



RÆLINGEN KOMMUNE
Utbyggingservice

KOMMUNAL- OG MODERNISERINGSDEPARTEMENTET
Postboks 8112 DEP

0032 OSLO

Deres ref./deres dato:
/

Vår ref.:
2019/2862-3/KATNYB

Arkivkode: Dato:
L99 30.08.2019

Uttalelse til høring - forslag til endringer i lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven), lov om eierseksjoner (eierseksjoneringsloven) og lov om burettslag (burettslagslova)

Saksprotokoll i Planutvalget - 27.08.2019

Behandling:

Rådmannens innstilling ble enstemmig vedtatt.

Vedtak:

1. Rælingen kommune støtter de foreslåtte endringene av plan- og bygningsloven med unntak av opphevelsen av § 31-6.
2. Rælingen kommune støtter departementets syn på viktigheten av å klargjøre når endring, herunder hyblifisering, av boenhet utløser krav om bruksendringstillatelse etter plan- og bygningsloven.

Med hilsen

John Hage
plan- og bygningssjef

Katarzyna Jaksina Nyborg
ingeniør

Dette dokumentet er elektronisk godkjent



Vedlegg

- 1 Uttalelse til høring - forslag til endringer i lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven), lov om eierseksjoner (eierseksjoneringsloven) og lov om burettslag (burettslagslova)



Saksframlegg

Saksbehandler: Katarzyna Jaksina Nyborg

Saksnr.	Utvalg	Møtedato
19/32	Planutvalget	27.08.2019

Uttalelse til høring - forslag til endringer i lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven), lov om eierseksjoner (eierseksjoneringsloven) og lov om burettslag (burettslagslova)

Rådmannen tilrår planutvalget å fatte følgende vedtak:

1. Rælingen kommune støtter de foreslåtte endringene av plan- og bygningsloven med unntak av opphevelsen av § 31-6.
2. Rælingen kommune støtter departementets syn på viktigheten av å klargjøre når endring, herunder hyblifisering, av boenhet utløser krav om bruksendringstillatelse etter plan- og bygningsloven.

Vedlegg

- 1 Høring - forslag til endringer i lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)

Saksutredning

1. Sammendrag

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har i brev av 3.5.2019 sendt forslag til endringer i plan- og bygningsloven, eierseksjonsloven og burettslagslova ut på høring. Høringsfrist er satt til den 1.9.2019.

I følge oversendelsen går høringsforslaget ut på å forenkle og tydeliggjøre regelverk for eksisterende bygg, med sikte på å utvide boligeieres handlingsrom til å gjøre endringer på egen eiendom. Regjeringen ønsker også med forslaget å stimulere til oppgradering av eldre boliger, og forsterke tiltak mot boligspekulasjon og hyblifisering.

Høringsnotatet gjelder forslag til endringer i flere lover og tar opp ulike temaer. Notatet består av fire deler:

- Del 1 gjelder forslag til endringer i plan- og bygningsloven.
- Del 2 gjelder forslag til regulering av hyblifisering i eierseksjonsloven og plan- og bygningsloven. I tillegg omtales korttidsutleie.
- Del 3 gjelder forslag til endringer om rett til å sette opp ladepunkt for elbiler i burettslag og eierseksjonssameier.
- Del 4 gir oversikt over forslag til nye lovbestemmelser.

Det er spesielt endringene i plan- og bygningsloven som har betydning for kommunen og rådmannen har i sin gjennomgang konsentrert seg om disse.

2. Bakgrunn for at saken fremmes

Bakgrunnen for denne høringen som er sendt ut av Kommunal- og moderniseringsdepartementet er at kommunene ble invitert til å sende inn uttalelse til forslag til endringer i plan- og bygningsloven, eierseksjonsloven og lov om burettslag.

Det fremgår av høringsnotatet at regjeringen ønsker å forenkle lover og regler for å skape en enklere hverdag for folk flest. Regjeringen mener at å forenkle og tydeliggjøre regelverk for eksisterende bygg er viktig for å kunne utvide boligeiers handlingsrom til å gjøre endringer på egen eiendom. Regjeringen ønsker også å stimulere til oppgradering av eldre boliger, og forsterke tiltak mot boligspekulasjon.

