



Saksutskrift

Ny bestemmelse om etablering av hybelhus/bygning for bofellesskap i kommuneplanens arealdel - Høring og offentlig ettersyn

Arkivsak-dok. 17/00879-4 Saksbehandler Silje Marie Raad

Saksgang	Møtedato	Saknr
1 Hovedutvalg for teknikk og miljø	30.03.2017	19/17
2 Formannskapet	05.04.2017	25/17

Formannskapets behandling 05.04.2017:

Votering: HTM's innstilling ble enstemmig vedtatt.

Formannskapets vedtak 05.04.2017:

I medhold av plan- og bygningslovens § 11-14 legges ny bestemmelse om etablering av bygning for bofellesskap (hybelhus) i kommuneplanens arealdel ut på høring og offentlig ettersyn

Forslag til bestemmelse:

Det må foreligge særskilt tillatelse fra kommunen for:

a) å omdanne eller ta i bruk bolig eller fritidsbolig til forretningslokale, herunder hotell, motell, hospits/pensjonat, vandrer/feriehjem, appartement, camping/utleiehytte eller annen bygning for overnatting

b) å slå sammen boenheter eller dele opp boenheter til hybler

c) annen ombygging av bolig enn den som omfattes av bokstav a eller b når ombyggingen fører til at boenheten opphører.

Søknad om særskilt tillatelse skal nabovarsles.

Ved avgjørelsen av om tillatelse etter første ledd bokstav a til c skal gis, skal det tas hensyn til om det etter kommunens skjønn er en forsvarlig utnyttning av boligmassen. Vedlagte retningslinjer for saker etter bokstav b) skal benyttes ved saksbehandlingen. Det kan stilles vilkår for tillatelsen i henhold til disse retningslinjene.

Det kan også stilles vilkår om at tiltakshaver skal skaffe berørte beboere erstatningsbolig dersom ombyggingen får uheldige konsekvenser for beboerne.

Dersom bolig er omgjort i strid med planbestemmelse etter første ledd, kan kommunen påby at den settes i slik stand at den kan tjene sitt opprinnelige formål.

Saksutskriften bekreftes

Ås, 18.april 2017

Vibeke Berggård
Førstekonsulent

Dokumentet er elektronisk godkjent

Postadresse	Besøksadresse	Telefon	64 96 20 00	Org.nr.	964 948 798
Postboks 195	Skoleveien 1	Telefaks	64 96 20 19	Bankgiro	1654.07.99605
1431 Ås	1430 Ås				
post@as.kommune.no	www.as.kommune.no				

Tidligere behandlinger

Hovedutvalg for teknikk og miljøes behandling 30.03.2017:

Tre innspill i saken (dokument 8, 9 og 10 i sak 17/00879) ble delt ut av bygg- og geodataavdelingen. Alle tre var positive til en ny kommuneplanbestemmelse om hybelhus.

Votering:

Rådmannens innstilling ble enstemmig tiltrådt.

Hovedutvalg for teknikk og miljøes innstilling 30.03.2017:

I medhold av plan- og bygningslovens § 11-14 legges ny bestemmelse om etablering av bygning for bofellesskap (hybelhus) i kommuneplanens arealdel ut på høring og offentlig ettersyn

Forslag til bestemmelse:

Det må foreligge særskilt tillatelse fra kommunen for:

a) å omdanne eller ta i bruk bolig eller fritidsbolig til forretningslokale, herunder hotell, motell, hospits/pensjonat, vandrer/feriehem, appartement, camping/utleiehytte eller annen bygning for overnatting

b) å slå sammen boenheter eller dele opp boenheter til hybler

c) annen ombygging av bolig enn den som omfattes av bokstav a eller b når ombyggingen fører til at boenheten opphører.

Søknad om særskilt tillatelse skal nabovarsles.

Ved avgjørelsen av om tillatelse etter første ledd bokstav a til c skal gis, skal det tas hensyn til om det etter kommunens skjønn er en forsvarlig utnyttning av boligmassen. Vedlagte retningslinjer for saker etter bokstav b) skal benyttes ved saksbehandlingen. Det kan stilles vilkår for tillatelsen i henhold til disse retningslinjene.

Det kan også stilles vilkår om at tiltakshaver skal skaffe berørte beboere erstatningsbolig dersom ombyggingen får uheldige konsekvenser for beboerne.

