

Saksframlegg

Kommuneplanens arealdel, endring i bestemmelsene - om oppdeling av bolig til hybler, sluttbehandling

Arkivsak.: 18/29028

Forslag til innstilling:

Bystyret vedtar at plan- og bygningsloven § 31-6 c) gjøres gjeldende i bestemmelsene til kommuneplanens arealdel, og følgende inntas som ny § 29.2:

«Innenfor områdene Rosenborg, Møllenberg, Singsaker, Kalvskinnet, Øya, Elgeseter, Lademoen og Berg, nærmere avgrenset på vedlagt kart som viser virkeområdet, kreves tillatelse fra kommunen for å dele opp bolig til hybler.

Ved avgjørelsen av om tillatelse skal gis, skal det tas hensyn til om det etter kommunens skjønn er en forsvarlig utnyttning av boligmassen.

Dersom bolig er oppdelt til hybler i strid med bestemmelsen her, kan kommunen påby at den settes i stand slik at den kan tjene sitt opprinnelige formål.»

Kart over virkeområdet og retningslinje for behandling av søknader inntas som vedlegg til kommuneplanens arealdel.

Saken gjelder

Bystyret vedtok i sak 8/18 den 21.6.2018 at kommunen skulle starte opp planarbeid for endring av kommuneplanens arealdel. I sak 278/18 den 18.12.2018 vedtok bygningsrådet å legge forslag til bestemmelse og virkeområde ut på høring og offentlig ettersyn.

Formålet med planarbeidet er å gjøre plan- og bygningsloven § 31-6 c) gjeldende i bestemmelsene til kommuneplanens arealdel. Viktige problemstillinger for planarbeidet har vært å fastsette en avgrensning for bestemmelsens virkeområde, presisere relevante vurderingstema for bestemmelsen, og avgjøre bestemmelsens konkrete ordlyd og utforming.

Fra bystyrets vedtak fremgikk en oversikt over områder hvor bestemmelsen kunne gjøres gjeldende. Disse områdene var Rosenborg, Møllenberg, Singsaker, Kalvskinnet, Øya og Bakklandet. Rådmannen ble i tillegg bedt om å gjøre en vurdering av andre områder hvor bestemmelsen burde gjøres gjeldende.

Beskrivelse av forslaget

Etter plan- og bygningsloven (pbl) § 11-9 nr. 5 kan kommunen innta bestemmelser i kommuneplanens arealdel for utnyttning av boligmassen etter pbl § 31-6. Forslaget innebærer at plan- og bygningsloven § 31-6 c) for oppdeling av bolig til hybler gjøres gjeldende i bestemmelsene til kommuneplanens arealdel.

Trondheim kommune

Rådmannen foreslår at følgende inntas som § 29.2 i kommuneplanens arealdel:

«Innenfor områdene Rosenborg, Møllenberg, Singsaker, Kalvskinnet, Øya, Elgeseter, Lademoen og Berg, nærmere avgrenset på kartet i vedlegg 1, kreves tillatelse fra kommunen for å dele opp bolig til hybler.

Ved avgjørelsen av om tillatelse skal gis, skal det tas hensyn til om det etter kommunens skjønn er en forsvarlig utnytting av boligmassen.

Dersom bolig er oppdelt til hybler i strid med bestemmelsen her, kan kommunen påby at den settes i stand slik at den kan tjene sitt opprinnelige formål.»

Virkeområdet

I arbeidet med forslaget er det gjort en helhetlig vurdering av hvilke områder bestemmelsen skal gjelde for. Både områdene bystyret har pekt på, og andre områder er vurdert. Områdene er valgt ut på bakgrunn av statistikk for leieforhold, og hvor det bor mange som ikke er folkeregistrert på bostedsadressen. Årsaken til at leieforhold og folkeregistrert adresse er tillagt betydning er at hyblifisering i stor grad innebærer utleie. I områder hvor det er høye leieandeler kan dette indikere at det er etablert hybler for utleie. Det er i tillegg lagt vekt på områder med en viss nærhet til sentrum og institusjoner som St. Olavs hospital og NTNU.