Del 1 i høringsnotatet omhandler forslag til endringer i plan- og bygningsloven. Departementet viser til at dagens regelverk for eksisterende bebyggelse er uklart og vanskelige å forstå og praktisere. Dagens regelverk for eksisterende byggverk fremgår i hovedsak av plan- og bygningsloven kapittel 31, og forslag til endringer innebærer en revisjon av hele kapitlet. I tillegg foreslås endringer i andre deler av loven. Hovedmålet med forslaget er ifølge departementet at enklere og tydeligere regler kan bidra til at det store potensialet som ligger i eksisterende bygningsmassen utnyttes bedre. Dersom flere tiltak settes i gang, og flere av disse omfattes av regelverket, er det større sannsynlighet for at arbeidet gir bedre byggkvalitet, for eksempel innenfor brannsikkerhet, inneklime, energieffektivitet og tilgjengelighet. Det vises videre til at det er et mål med forslaget å legge til rette for at bygningsmassen er i bruk, og ikke forfaller.

Det vises til at klarere språk- og begrepsbruk i de foreslåtte endringene skal resultere i mer ensartet, forutsigbar og raskere saksbehandling.

Det foreslås en ny struktur på kapittel 31 og i tillegg til de språklige og strukturelle endringene som har til hensikt å tydeliggjøre gjeldende rett, foreslås det også nye bestemmelser og innholdsmessige endringer.

3. Tidligere behandling og vedtak

- Planutvalget/kommunestyrets vedtak om minstestørrelse på leiligheter (45 kvm)
- Andre mulige diskusjoner i planutvalget - det har vært en gjentagende debatt i planutvalget

3.1 Forhold til relevante styringsdokumenter

- Kommuneplanens arealdel
- Reguleringsplaner
- Retningslinjer for estetikk og bokvalitet

4. Sakens innhold

Forslag til endring av kapittel 31

Departementet mener det er behov for å tydeliggjøre innholdet og omfanget av plikten eiere eller ansvarlige etter § 31-3 har for å "holde byggverk og installasjoner i en slik stand at det ikke oppstår fare for skade på, eller vesentlig ulempe for person, eiendom eller miljø, og slik at de ikke virker skjemmende i seg selv eller i forhold til omgivelsene". Det foreslås at bestemmelsen i all hovedsak videreføres i en ny § 31-1, men at kriteriet «skjemmende» fjernes, da det ikke har selvstendig betydning.

Det foreslås videre å presisere at det kun er *relevante tekniske krav* som skal oppfylles ved tiltak på eksisterende bygg og at disse skal ha en klar effekt i forhold til å oppnå forbedringer som er dokumenterbare. Departementet mener også at det er behov for å tydeliggjøre hvilke tiltak på eksisterende byggverk som må være i tråd med gjeldende plan, og hvilke tiltak som kan utføres uten å være i tråd med gjeldende plan.

Departementet ønsker å styrke det lokale selvstyret ved å gi kommunene større handlingsrom til å gi unntak fra krav i plan- og bygningsloven utover det dagens 31-2, fjerde ledd åpner for.

Det vises til at forslag til ny bestemmelse vil gi større fleksibilitet og insentiver for bolig- og bygningseiere til å oppgradere byggverk. Det legges til grunn at det er store kvalitetsforskjeller på gamle bygg i forhold til bygg som er oppført etter dagens krav og at gjeldende tekniske krav er utformet med tanke på nybygg.

Departementet foreslår å videreføre kommunens rett til å avslå søknad om riving inntil ny bebyggelse på den aktuelle tomten er tillatt igangsatt. Også plikten til å frakoble vann- og avløpsledninger som tas ut av bruk videreføres med noe språklig forenkling. Bestemmelsen om å kunne gi pålegg om tiltak for å avverge fare for skade eller vesentlig ulempe og om pålegg om gjennomføring og øyeblikkelig sikring, videreføres også med noe omformulering og språklig forenkling. Det tydeliggjøres at det ikke er nødvendig med forhåndsvarsling om øyeblikkelig sikring og at fristen som settes for å etterkomme pålegg skal være kort.