Dersom bolig er omgjort i strid med planbestemmelse etter første ledd, kan kommunen påby at den settes i slik stand at den kan tjene sitt opprinnelige formål.

Saksfremlegg

Rådmannens innstilling:

I medhold av plan- og bygningslovens § 11-14 legges ny bestemmelse om etablering av bygning for bofellesskap (hybelhus) i kommuneplanens arealdel ut på høring og offentlig ettersyn

Forslag til bestemmelse:

Det må foreligge særskilt tillatelse fra kommunen for:

a) å omdanne eller ta i bruk bolig eller fritidsbolig til forretningslokale, herunder hotell, motell, hospits/pensjonat, vandrer/ferie hjem, appartement, camping/utleiehytte eller annen bygning for overnatting

b) å slå sammen boenheter eller dele opp boenheter til hybler

c) annen ombygging av bolig enn den som omfattes av bokstav a eller b når ombyggingen fører til at boenheten opphører.

Søknad om særskilt tillatelse skal nabovarsles.

Ved avgjørelsen av om tillatelse etter første ledd bokstav a til c skal gis, skal det tas hensyn til om det etter kommunens skjønn er en forsvarlig utnyttning av boligmassen. Vedlagte retningslinjer for saker etter bokstav b) skal benyttes ved saksbehandlingen. Det kan stilles vilkår for tillatelsen i henhold til disse retningslinjene.

Det kan også stilles vilkår om at tiltakshaver skal skaffe berørte beboere erstatningsbolig dersom ombyggingen får uheldige konsekvenser for beboerne.

Dersom bolig er omgjort i strid med planbestemmelse etter første ledd, kan kommunen påby at den settes i slik stand at den kan tjene sitt opprinnelige formål.

Ås, 20.03.2017

Trine Christensen
Rådmann

Ellen Grepperud
Leder for plan og utvikling

Avgjørelsesmyndighet:

Formannskapet

Behandlingsrekkefølge:

Hovedutvalg for teknikk og miljø
Formannskapet

Vedlegg:

1. Ås kommunes vedtekter
2. Notat om hyblifisering
 - 2.1. Tolkningsuttalelse KMD
 - 2.2. Uttalelse fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus
3. Saksutskrift HTM 16.02.2017
4. Retningslinjer for saksbehandling
 - 4.1. Definisjoner og forståelse av de ulike boligtypene
 - 4.2. Vedlegg til retningslinjer for saksbehandling

Øvrige relevante dokumenter som ligger i saken:

Samtlige dokumenter i saken

Saksutredning:**Sammendrag:**

Plan og bygningsloven § 11- 9 nr. 5 jf. § 31-6 gir kommunen hjemmel til gjennom kommuneplanbestemmelser å kreve at blant annet oppdeling av bolig til hybler skal ha *særskilt tillatelse* fra kommunen.

Flere kommuner har allerede tatt inn en slik bestemmelse i sin kommuneplan. Dette gjelder blant annet Gjøvik, Kristiansand, Tromsø, Hemsedal og Nøtterøy kommune.

I Ås kommune er en tilsvarende bestemmelse nedfelt i kommunens lokale vedtekter til plan- og bygningsloven 19.11.1986 til § 91 A (vedlegg 1). De lokale vedtektene er gyldige frem til 01.07.2017, jf. pbl. § 34-2. Da de faller bort fra juli i år, mener rådmannen det er viktig å innlemme denne bestemmelsen i kommuneplanens arealdel.

Sakens bakgrunn:

Ås kommune har utfordringer med hvordan man skal forholde seg til saker der eneboliger eller tomannsboliger gjøres om til utleieboliger som leies ut som «hybelhus» eller bygning for bofellesskap. Temaet ble drøftet i Hovedutvalg for teknikk og miljø den 16.02.2017, hvor rådmannen la frem et notat med ulike problemstillinger knyttet til såkalt «hyblifisering» (se vedlegg 2 m/bilag 2.1 og 2.2). Rådmannen ble bedt om å presentere et forslag til ny bestemmelse i kommuneplanens arealdel i neste utvalgsmøte, med en oversikt over mulige situasjoner og definisjoner.

Fakta i saken:

Det har de siste årene blitt en stor økning i antall tilfeller der boliger blir kjøpt opp med det formål å dele opp bygget til hybler som senere skal leies ut. Dette gjelder særlig boliger i nærheten av NMBU. Det finnes også enkelttilfeller andre steder i Ås.

