

SAKSFRAMLEGG

Saksbehandler: Ellen Klaveness

Arkiv:

Arkivsaksnr.: 23/3499-1

Saken skal sluttbehandles av: Kommunestyret

Mulighetsanalyse for Ilseng

Kommunedirektørens innstilling:

Kommunestyret tar saken til orientering.

Stange, den 27.09.2023

Kajja Eide Drønen
Kommunedirektør

Frode Haugan
Kommunalsjef

SAKSOPPLYSNINGER

Bakgrunn

Saken har sin bakgrunn i vedtak om utbygging og utvidelse av Ilseng fengsel. I forbindelse med politisk behandling av budsjett for 2023 (sak 116/22) ble følgende vedtak fattet:

Med bakgrunn i økt antall fengselsplasser ved Ilseng fengsel ber kommunestyret kommunedirektør legge til rette for at rulleringen av kommuneplan samfunnsdel og arealdel inkluderer en mulighetsanalyse for Ilseng tettsted som belyser:

1. Tomtealternativer
2. Barnehagekapasitet
3. Stor nok kapasitet ved Breidablikk skole
4. Generell positiv tettstedsutvikling
5. Muligheter for samarbeid med Statsbygg om bygging av ny felles idrettshall på Ilseng tilknyttet fengselet, som også kan benyttes av lokalt idrettslag.

Saken ble fulgt opp med en orientering i Det faste planutvalg 18.1.2023, der det var enighet om at vedtaket kunne følges opp i to deler. Arealmessige forhold og generell positiv tettstedsutvikling er utredet i forbindelse med kommuneplanen. Det øvrige behandles her.

Saksutredning

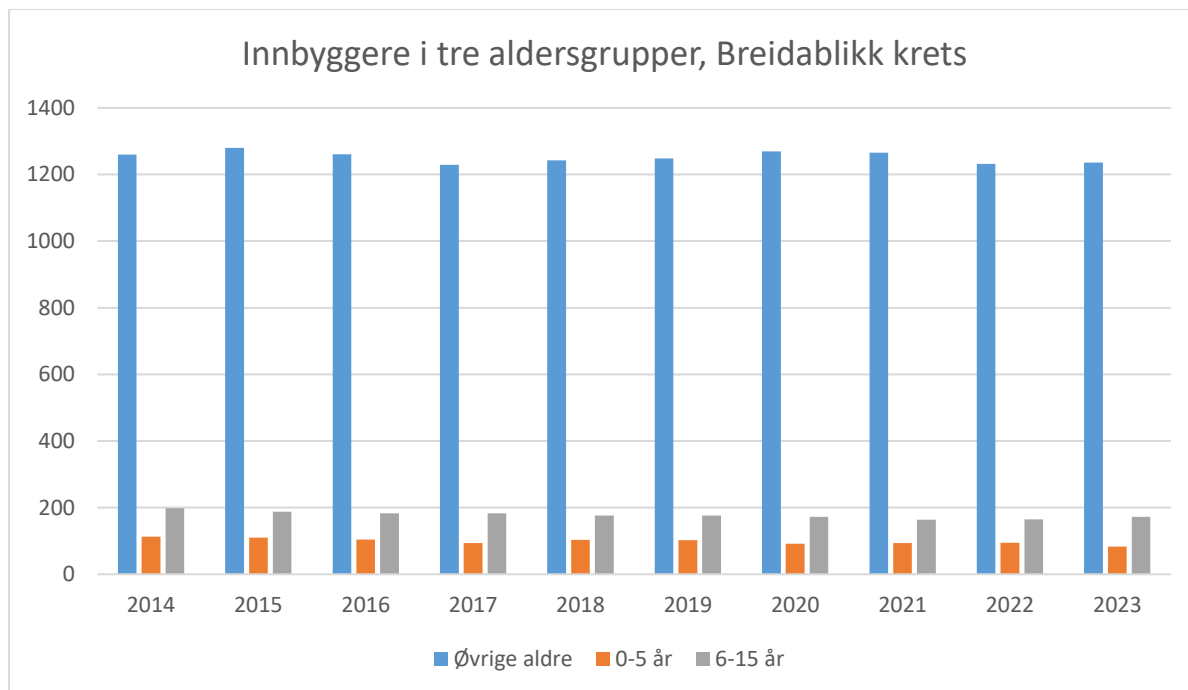
Grunnleggende forutsetninger

I denne saken er det utarbeidet scenarier med utgangspunkt i en rekke antagelser. Følgende forutsetninger er lagt til grunn i scenariene:

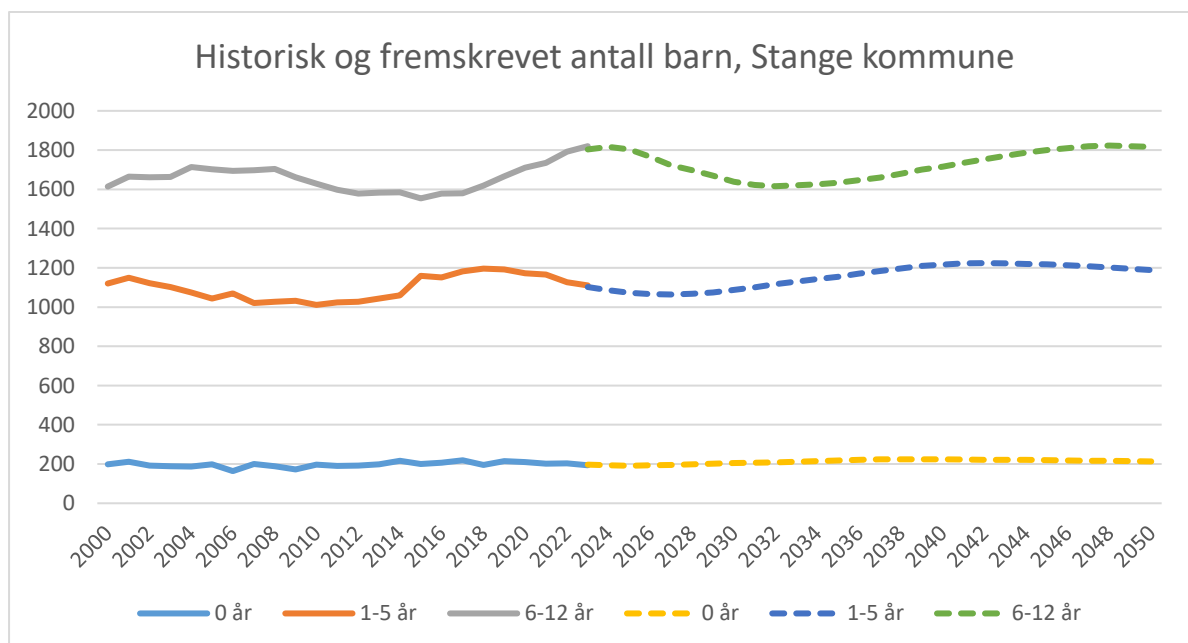
- Ilseng fengsel bygges ut med 130 høysikkerhetsplasser, med byggestart i 2025, og tiltredelse av ansatte i 2028. Plassene er i tillegg itl dagens 85 lavsikkerhetsplasser.
- Ilseng fengsel blir arbeidsplass for ytterligere ca. 130 ansatte
- Breidablikk skole består. Eventuelle justeringer av skolekretsgrenser medtas ikke i utredningen.
- De nytilsatte ved høysikkerhetsavdelingen vil være i aldersgruppen 20-44. Det tas ikke stilling til kjønnsbalanse.
- Boligpreferansene speiler befolkningen øvrig: Mange ønsker å bo i enebolig, men en økende andel eldre betyr behov for mindre og mer lettstelte boenheter.

Hvem er vi, og hvordan bor vi på Ilseng?

Den 1.1.2023 bor det 1491 personer innenfor Breidablikk skolekrets. Innenfor skolekretsen bor det 83 barn i alderen 0-5 år og 172 barn i alderen 6-15 (merk at sistnevnte inkluderer ungdomsskolealder). Dette utgjør hhv. ca 6% og 12% av innbyggertallet. Gjennom bolig- og befolkningsanalysen **for Ilseng som tettsted**, ser vi at barn i barnehage- og barneskolealder utgjør hhv. 5.7% og 8% av innbyggertallet (se vedlegg).