Det foreslås å skille ut pålegg om riving i en egen bestemmelse og tydeliggjøre hvordan myndighetene skal gå frem for å gi pålegg. Den foreslåtte § 31-10 tydeliggjør også at gitt pålegg også innebærer at tillatelse er gitt. Ny § 31-11 etablerer en hjemmel for kommunen til å gripe inn å rive og fjerne bygg som det ikke kan påvises eier til. Ny § 31-12 viderefører gjeldende hjemmel departementet har til å vedta forskrift som regulerer kommunens adgang til å gi pålegg om dokumentasjon og utbedring av eksisterende byggverk.

Bestemmelser som ikke foreslås videreført i kapittel 31

Iht. pbl. § 31-6 første ledd kan kommunen innta i bestemmelser til kommuneplanen at det må foreligge særskilt tillatelse fra kommunen for: å slå sammen boliger eller dele opp boenheter til hybler; å omdanne eller ta i bruk bolig til forretningslokaler, herunder hotell eller annet herberger; annen ombygging av bolig når ombyggingen fører til at boenhet fravikes.

Departementet viser til at bestemmelsen ble inntatt i loven i en tid det var stor boligmangel og omfattende byfornyelse og at den er foreldet og delvis utdatert. Det vises til at det er få kommuner som har tatt bestemmelsen inn i kommuneplanen og at de få som har gjort det i liten grad benytter seg av bestemmelsen.

Bestemmelsen er derfor foreslått opphevet og kommunene vil dermed ikke lenger ha mulighet til å styre utnyttelsen av boligmassen ut fra boligpolitiske hensyn i den enkelte sak. Den delen av bestemmelsen som gir adgang til å gi kommuneplanbestemmelser om oppdeling av boenheter i hybler er foreslått videreført i lovens plandel.

Det foreslås også å oppheve § 31-8 om utbedringsprogram, samt § 16-3, tredje ledd som gir kommunen hjemmel til å ekspropriere eiendommer der eier ikke følger opp forpliktelser i utbedringsprogrammet. Hensynet bak bestemmelsen gjør seg ifølge departementet ikke gjeldene på samme måte i dag som når bestemmelsen ble inntatt i loven.

Forslag til andre endringer i loven

Plan- og bygningsloven § 1-1 angir hvilke overordnede hensyn som skal ivaretas gjennom planlegging og byggesaksbehandling. Det følger av bestemmelsens femte ledd at "*prinsippet om universell utforming skal ivaretas i planleggingen og kravene til det enkelte byggetiltak*". Formålsbestemmelsen har betydning for tolkningen av de enkelte bestemmelsene i loven og forskrifter. Det kan derimot ikke utledes rettigheter eller plikter for myndighetene eller enkeltpersoner av formålsbestemmelsen.

Byggteknisk forskrift skiller mellom krav til universell utforming og tilgjengelighet. Som hovedregel er krav om universell utforming avgrenset til å gjelde for publikumsbygg og arbeidsbygg, mens for boliger stilles det krav om tilgjengelighet. Prinsippet om å ivareta universell utforming følger av § 1-1. For å unngå misforståelser og tvil om tilgjengelighetskravenes gyldighet, foreslår Departementet å presisere i bestemmelsen at hensynet til *tilgjengelighet* er likeverdig hensyn som *universell utforming*. Ved at tilgjengelighet fremheves som prinsipp vil det tydeliggjøre at også dette er vesentlig å ivareta.

Plan- og bygningsloven § 3-1 supplerer den alminnelige formålsbestemmelsen i § 1-1. Den angir de viktigste oppgavene og hensynene som skal ivaretas ved planlegging etter loven, og samfunnsoppgaver planleggingen skal bidra til å løse. Bestemmelsen inneholder ikke en

uttømmende liste over relevante formål og hensyn. Departementet viser til at særlig sentrale strøk i Norge opplevd befolkningsøkning og at dette har gitt økt etterspørsel etter boliger i byer og bynære strøk. I den sammenheng er det viktig å legge forholdene til rette for raskere, enklere og rimeligere boligbygging. Ved å innta «*tilstrekkelig boligbygging*» i § 3-1, første ledd bokstav d) vil hensynet bli tydeligere noe som vil bidra til at det bygges flere boliger, og flere får mulighet til å skaffe seg en egnet bolig.

Plan- og bygningsloven § 20-1 første ledd gir en uttømmende opplisting av hvilke tiltak som er omfattet av byggesaksdelen av plan- og bygningsloven. Disse tiltakene skal følge saksbehandlingsreglene og oppfylle de materielle kravene i byggesaksbestemmelsene. De materielle kravene til infrastruktur, byggetomta og tiltaket (bebyggelsen) retter seg med andre ord mot alle tiltak som er listet opp i § 20-1.