Det må imidlertid tas forbehold om at statistikken ikke skiller mellom hybelleie, eller hvor det er større leiligheter/hus som leies. Statistikken på personnivå viser at en person bor i leid bolig dersom eier ikke bor i boligen.

Bestemmelsen foreslås å gjelde for områdene Rosenborg, Møllenberg, Singsaker, Kalvskinnet, Øya, Bakklandet, Berg og Elgeseter. Virkeområdet er avgrenset i vedlagt kart. Dersom bestemmelsen vedtas vil kartet inntas som et vedlegg til bestemmelsene i kommuneplanens arealdel.

Enkelte av områdene har allerede i dag mye utleievirksomhet, mens andre av områdene er tatt med fordi det på sikt er sannsynlig med større utleievirksomhet. Blant annet vil samlokalisering av NTNU kunne medføre at det blir attraktivt å etablere hybler for utleie i området Elgeseter.

Vurderinger etter offentlig ettersyn

I flere av merknadene som innkom under offentlig ettersyn ble det pekt på at også andre områder enn de foreslåtte burde tas inn i forslaget. Byantikvaren viste til at Midtbyen er under sterkt press når det gjelder endringer i bygningsmasse, og at dette påvirker antikvarisk bebyggelse og bokvaliteten i de historiske miljøene. Særlig trekker byantikvaren frem områdene Sanden og Løkkan. Også andre har trukket frem disse områdene.

Sanden og Løkkan er boligområdene som ligger vest for Midtbyen, ved starten av Kongens gate. Områdene er avgrenset av Sandgata i nord og vest, Prinsens gate i øst og Kongens gate i sør. Byantikvaren mener at eiendommene i området ikke bør deles opp til flere enheter.

I rådmannens vurdering av virkeområder er det blant annet lagt vekt på statistiske forhold og nærhet til sentrum, NTNU, og St. Olavs hospital. Områdene Sanden og Løkkan utpeker seg ikke i statistikken som områder med høy utleieandel, eller hvor det bor mange som ikke er folkeregistrert på bostedsadressen. Innenfor området ligger også Trondhjems Hospital som driver utleie og omsorgstjenester med boplasser. Dette skaper en viss usikkerhet i statistikken, ved at personer som har botilbud fra Trondhjems Hospital gjør at leieandelen i området kan fremstå kunstig høy.

Trondheim kommune

Dersom områdene Sanden og Løkkan skal tas med i virkeområdet, vil dette medføre at saken må sendes på nytt offentlig ettersyn i seks uker.

På bakgrunn av ovennevnte har rådmannen vurdert at områdene ikke tas med i denne omgang. Rådmannen er positiv til å innlemme områdene i virkeområdet når bestemmelsen har fungert en tid, og man har bedre kjennskap til praksis. Det vil være naturlig å vurdere en utvidelse av virkeområdet ved rullering av kommuneplanens arealdel.

Virkninger av forslaget

Ved å innta forslaget i bestemmelsene til kommuneplanens arealdel vil det være behov for tillatelse fra kommunen for å kunne dele opp bolig til hybler.

Etter rådmannens syn vil kravet om tillatelse kun gjelde for tiltak som er avhengig av søknad og tillatelse etter pbl §§ 20-1 og 20-2. Ved søknad om tillatelse for byggetiltak som innebærer oppdeling av bolig til hybler, må det samtidig søkes om tillatelse etter pbl § 31-6 bokstav c. Kommunens praksis for når et tiltak er søknadspliktig etter plan- og bygningsloven vil legge føringer for hvilke tiltak som samtidig må ha slik tillatelse.