Figuren over viser fordelingen av barn i barnehage- og barneskolealder i Breidablikk.



Statistisk Sentralbyrås fremskrivning for kommunen som helhet (se over) viser at yngre aldersgrupper forventes å svinge noe, men på sikt ende opp på cirka samme nivå som i dag. Det er alltid usikkerheter knyttet til befolkningsprognoser, og faktorer som investeringer i infrastruktur eller arbeidsplasser medtas ikke i statistikken.

Den ovennevnte bolig- og befolkningsanalysen viser at 73% av boligmassen i Ilseng er eneboliger, og 17% er tomannsboliger. Barn i Ilseng bor i vesentlig grad (91%) i eneboliger.

I hele Stange kommune er det 2430 personer som bor alene som eneste registrerte person på sin adresse. 1498 av disse bor alene i en enebolig; snittalderen for denne gruppen er 61 år. Innenfor

Breidablikk skolekrets er det 188 personer som bor alene, og 138 av disse bor alene i en enebolig. I den øverste aldersgruppen 70+ er det 42 personer som bor alene i en enebolig. Det er grunn til å tro at en andel av disse innbyggerne vil ønske å flytte innen en tiårsperiode, eller få behov for kommunal bistand til å ivareta sitt boforhold.

Disse dataene er hentet fra Stange kommunes kartløsning. Dataene er personsensitive på adressenivå og kan derfor ikke gjengis på detaljert nivå, men er illustrert på overordnet nivå i bolig- og befolkningsanalysen.

På Hamar-siden av kommunegrensen er det ved hjelp av Hamar kommune gjort uttrekk av befolkningsdata gjennom kartløsning. Det ble funnet at tettstedene Hjellum og Ridabu innehar cirka 4400 innbyggere, hvorav 304 (7%) er i alderen 0-5 og 371 (8.5%) er i aldersgruppen 6-12. Snittalderen i de to tettstedene er 40.1. Mens Hamar kommune generelt går ut ifra at rundt 5% av innbyggerne er i barneskolealder, ser vi at prosentandelen for disse områdene er høyere. I nyere utbyggingsområder på Slemsrud, Hjellum og Ridabu er det lagt til grunn en utnyttingsgrad på 3 boenheter per dekar.

Hva vet vi om ansatte i kriminalomsorgen?

Kommunedirektøren har vært i dialog med leder for kriminalomsorgens lavere sikkerhetsfengsler område Innlandet – Ilseng, Valdres og Kongsvinger. Følgende informasjon fremkommer om den eksisterende arbeidsstyrken.

Bemanningsgraden ved høysikkerhetsplasser er ca. 1:1, hvorav ca to tredeler er fengselsbetjenter og én tredel er andre funksjoner som f.eks aktivitører, verksbetjenter, miljøterapeuter og lærere. I tillegg det som omtales som forvaltningspartnere – helse, bibliotek, leger, som utgjør noe over 3 stillinger i dag. Bemanningsdekningen er høyere for høysikkerhetsplasser enn lavsikkerhet.

Ansettelsestid i kriminalomsorgen er høy – mange står i yrket frem til pensjonsalder. Det er uvisst hvor mange som bor i umiddelbar nærhet til arbeidsplass, men dette gjelder i hvert fall en andel av dagens ansatte ved Ilseng. Tilflytting antas å avhenge av tilgang på boliger, og avstand til alternative boliger. I dag antas snittalderen ved de ansatte ved Ilseng fengsel å være over 50 år.

Bemanning av nytt høysikkerhetsfengsel vil fordre omfattende rekruttering til ekstra kull ved Kriminalomsorgens Utdanningssenter. Ledelsen antar dermed at snittalderen for en ny arbeidsstyrke ved disse plassene vil være *betydelig* lavere enn dagens. Vi kan dermed gå ut ifra at mange av disse vil være førstegangsetablerere, eller i det minste i nedre halvdel av alderssegmentet 20-66.

Tomtereserve i Ilseng

I forbindelse med rullering av kommuneplan er det i 2022 utarbeidet en oversikt over eksisterende tomtereserve (se vedlagte bolig- og befolkningsanalyse).