Av områder med sterk økning i antall hybler nevnes Kajaområdet spesielt. Dette er et gammelt etablert boligområde som nå er i ferd med å endre karakter.

Rådmannen har mottatt flere henvendelser fra bekymrede naboer til slike bygninger som er gjort om til hybel. Henvendelsene gjelder særlig økt støy og trafikksituasjonen som følge av økt parkering i gatene, samt manglende eksteriørmessig vedlikehold som oppleves som et problem for naboene.

Rådmannen ble vinteren 2016/2017 blant annet gjort oppmerksom på en slik sak på Kaja, hvor et hus som før var en enebolig eid av én familie, nå var oppkjøpt av et firma som har gjort om boligen innvendig til hybelhus. Boligen er i sin helhet leid ut til studenter ved NMBU, og firmaet søkte kommunen om tillatelse til oppføring av tilbygg for å tilrettelegge for enda flere hybler i boligen. Naboene protesterte og viste blant annet til parkeringsproblematikk, støy og dårlig vedlikehold av hagen.

Studenter melder sjeldent flytting til sine midlertidige bopeler. Kommunen, brannvesenet og andre offentlige instanser sitter således ikke med opplysninger om hvem som bor i etablerte hybelhus. Det er derfor svært utfordrende å fange opp disse sakene.

Kommunen kan, basert på dagens regelverk, kreve at eier av eiendommen søker om bruksendring. I det konkrete tilfellet på Kaja var det etter reguleringsplanen kun tillatt med *eneboliger* eller *eneboliger med hybelleilighet på inntil 60 m²*. Kommunen påå derfor tiltakshaver å søke om bruksendring til hybelhus, og det var derfor også nødvendig å søke om dispensasjon fra tillatt boligtype i reguleringsplanen (vedlegg 3). Det var for øvrig søknaden om tilbygg som gjorde at kommunen ble oppmerksom på denne saken. I svært mange tilfeller blir eneboliger endret og leid ut som hybelhus uten at kommunen er kjent med dette, og det er derfor svært utfordrende å følge opp disse sakene.

Definisjon hybelhus (bygning for bofellesskap):

Begrepet «hybelhus» er en muntlig betegnelse som formelt sett ikke finnes i gjeldende regelverk. Rådmannen finner det derfor hensiktsmessig å formelt benytte begrepet «bygning for bofellesskap», kode 159, jf. matrikkelføringsinstruksen. For enkelthets skyld vil imidlertid begrepet «hybelhus» bli brukt som forkortelse for «bygning for bofellesskap» i dette saksfremlegget.

Rådmannens forståelse av hybelhus, er en bolig som i sin helhet leies ut til flere selvstendige personer. Hybelhus vil altså være beregnet på mennesker som bor der uavhengige av hverandre, og som hver har sitt eget soverom/oppholdsrom (hybel) og disponerer fellesareal med de andre beboerne. Hjemmelshaver bor ikke i bygningen selv. Nærmere om dette nedenfor.

Dagens situasjon:

Etterspørselen etter hybler har i Ås kommune økt kraftig de siste årene som følge av utviklingen ved NMBU og det er i dag en kraftig underdekning på hybler i kommunen. Dette har medført at private aktører kjøper opp hus med den hensikt å gjøre disse om til hybelhus for utleie. På mange måter kan dette være en positiv utvikling som er i tråd med kommunens fortetningsvisjon spesielt i sentrumsnære områder. Det er imidlertid ikke alle områder eller bygninger som egner seg til en slik endring og kommunen har derfor fått et sterkt behov for en bedre kontroll og oversikt over disse sakene. For å unngå at denne situasjonen kommer ut av kontroll har rådmannen derfor funnet det nødvendig å undersøke hvilke muligheter kommunen har til å kunne regulere situasjonen rundt omgjøring til hybelhus på en bedre måte.

Rådmannen baserer sin vurdering av de juridiske forholdene blant annet på vedlagt svar fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) til Bergen kommune i «henvendelse om bruksendring av bolig til hybelhus i strid med reguleringsplan» (vedlegg 2.1).

Reglene om etablering av utleieboliger er blitt forenklet. De nye reglene trådte i kraft fra 1. januar 2016.