I departementets tolkingsuttalelse av 22.4.2015 i sak 15/1439-2 er det uttalt at hensikten med kommuneplanbestemmelse i medhold av § 31-6 er at kommunen får et utvidet handlingsrom til å avslå. Det er adgang til å vurdere ikke bare reguleringsmessige og byggtekniske hensyn, men også hva som er forsvarlig utnyttelse av boligmassen i kommunen. Fra uttalelsen fremgår: *“Dersom pbl. § 31-6 er gjort gjeldende innen kommunen i kommuneplanen, jf. pbl. § 11-9 nr. 5, gir dette kommunen hjemmel til å avslå søknad om bruksendring, riving, oppdeling eller sammenføring etter § 20-1 selv om tiltaket i utgangspunktet er i tråd med plan, lov og forskrift...”*

Etter rådmannens syn vil bestemmelsen ikke gjelde for tiltak unntatt søknadsplikt.

Begrepsavklaringer

Begrepene “boenhet” og “hybel” eller “hybelhus” er ikke definert i plan- og bygningsloven, teknisk forskrift eller byggesaksforskriften. Begrepene kan derfor forstås ulikt.

Begrepet “hybel” forstås i denne sammenheng som et enkeltrom som leies ut i en bolig, og hvor man deler kjøkken, bad/wc med andre “hybler” eller primærboligen. Hybelen er del av boligen og inngår i samme branncelle. Med “hybelhus” menes et bygg hvor beboerne disponerer hvert sitt sove-/oppholdsrom, mens bad/kjøkken deles.

Det følger av byggesaksforskriften § 2-2 at det oppstår søknadsplikt for oppretting av boenheter, når disse har alle hovedfunksjoner for bolig, slik som stue, kjøkken, soveplass, bad og toalett, og egen inngang, og er fysisk adskilt fra andre boenheter. Fra dette kan det utledes at dersom enheten inneholder de fasiliteter som er nødvendig for at enheten kan bebos, og i tillegg har egen inngang og er adskilt fra andre boenheter, står man overfor en boenhet. En slik forståelse fremgår også av Kommunal- og moderniseringsdepartementets brev av 16.12.2003 i sak 03/3724-2.

Trondheim kommune

Retningslinje for behandling av søknader

Rådmannen foreslår at det sammen med bestemmelsen vedtas en retningslinje som klargjør relevante vurderingsmomenter ved behandlingen av søknader. Gjennom retningslinjen tydeliggjøres hva kommunen mener er relevant ved vurderingen av "forsvarlig utnytting av boligmassen".

Følgende punkter mener rådmannen skal vektlegges i vurderingen av om tillatelse skal gis:

- Påvirkning på omgivelser
- Tilgjengelig uteareal
- Parkering for bil og sykkel
- Bokvalitet

Retningslinjen er ikke ment å være uttømmende. Avgjørelsen vil bero på hva kommunen anser som "forsvarlig utnytting av boligmassen", og andre forhold enn de som er nevnt ovenfor kan få betydning.

Rådmannen bemerker for ordens skyld at tiltaket også må oppfylle øvrige krav som følger av loven, teknisk forskrift og gjeldende plangrunnlag.

Medvirkningsprosess

Det ble varslet oppstart av planarbeidet i annonse på kommunens nettsider og i Adresseavisen den 8.9.2018. Ved varsel om oppstart hadde Fylkesmannen i Trøndelag, Trøndelag fylkeskommune og Voll arkitekter AS innspill til planarbeidet.

Forslaget ble vedtatt lagt ut på offentlig ettersyn av bygningsrådet 18.12.2018. Forslaget var ute på offentlig ettersyn i perioden 12.1. til 23.2.2019. Det kom inn totalt fem uttalelser til forslaget.

Trøndelag fylkeskommune:

Fylkeskommunen er positiv til forslaget, både av hensyn til bomiljø, og fordi tiltaket forventes å redusere ombygginger og inngrep i den historiske bebyggelsen i områdene.

