utvides og oppgraderes, og om det er andre som kan reguleres med den bredden og standarden som de har i dag. For å bevare Hvitstens historiske preg vil det være uheldig å utvide alle veier i tråd med kommunale og fylkeskommunale føringer.

Gang- og sykkelforbindelser både internt i Hvitsten og forbindelser til Vestby sentrum må vurderes i planen. Det kan også være hensiktsmessig å kartlegge snarveier og andre forbindelser.

I tillegg er parkeringssituasjonen i Hvitsten utfordrende, spesielt med tanke på bruk av Hvitsten-stranden sommerstid. Dette må ses i sammenheng i arbeidet med ny områdeplan.

- Renovasjon

MOVAR IKS har ytret at renovasjonssituasjonen i Hvitsten er utfordrende fordi mange av veiene som nevnt har lav standard. Renovasjonsløsninger er noe som må vurderes i ny områdeplan. Dette må gjøres i samarbeid med både MOVAR og innbyggerne.

- Områder regulert til bolig og fritidsbolig

Hvilke områder som bør reguleres til hva må vurderes gjennom ny områdeplan. Det er mange hytter som ikke er bruksendret til bolig til tross for at de ligger i områder regulert til bolig, og har gjort det i mange år. Gjennom medvirkning med hytteeiere kan vi avdekke ønsker og behov for å eventuelt gjøre endringer i områdene regulert til hytter og boliger.

- Områder regulert til friområde/strand

Alle utfartsområder i Vestby kommune er presset fordi innbyggertallet stadig øker, men omfanget på friluftsområdene forblir det samme. Det innebærer at det blir flere brukere på allerede mye brukte områder. Gjennom områdeplanen bør det gjøres vurderinger på om det finnes andre områder langs sjøen som kan egne seg til allmenn ferdsel og friluftsliv.

- Medvirkning

For planprosessen som kommer vil det være veldig viktig å ha en klar visjon for hvordan administrasjonen skal legge opp medvirkningsprosessen. Rådmannen mener at det er viktig å sikre en bred medvirkning med innbyggere, grunneier og andre interessenter for å få på plass en god plan for Hvitsten. Når det varsles oppstart for planarbeidet bør det også presenteres en fremdriftsplan og en plan for medvirkning.

Alternativer:
Som et alternativ til midlertidig forbud mot fradeling, oppføring av nye boenheter og bruksendring fra hytte til bolig kan det vedtas et forbud mot alle søknadspliktige tiltak.

I et slikt tilfelle vil administrasjonen ha større kontroll på hvilke tiltak som kan ha konsekvenser på videre planarbeid ved at alle enkeltsaker kan vurderes. Dette vil imidlertid kreve ressurser, og virke enda mer innskrenkende for beboerne i området. Dette er et alternativ som rådmannen ikke vil anbefale. Hensikten med forbudet er først og fremst en revurdering av fortetting og eiendomsstrukturen i området, og påse at dette skal gjøres gjennom den kommende planprosessen med ny områdereguleringsplan.

Et vedtak kan eventuelt formuleres slik:

> *Med hjemmel i plan- og bygningslovens § 13-1 om midlertidig forbud mot tiltak nedlegger Vestby kommune et midlertidig forbud mot alle søknadspliktige tiltak for områdene Hvitsten og Strandåsen, i påvente av ny områdereguleringsplan.*

Med dette alternativet vil ikke-søknadspliktige tiltak fremdeles være tillatt.

Konklusjon:
Med bakgrunn i vurderingene over mener rådmannen at det er nødvendig å nedlegge et midlertidig forbud mot deling av tomter, etablering av nye boenheter og bruksendring av fritidsboliger til bolig.

Rådmannen mener at et midlertidig forbud mot disse tiltakene er tilstrekkelig for å hindre videre boligbygging i Hvitsten frem til det foreligger ny områdeplan. Det vil fortsatt være muligheter for å bygge mindre tiltak som garasjer og lignende i henhold til eksisterende reguleringsplaner for Hvitsten og Strandåsen, i tillegg til at det ikke setter en stopper for allerede påbegynt arbeid med vei, vann og avløp i området.

Det midlertidige forbudet har ikke tilbakevirkende kraft, og vil ikke påvirke tiltak som allerede er vedtatt. Det vil være mulighet for å søke om unntak fra det midlertidige bygge- og deleforbudet, og disse søknadene vil behandles politisk.

Administrasjonen skal jobbe med ny områdeplan for Hvitsten. I det videre planarbeidet bør disse temaene utredes nærmere, i tillegg til at medvirkning blir en viktig del av planprosessen:

- Tomtestørrelse og boligreserve innenfor de ulike områdene
- Bevaring
- Trafikkavvikling
- Renovasjon
- Områder regulert til bolig og fritidsbolig
- Områder regulert til friområde/strand