Basert på brevet fra KMD mener rådmannen at konklusjonen må være at kommunen har anledning til å kreve søknad om bruksendring for etablering av hybelhus etter en konkret skjønnsmessig vurdering av hva som kan tillates innenfor gjeldende plan.

Dagens juridiske situasjon innebærer altså at Ås kommune kan kreve en søknad om bruksendring i tilfeller der man endrer en bolig til hybelhus. Da hybelhus fortsatt er å regne som bolig i lovens forstand, vil imidlertid hybelhuset i utgangspunktet oppfylle lovens krav om godkjent bolig. Man er dermed nærmest like langt.

Basert på uttalelse fra KMD og Fylkesmannen kan det etter rådmannens syn ikke ha vært lovgivers hensikt med endringene av 1. januar 2016 at hyblifiseringsproblematikken skal stå på «lovløs grunn», altså at det ikke skal være konkrete bestemmelser eller krav knyttet til denne typen tiltak i loven.

Det er likevel et faktum at loven i seg selv sier lite om dette forholdet. Kommunen har imidlertid *mulighet* til selv å utarbeide konkrete lokale bestemmelser om omgjøring til hybelhus.

I Ås kommune er denne hjemmelen i dag nedfelt i kommunens lokale vedtekter til plan- og bygningsloven. Disse vedtektene faller som nevnt bort den 01.07.2017.

For å kunne fortsette å påvirke hyblifiseringssituasjonen etter dette er det ønskelig å innlemme en tilsvarende bestemmelse i kommuneplanens arealdel før vedtektene bortfaller.

Ås kommune vil dermed fortsatt ha hjemmel til å kreve at man søker før man etablerer hybelhus, selv om boligen isolert sett oppfyller andre krav i lov og forskrift. Søknad om oppdeling kan ikke godkjennes før visse kriterier fastsatt av kommunen er oppfylt. Dette fører med seg en forutsigbarhet og en forventning om likebehandling av saker i kommunen.

Selv uten de lokale vedtektene eller en ny bestemmelse i kommuneplanen, har kommunen i dag en annen mulighet til å kontrollere «hyblifiseringsforholdet». Kommunen kan etter en konkret helhetsvurdering bestemme at omgjøring til hybelhus krever at det søkes om bruksendring til «bygning for bofelleskap». Dette er imidlertid en omstendelig og tungvint prosess, hvor momenter som skal vurderes blant annet er følgende:

- Hva er formålet med bruken av boligen?
- Hvilke virkninger vil omgjøringen få for naboer og beboere i nærområdet?
- Vil den nye bruken kreve oppfyllelse av andre tekniske krav enn nåværende bruk?
- Vil omgjøringen skape utfordringer mht. teknisk infrastruktur (vei, vann og avløp)?
- Har det skjedd en økning i antall beboere utover det som følger av en vanlig familiesituasjon?

Ved å innlemme en konkret søknadsplikt i kommuneplanen, vil bygningsmyndigheten slippe å foreta en vurdering av *hvorvidt kommunen i det hele tatt skal kreve søknad*, da søknadsplikten er nedfelt i kommuneplanen. Kommunens vurderinger vil derfor bli begrenset til *hvorvidt søknaden kan godkjennes*. Dette vil uten tvil medføre en klarere og mer effektiv håndtering av disse sakene. Ovenfor nevnte momenter vil da i stedet bli vurdert når man skal ta stilling til om søknaden kan godkjennes eller ikke.

Hovedhensikten er å skape en klarere ramme for innbyggerne i kommunen og tydeliggjøre ovenfor aktører og hjemmelshavere at omgjøring til hybelhus er søknadspliktig i Ås kommune.

Rådmannen presiserer at en ny bestemmelse i kommuneplanen ikke er ment å fungere som et *forbud mot oppdeling av boliger*, men den skal fungere som et hjelpemiddel for kommunen til å kontrollere hyblifiseringsforholdet på en bedre måte enn i dag.

Etablering av vilkår og retningslinjer for behandling av søknadene:

Rådmannen har forstått det slik at HTM ønsker en oversikt over ulike scenarioer og grensesnitt mellom hvilke tilfeller som faller inn under en slik kommuneplanbestemmelse og de som faller utenfor.