Begrepet hovedombygging er nevnt i §§ 31-2 og 31-5, men ikke i § 20-1. Etter gjeldende rett omfattes derimot hovedombygging av begrepet vesentlig reparasjon i § 20-1 første ledd bokstav b. Et tiltak som er definert som en hovedombygging er søknadspliktig, og kravene i byggteknisk forskrift gjelder for hele bygget.

Det fremgår ikke klart av regelverket at hovedombygging omfattes av tiltaket vesentlig reparasjon. Departementet mener derfor det er behov for å innføre hovedombygging som et eget tiltak i § 20-1. Særlig sett hen til at konsekvensene av om et tiltak er å anse som vesentlig reparasjon eller hovedombygging er forskjellige. En viktig målsetning med forslag til endring er å få tydelig frem at terskelen for hva som er en hovedombygging, er høyere enn for hva som er en vesentlig reparasjon.

For å unngå å fordyre en evt ekspropriasjon kan kommunen i henhold til § 31-2. tredje ledd stanse eller utsette tiltak dersom det er vedtatt eller sendt forhåndsvarsel om ekspropriasjon. Departementet mener at dagens bestemmelse er vanskelig å forstå og kan mistolkes, men at den bør videreføres. Det foreslås at hjemmel til å avslå flyttes til § 29-12 og at det inntas et nytt andre ledd under § 21-4 som angir fristen kommunen har på seg til å fatte vedtak om ekspropriasjon i de tilfeller søknader stoppes med bakgrunn i forhåndsvarsel om ekspropriasjon.

Departementet foreslår videre å forenkle og klargjøre bestemmelsen som gjelder privatrettslige forhold ved behandling av byggesøknader. I utgangspunktet skal bygningsmyndigheten ikke ta stilling til privatrettslige forhold ved behandlingen av søknader. Det lanseres to alternativer der det ene er helt tydelig på at kommunen må påse at det foreligger samtykke fra aktuell grunneier. Det andre alternativet legger opp til at kommunen kan se helt bort fra selv de mest åpenbare privatrettslige hindringer, som f eks søknader om tiltak på annenmanns grunn.

Plan- og bygningslovens § 31-7 gir kommunen anledning til å føre tilsyn med eksisterende byggverk og arealer. Bestemmelsen videreføres i en noe omskrevet versjon i § 25-4. andre ledd av § 31-7 skilles ut og inntas i § 25-5.

Det foreslås også å flytte innholdet i dagens § 31-1 om ivaretagelse av historiske, arkitektoniske og kulturelle verdier til § 29-2. Det vurderes som naturlig at en bestemmelse som blant annet skal ivareta estetiske hensyn, også omfatter hensyn til historiske, arkitektoniske og andre kulturelle verdier knyttet til fasaden av et byggverk.

Korttidsleie og hyblifisering

Å ta i bruk bolig til korttidsleie kan være søknadspliktig bruksendring.

Plan- og bygningsloven § 20-2, jf. § 20-1 første ledd bokstav d, stiller krav om søknadsplikt ved varig eller tidsbestemt bruksendring. Hva som regnes som en søknadspliktig bruksendring beror på en konkret vurdering, men begrepet er nærmere presisert i byggesaksforskriften § 2-1. Hel eller delvis utleie av egen bolig omfattes i utgangspunktet ikke av plan- og bygningsloven, så lenge arealet som leies ut er godkjent boligareal. Hvis en bolig eller leilighet brukes, eller tilrettelegges for bruk, som i større grad tilsvarer hoteldrift eller lignende næringsvirksomhet, kan det være en søknadspliktig bruksendring.

Vurderingstemaet etter byggesaksforskriften § 2-1 bokstav a er om bruken endrer karakter i forhold til hva bygget er oppført for og hva området var regulert til da det ble bygget. Den nye bruken kan enten innebære at bygget brukes til noe annet enn området er regulert til, for eksempel at bruken endres fra "bolig" til "næringsbebyggelse". Det må vurderes om formålet med den nye bruken/virksomheten hovedsakelig er boligformål eller næringsformål. Etter byggesaksforskriften § 2-1 bokstav b er det avgjørende for søknadsplikten om den endrede bruken kan påvirke hensyn som skal ivaretas etter plan- og bygningslovgivningen. Endret bruk etter denne bestemmelsen kan være søknadspliktig, selv om eier ikke har foretatt fysiske endringer.