Regulerte områder

I Ilseng er det regulerte områder til bolig på Skøyenvegen, Larssveen og Lageråa.

I Skøyenvegen er det regulert for ca 16 boenheter i frittliggende og kjedede eneboliger tomannsboliger og småhus. Det kan legges til grunn at dette vil legge til rette for cirka 35 nye innbyggere. Bygningstypen antas å tiltrekke seg yngre aldersgrupper. Utbyggingstakt er ukjent.

Ved Larssveen er det i 2008 regulert for ca. 18 enheter i form av eneboliger, tomannsboliger og rekkehus. Det kan legges til grunn cirka samme antall innbyggere også her. Feltet har vært regulert i lang tid, og utbyggingstakt er ukjent.

Planavklart i kommuneplanen

Det legges i ny kommuneplan opp til ytterligere utbyggingsområder innenfor Breidablikk krets som innebærer en potensiell boligreserve på ca 20 boenheter. Dette er kun avsatt i kommuneplanen, og eventuell regulering og utbygging vil derfor ligge lengre frem i tid.

Det ligger også noen ubebygde tomter til boligformål i avklarte byggeområder rett syd for jernbanen vis-a-vis Ilseng stasjon.

Ut over dette har det vist seg svært vanskelig å finne ytterligere arealer uten å komme i konflikt med jordvern.

Skaubo (Hamar kommune)

På Hamars side av kommunegrensen er det planavklart et stort område til enebolig- og rekkehusbebyggelse. Området er på 117 dekar. I bestemmelsene til Hamars kommunes kommuneplan (vedtatt 2018) fremgår det at området ikke kan reguleres uten at det er inngått en skoleavtale med Stange kommune, og trafiksikker skoleveg er etablert. Området er kun planavklart, og det er dermed vanskelig å gjøre antagelser om antall boliger, men dersom en legger et konservativt anslag til grunn ved 2 boenheter per dekar, gir dette en planreserve på 150-200 nye boenheter, eller 300-400 nye innbyggere. Dette er også i tråd med utbyggers signaler. Dersom rundt 8% av innbyggerne i dette feltet er i barneskolealder, kan dette bety ca 20-35 skolebarn til Breidablikk. Utbygging antas av Hamar kommune å ligge lengre frem i tid, men fengselsutbyggingen kan potensielt bidra til økt kommersiell bærekraft i en slik boligutbygging.

Samlet sett kan vi si at den totale planavklarte boligreserven tilstøtende Breidablikk skole utgjør et sted mellom 150 og 250 boenheter.

Barnehagekapasitet på Ilseng

På Ilseng i dag er det en tre-avdelings barnehage med kapasitet til ca. 60 barn (*78 heltidsekvivalenter*). Barnehagen er privatdrevet av Læringsverkstedet. Det vurderes at den eksisterende barnehagen på Ilseng dekker behovet når det kommer til antall barnehageplasser jf. en antydnet barnepopulasjon i dag. De siste årene har barnehagen hatt noe ledig kapasitet på høsten men fylt opp i løpet av høst/vinter.

I Romedal er det en kommunal tre-avdelings barnehage med en kapasitet på rundt 50 barn. Der har det vært noe varierende barnetall de siste par årene. De har hatt noe ledig på høsten men har fylt opp etter nyttår. Slik er det også i 2023.

En potensiell utbygging av inntil 150 boliger vil, hvis det medfører at det kommer cirka 30 barn, medføre behov for flere barnehageplasser som ikke kan dekkes av den eksisterende barnehagen på Ilseng.

For å imøtekomme dette behovet bør følgende alternativer utredes videre:

1. Utvidelse av kapasitet ved Romedal barnehage
2. Utbygging av en kommunal tre-avdelingsbarnehage på Ilseng
3. Gå i dialog med Læringsverkstedet med intensjon om å utvide bygningsmessig kapasitet
4. Et alternativ er å bruke gamle Solvin skole til barnehage og flytte Romedal barnehage dit. Potensielt kan dette skape et stort handlingsrom i forhold til eventuell utbygging på Ilseng og Romedal.

Kapasitet ved Breidablikk skole

Ved Breidablikk skole er det vurdert en maks kapasitet på 140 elever. Per i dag er det registrert 92 elever ved skolen.