Rådmannen vurderer det som utfordrende å sette opp en slik oversikt, da hver enkelt sak må vurderes helt konkret. Rådmannen er likevel av den oppfatning at søknadsplikten hovedsakelig bør gjelde for etablering av hybelhus der hjemmelshaver av bygningsmassen ikke skal bo i boligen selv.

Rådmannen har også utarbeidet et forslag til retningslinjer for behandling av oppdeling av hybler i bolig. Disse bør vedtas sammen med ny kommuneplanbestemmelse og ligger vedlagt denne saken (vedlegg 4 m/bilag 4.1 og 4.2). Retningslinjene vil sammen med øvrige dokumenter bli sendt ut på høring og offentlig ettersyn, og kan bli endret i etterkant av dette. Rådmannen vil også utarbeide interne rutiner knyttet til disse retningslinjene som byggesaksbehandlerne skal benytte i sin saksbehandling.

Rådmannen ønsker å kunne bruke retningslinjene i behandlingen av sakene så snart disse er vedtatt. Dette for å sørge for likebehandling og forutsigbarhet for søkere og andre berørte parter. Saksbehandlingsfristen settes til 3 uker i komplette saker hvor disse er i medhold av plan og lovverk, og 12 uker der det er behov for dispensasjonsbehandling.

Prosess:

Den nye bestemmelsen til kommuneplanens arealdel er å anse som en mindre endring av kommuneplanen, jf. plan- og bygningslovens § 11-17. Oppstart av arbeid med denne bestemmelse er nå varslet administrativt.

Hovedutvalg for teknikk og miljø vil innstille til Formannskapet som kommuneplanutvalg å legge forslag til ny bestemmelse ut på høring og offentlig ettersyn. Forslaget til ny bestemmelse vil bli forelagt berørte myndigheter, og bli kunngjort ved annonse i avis og på kommunens hjemmeside.

I etterkant av høringsperioden vil innkomne innspill bli vurdert før saken på nytt legges frem politisk for endelig vedtak i Kommunestyret.

Rådmannen ønsker å fremme denne saken nå som en mindre endring i stedet for å vente til neste kommuneplanrullering. Bakgrunnen for dette er at det er ønskelig å ha et egnet styringsverktøy for håndtering av etablering av hybelhus så snart som mulig, og før de lokale vedtektene bortfaller.

Rådmannens vurdering:

Universitetet vokser og med det øker behovet for flere studentboliger. Det er derfor viktig at det legges til rette for bosetting av flere studenter enten dette gjelder gjennom omgjøring av boliger til hybler eller ved etablering av nye studentbygg.

Kommunen har imidlertid et ansvar for at etableringen av boliger for studenter skjer på en sikker måte, både for studentene som skal bo i disse boligene, men også for naboer og andre innbyggere. Spesielt gjelder dette sikkerhet mot brann, hensynet til gode bomiljøer og trafikale forhold.

Oppkjøp av boliger fører til endring i boligmarkedet og har både positive og negative konsekvenser. Positive i den forstand at det blir attraktivt å bygge og utvikle boliger og områder og negative kan være at områdenes karakter endrer seg.

Videre fører slike oppkjøp til en endring i boligmarkedet ved at profesjonelle aktører presser opp prisene og privatpersoner dermed presses ut av markedet i nærområdene til NMBU.

Med den utviklingen dette har hatt mener rådmannen at kommunen trenger virkemidler for i større grad å styre denne utviklingen slik at den blir forutsigbar både for studenter og innbyggere.

En ny bestemmelse i kommuneplanen om etablering av bygning for bofellesskap vil i større grad gjøre det mulig å styre utviklingen i en ønsket og formålstjenlig retning. Samtidig vil retningslinjene for behandlingen av slike søknader gjøre det mer forutsigbart for eier, men også for naboer ved at det stilles krav til løsninger for brannsikkerhet, parkering og utomhusarealer.

Konsekvens for folkehelse:

Saken har konsekvens for folkehelse da den omhandler sikkerhet og bomiljø både for studenter og naboer til hybelbygg.

Økonomiske konsekvenser for kommunen:

Ingen

Konklusjon:

På bakgrunn av ovennevnte foreslår rådmannen å legge forslag til ny bestemmelse om etablering av bygning for bofellesskap (hybelhus) i kommuneplanens arealdel ut på høring og offentlig ettersyn.

Kan vedtaket påklages?

Nei

Ikrafttredelse av vedtaket:

Umiddelbart