Fylkesmannen i Trøndelag:

Ingen merknader til forslaget

Byantikvaren:

Byantikvaren gir årlig rådgivning til byggesakskontoret i svært mange saker som dreier seg om oppdelinger av boliger og bruksendringer. Byantikvaren har registrert et sterkt press både i Midtbyen og i randsonene rundt. De foreslåtte endringene i KPA er etter byantikvarens vurdering svært positive.

Byantikvaren gir følgende innspill til forslaget:

- I saksbehandlingen må kulturminneverdiene betones, og sammenhengen mellom ivaretagelser av antikvariske verdier og bokvalitet synliggjøres
- Også andre områder bør vurderes innlemmet i bestemmelsen. Byantikvaren registrerer økende press på den historiske bebyggelsen i boligområdet Sanden og Løkkan i Midtbyen. I Nerbyn gjennom arbeidet med vitalisering av byens veiter er det registrert at områdene i vest, ved Taraldsgårdsveita, har gjennomgått omfattende endringer i både eierstruktur og antall boenheter. Det er registrert boenheter med svært dårlige bokvaliteter. I øst ved Brattørveita er ikke tendensen like tydelig, og det er viktig å unngå en lignende utvikling som lengre vest.

Trondheim kommune

- I tillegg finnes områder mot Ila og Nedre Byåsen som har likhetstrekk med områdene i Østbyen som er foreslått innen kartavgrensningen. Når man har erfaring med hvordan bestemmelsen fungerer i praksis bør man vurdere om områder vest for sentrum skal innlemmes.

Rådmannens kommentar:

I spørsmålet om utvidelse av virkeområdet vises det til vurderingen ovenfor hvor det er begrunnet hvorfor virkeområdet ikke er utvidet i denne omgang. Områdene byantikvaren nevner er aktuelle ved en senere utvidelse av virkeområdet.

Inger Anne Hegli:

Hegli uttaler seg som beboer i Sanden-området, og mener dette området bør tas inn i virkeområdet.

Rådmannens kommentar:

Det er begrunnet i vurderingen av virkeområde lengre opp, hvorfor virkeområdet ikke er utvidet siden oppstart.

Helge Fiskaa:

Fiskaa mener problemet med uønsket hyblifisering gjelder flere områder enn de som er inntatt i forslaget. Fiskaa foreslår at Lademoen/Reina, Sanden, Ila og resten av Midtbyen inntas i forslaget.

Videre mener Fiskaa at hensynet til befolkningsstrukturen bør nevnes særskilt, og foreslår at følgende setning inntas i retningslinjen for behandling av søknader, under punktet for "påvirkning av omgivelser":

"Blant annet skal det legges vekt på konsekvenser for befolkningsstrukturen og om det vil medføre økt støy, trafikkbelastning, eller på annen måte påvirke omgivelsene negativt."

Rådmannens kommentar:

I vurderingen av virkeområdet vises det til redegjørelsen under punktet "Virkeområdet" tidligere i saksframlegget.

Etter rådmannens vurdering er det ikke mulig å styre hvem som bor i en bolig, og derfor ikke anledning til å legge vekt på befolkningsstruktur. Vurderingsmomentene må være forankret i de hensyn plan- og bygningsloven skal ivareta.

Oppsummering

Etter rådmannens syn er innspill til planarbeidet tilstrekkelig ivaretatt i forslaget. Forslaget berører ikke regionale eller nasjonale hensyn.

Økonomiske konsekvenser for kommunen

Forslaget vil medføre et nytt vurderingsmoment ved saksbehandlingen av byggesaker. Dette kan medføre at det tar lengre tid å avgjøre søknader.

Trondheim kommune

Konklusjon

Rådmannen anbefaler at innstillingen vedtas.

Rådmannen i Trondheim, 4.4.2019

Einar Aassved Hansen
kommunaldirektør

Ragna Fagerlig
byplansjef

Christoffer Hansen
saksbehandler

Elektronisk dokumentert godkjenning uten underskrift

Vedlegg:

Vedlegg 1: Retningslinje for behandling av søknader

Vedlegg 2: Kart over virkeområde