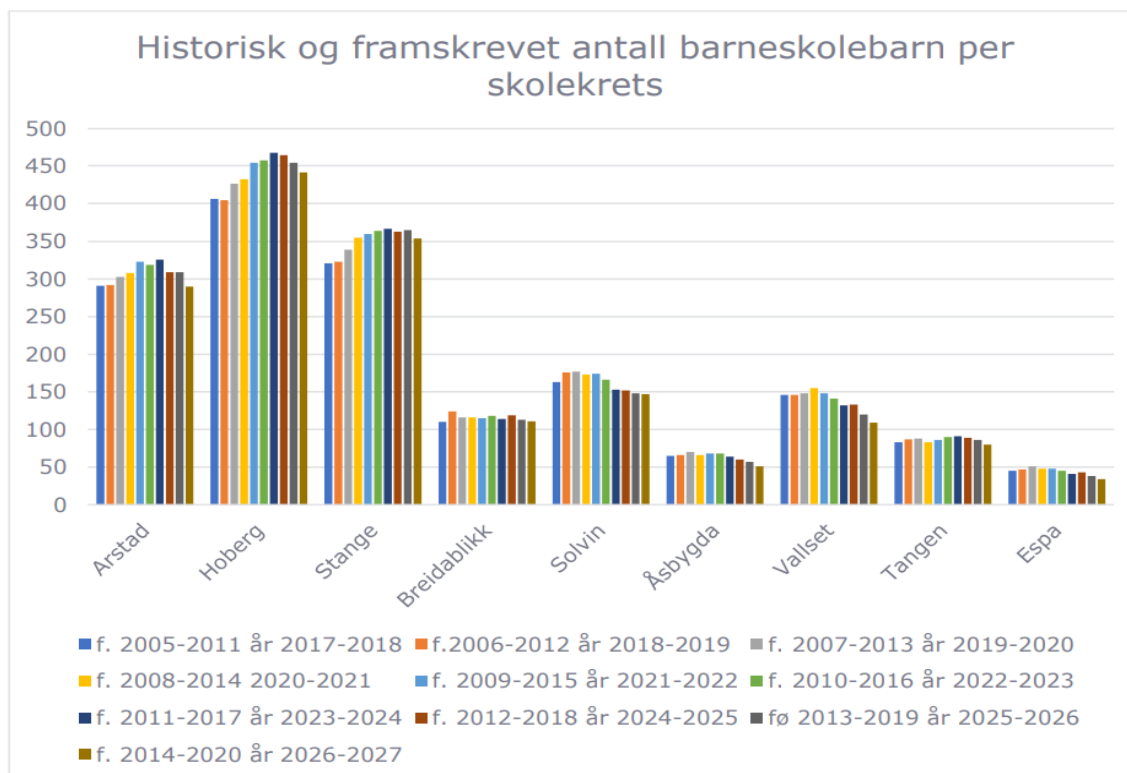
Breidablikk skole består av flere bygg og byggetrinn med ulike alder og sammensatt struktur. Det er gjennom tidligere studier vurdert at bygningsmassen ved Breidablikk skole er i en slik forfatning at det vil være uforholdsmessig kostbart og lite hensiktsmessig å rehabilitere dagens bygningsmasse for å oppnå tilfredsstillende forhold. Det ble i tidligere investeringsplan avsatt 140 millioner kroner til å erstatte dagens bygningsmasse med et nybygg. Videre ble det gjort vedtak i investeringsplanen at et nybygg på Breidablikk skole skal realiseres omkring 2028. I budsjett- og økonomiplan 2023-2026 (K-sak 118/22), er kostnaden på investering oppjustert til 185 mill kroner. Investering i nytt skolebygg er i budsjett- og økonomiplan 2023-2026 satt under kategori 3. I denne kategorien ligger oppgaver som ut fra en helhetsvurdering kan settes ut i tid på grunn av økonomiske rammer eller kapasitet. Ettersom kostnaden ble beregnet på et mulighetsstudienivå, er det fortsatt en stor grad av usikkerhet knyttet til kostnadsoverslaget.

Siden investeringen imidlertid ligger en del år frem i tid, ble det i 2021 iverksatt et prosjekt for å gjennomføre bygningsmessig rehabilitering innenfor en ramme på 6 millioner kroner. Frem til et eventuelt nybygg står klart, er det i tillegg til prosjektet som skulle gjennomføres fra 2021, vedvarende behov for løpende vedlikehold og rehabilitering.

Vurdering knyttet til kapasitet ved utbygging av nye boliger

En potensiell utbygging av inntil 150 boliger forutsetter at planlagt investering i et nytt skolebygg gjennomføres innenfor den tidslinjen som er satt. Per i dag er det fortsatt ledig kapasitet med plass til inntil ca. 40 elever. Dette kan inntil videre ivaretas innenfor den eksisterende bygningsmassen. Det understrekes likevel at det fortsatt vil være behov for løpende vedlikehold og rehabilitering, avhengig av hvordan dette prioriteres i den årlige gjennomgangen.

I forbindelse med [kunnskapsgrunnlaget](#) i skolestruktursaken, ble det (s.48) gjort et historisk tilbakeblikk og fremskrivninger av antall barneskolebarn per skolekrets. Se tabellen under.



Tabellforklaring: Tabellen over leses i form av at eksempelvis blå stolper, med forklaringen «f. 2005-2011 år 2017-2018» er å forstå som folkeregistrerte adresser med barn født i årene i 2005-2011, som utgjør 1.-7.-trinn i skoleåret 2017/2018.

Tabellen over viser at antall skolebarn ved Breidablikk skole i 2026-2027 antas å være litt i overkant av 100 barn. Disse tallene underbygger det faktum at eksisterende bygningsmasse fortsatt kan ivareta den tiltenkte veksten. Det må i det videre arbeidet likevel vurderes om eventuell kapasitetsøkning ved investering i nytt skolebygg kan gi fleksibilitet når det gjelder makskapasitet.

Samarbeidsavtale med Hamar kommune

Det er en pågående dialog mellom Hamar og Stange kommune rundt inngåelse av en samarbeidsavtale som skal sikre at elever fra Hamar som bor ved kommunegrensen benytter Breidablikk skole som sin nærskole. En potensiell samarbeidsavtale vil også ta for seg ivaretagelse av elever som bosetter seg ved kommunegrensen når et slikt boligprosjekt realiseres. Stange kommune stiller seg positivt til at elever fra Hamar kommune som i dag bor ved grensen allerede fra skoleåret 2024/2025 kan velge Breidablikk skole som sin nærskole. Kommunedirektøren vil i løpet av 2024 legge frem en sak om samarbeidsavtalen til politisk behandling.

Tenkelige tilflyttingsscenarier

Scenarie A: Høy tilflyttingsvilje utløser utbygging av regulerte og planavklarte boligområder

I dette scenariet antas det at 2/3 av nye ansatte ved IIseng fengsel, dvs. 85 personer, ønsker å bosette seg i umiddelbar nærhet til arbeidsplassen. 2/3 av nyansatte er 85 personer, eller rundt 130 dersom halvparten av disse har partner eller ektefelle. Halvparten av husstandene antas å være barnefamilier. Fengselsutbyggingen utløser utbygging av nok boenheter til å muliggjøre dette. Scenariet avhenger at både Skøyenvegen og Larssveen bygges ut, samt deler av arealet i Hamar kommune. Hvis en legger til grunn dagens gjennomsnittlige andel barn, kan dette bety 20-25 ytterligere barn i barnehage- og barneskolealder over neste tiårsperiode. Det er grunn til å tro at nyansatte med en lav snittalder, potensielt i etableringsfasen, vil ha et høyere antall barn enn den

eksisterende innbyggergruppen. Et riktigere antall i dette scenariet kan dermed være 30-40 barn. En full utbygging av hele boligområdet på Skaubo vil påvirke dette tallet ytterligere.

Scenarie B: Lav tilflytting

Noen vil ønske å bosette seg med noe avstand til en potensielt belastende arbeidsplass, og andres boligpreferanser vil ta utgangspunkt i arbeidssted til partner/ektefelle. I dette scenariet antas det at 1/3 av nye ansatte ved fengselet bosetter seg i umiddelbar tilknytning til arbeidsplassen sin. Dette vil si rundt 43 personer, pluss eventuelle partnere og ektefeller. Det kan være tilflyttingsvilje, men mangel på boliger som tilbys. Dersom både Larssveen og Skøyenvegen bygges ut innen 2030, vil disse arealene dekke boligbehovet for en slik gruppe tilflyttere. Det kan også tenkes at eldre som flytter over i mer lettstelte boliger vil frigjøre eneboliger til denne gruppen. Dersom det kun bygges ut eneboliger, tomannsboliger og rekkehus i IIseng, vil den eldste innbyggergruppen sannsynligvis søke seg til andre deler av kommunen for å dekke sitt boligbehov. I et slikt tilfelle vil befolkningsveksten i Breidablikk skolekrets i sum bli lavere. Antatt økning i dette scenariet er rundt 20-25 barn.

Oppsummert kan det, på bakgrunn av dette, antas at det er tilstrekkelig kapasitet på Breidablikk skole til en økning som følge av ovenstående scenarier. Barnehagekapasiteten er noe mer usikker, og må vurderes løpende. Her er det imidlertid mulig å benytte kapasitet i andre barnehager som f.eks Romedal.

Faktorer og usikkerhetsmomenter som kan påvirke scenariene i høyere eller lavere retning

Faktor A: Høye utbyggingskostnader setter brems på boligbyggingen

Situasjonen i 2023 er at høye utbyggingskostnader utgjør en barriere for en rekke boligprosjekter i spredtbygde strøk der profittmarginene i utgangspunktet er lave. Eiendom Norge melder i dag om en underdekning i bygging av nye boliger kontra fremskrevet behov gitt dagens befolkningsvekst og innvandring. Dersom situasjonen vedvarer, kan lav boligutbygging ha konsekvenser for befolkningsveksten både i Breidablikk krets så vel som kommunen som helhet. Dersom ingen av dagens planavklarte eller regulerte boligområder bygges ut innen en tiårsperiode, vil nyansatte ved IIseng fengsel være avhengig av å flytte inn i de boligene som i dag eksisterer i lokalområdet, eller flytte til andre områder. Dersom eldre innbyggere med nyoppstått behov for en tilrettelagt bolig, flytter til Stange, Ottestad eller Hamar, vil dette kunne frigjøre eneboliger til nytilflyttere. Ved en lav utbyggingstakt vil det være en lav vekst i antall innbyggere. Det kan likevel, dersom en oppnår boligrotasjon, tenkes at Breidablikk skolekrets likevel vil oppleve en økning i antall skolebarn.

Faktor B: Regulerte boligarealer i andre områder

Det antas at de nyansatte ved IIseng fengsel i liten grad vil dele arbeidssted med sin partner eller ektefelle. Det kan tenkes at partners arbeidssted i like stor grad avgjør familiens valg av bosted. Fra IIseng til Hamar er det kun et kvarters kjøring med bil. Avstandene mellom tettstedene er små og pendlervilligheten (*arbeidsmarkedsintegrasjonen*) generelt i regionen er høy. Nyansatte ved IIseng fengsel kan derfor tenkes å flytte til andre omkringliggende områder som for eksempel Stange, Ottestad, Åsbygda, eller Hamar. I alle tilfeller kan det sies at utbygging av høysikkerhetsfengsel på IIseng vil være positivt for bosettingen i Hamarregionen, men det er usikkerhet knyttet til hvilken skolekrets de ansatte vil flytte til.

Faktor C: Nedlegging av Sanderud sykehus

Ved utbygging av et Mjøssykehus i Moelv, er det en større gruppe ansatte som på sikt kan ville ønske å redusere sine pendlerkostnader og trekke nærmere Moelv som bosted. Denne gruppen ansatte antas å ha noenlunde samme aldersfordeling som de ansatte i kriminalomsorgen. Dersom

Stange kommune mister en andel av disse innbyggerne, kan det tenkes at nedleggingen av Sanderud sykehus i sum utjevner den positive effekten av fengselsutbyggingen på Ilseng.

Faktor E: Prissensitivitet blant nytilsatte ved Ilseng fengsel

Dersom de nyansatte ved Ilseng fengsel har en lav snittalder slik Kriminalomsorgen legger til grunn, antas disse å flere være førstegangsetablerere med en lavere kjøpekraft enn befolkningen øvrig. Bruktboligprisene i Ilseng er lavere enn mer sentrale tettsteder. Dette kan tale for valg av Ilseng som bosted. Nybygging av boliger vil imidlertid ha samme byggekostnader som andre steder.

Faktor F: Tilgang på kollektivtransport

Utbygging og befolkningsvekst i Ilseng tettsted kan forbedre den økonomiske bærekraften i dagens kollektivtilbud, og utløse høyere avgangsfrekvens og rutetilbud. Dette vil støtte opp om tettstedene. Dette kan gjelde både buss og tog. Stange kommune spiller jevnlig inn elektrifisering av Rørosbanen samt økt avgangsfrekvens som tiltak i Nasjonal transportplan. Et forbedret kollektivtilbud kan forbedre pendlermulighetene til Hamar og Elverum, og øke bostedsattraktiviteten for alle aldersgrupper. Dette kan utløse en ytterligere økt attraktivitet for Ilseng som tettsted.

Andre stimuleringstiltak

Kommunen kan utføre flere stimuleringstiltak for å fremskynde utviklingen på Ilseng, men dette vil innebære kostnadskonsekvenser av usikkert omfang. Kollektivtilbudet er utenfor kommunens kontroll, men Stange kommune benytter sin mulighet til å gi innspill om dette (se punkt over). Samordnet areal- og transportplanlegging for å støtte opp om tettstedene, vil bidra til å opprettholde et attraktivt kollektivtilbud.

Idrettsanlegg er en attraktivitetsdriver for potensielle innbyggere. Tidlig etter vedtak om utbygging av høysikkerhetsfengsel ble mulighetene drøftet for å samarbeide med Statsbygg om en idrettshall. Dette er avvist av Statsbygg fordi det er planlagt bygging av et anlegg inne i selve fengselet, som dermed ikke muliggjør sambruk.

Det er allerede gjort betydelige investeringer i vegnettet på Ilseng gjennom utbedring langs Gamlevegen samt Skøyenvegen. Omlegging av kommunale vann- og avløpsledninger vil kunne senke kostnader for utbygger på området ved Larssveien, da de eksisterende ledningene gir begrensninger for utnyttelsen av tomteområdet. Dette kan dermed være en katalysator for å utløse utbyggingen men vil omfatte kostnader i en størrelsesorden kommunedirektøren ikke i dag vil anbefale. Det er allerede gjort forberedende tilrettelegging ved tidligere VA-arbeider for å sikre god tilknytning for Larsveeområdet. Dersom kommunen skal påta seg å bekoste VA-infrastrukturen på byggefeltet, vil dette innebære kostnader i størrelsesorden 7 mill.kr som et svært grovt anslag. Det kan også bemerkes at en slik omlegging vil øke verdien av tomteområdet, noe som vil vanskeliggjøre et eventuelt kommunalt kjøp av tomter for å tilby selvbyggertomter.

I prosessen med samlet rullering av kommuneplanens samfunnsdel og arealdel, ble det holdt medvirkningsverksteder i flere tettsteder, inkludert Ilseng. Rapporten med resultater fra Ilseng ligger vedlagt saken. Medvirkningsrapporten fremhever de mange gode kvalitetene innbyggerne verdsetter ved Ilseng, inkludert nærhetsfaktorer, friluftstilbudet og dugnadsånden. Mange av de foreslåtte tiltakene i rapporten ligger utenfor kommunens virkeområde, eller omfatter investeringer som kommunedirektøren ikke ser økonomisk handlingrom for.

Konsekvenser for barn og unge:

Ikke relevant for mulighetsanalysen.

Konsekvenser for klima og miljø:

Ikke relevant for mulighetsanalysen.

Konsekvenser for folkehelse:

Ikke relevant for mulighetsanalysen.

Vedlegg:

Bolig- og befolkningsanalyse for tettsteder i Stange kommune 29.12.2022

Fremtidsverksted Ilseng – resultater gruppeoppgaver 18.1.2023

Tilbakemelding fra Statsbygg: Muligheter for samarbeid med Statsbygg om bygging av ny felles idrettshall, datert 01.06.2023