Kommunens terskel for å kunne kreve søknad om bruksendring er lav. Dette følger av regelverket, og er også lagt til grunn av Høyesterett i flere dommer. Hensikten med å sende inn søknad om bruksendring er at kommunen skal få muligheten til å vurdere om endringene berører hensyn som plan- og bygningslovgivningen skal ivareta, og i så fall kunne stille vilkår for å motvirke eventuelle uheldige konsekvenser. For å kunne avslå en søknad om bruksendring, må kommunen kunne vise til avslagshjemmel i plan- og bygningsloven, byggeteknisk forskrift eller arealplan.

Kommunen kan regulere korttidsleie gjennom planbestemmelser.

Plan- og bygningsloven § 11-7 angir hvilke arealformål som kan benyttes i kommuneplanens arealdel. Arealformålene (både hoved- og underformål) skal angis på plankartet og setter bindende rammer for arealutnyttelsen. Arealdelen kan inneholde seks mulige hovedformål. Disse er de samme som for reguleringsplan, jf. § 12-5. Et av hovedformålene er "bebyggelse og anlegg", jf. § 11-7 andre ledd nr. 1 og § 12-5 andre ledd nr. 1. Arealformålet "bebyggelse og anlegg" kan i kommuneplanens arealdel og reguleringsplan detaljeres nærmere ved bruk av underformål. Eksempler på ulike underformål er "boligbebyggelse" og "næringsbebyggelse". I områder utlagt til et spesifisert underformål, for eksempel boligbebyggelse, vil andre former for bebyggelse og anlegg, for eksempel næringsbebyggelse, være i strid med planen, jf. § 11-6 andre ledd og § 12-4 andre ledd. For områder/boliger som i plan er avsatt til arealformålet "boligbebyggelse", vil kommunen ha hjemmel til å avslå søknad om bruksendring fra bolig til næringsbebyggelse.

Til reguleringsplan, kan det gis bestemmelser som setter vilkår for bruk eller forbyr konkrete former for bruk, jf. § 12-7 nr. 2. Slike vilkår eller forbud må være begrunnet i at et tiltak kan hindre, være til ulempe for eller true formålet med planen. Etter vår vurdering kan kommunene etter § 12-7 nr. 2, blant annet sette vilkår for bruk av bolig til næringsbebyggelse, og herunder oppnå en viss styring med omfattende korttidsutleie.

Det er ikke behov for endringer i plan- og bygningsloven

Departementet ser ikke behov for å foreslå endringer i plan- og bygningsloven om korttidsutleie. De mener gjeldende bestemmelser i lovens plandel og byggesaksdel gir plan- og bygningsmyndighetene tilstrekkelige virkemidler til å håndtere utfordringer knyttet til korttidsutleie som utgjør næringsvirksomhet. En del av boligene som korttidsutleies er i eierseksjonssameier. Departementet antar at de nye reglene om korttidsutleie i eierseksjonsloven som trer i kraft 1. januar 2020, vil bøte på noen av de bomiljøutfordringer som korttidsutleie medfører.

Forslag til endring i byggesaksforskriften som skal utredes nærmere

Byggesaksforskriften § 2-1 presiserer hva som er en søknadspliktig bruksendring. For å tydeliggjøre når korttidsutleie av bolig er en søknadspliktig bruksendring tar vi sikte på å foreslå endringer i denne bestemmelsen. Dette vil inngå i et forskriftsarbeid som en oppfølging av lovarbeidet. Departementet vil utrede og presentere forslag til forskriftsendring i egen høring. Departementet tar sikte på å foreslå endringer i byggesaksforskriften som definerer hva som menes med korttidsutleie i plan- og bygningsloven, og presisere når slik korttidsutleie anses som en søknadspliktig bruksendring. For at utleie av bolig skal tilsvare næringsbebyggelse (overnatting, hotell), vil korttidsutleie etter vårt syn i første rekke være knyttet til tilfeller hvor en privatperson eller bedrift kjøper eller leier boliger/leiligheter som gjøres tilgjengelig for dags- eller ukesleie. Eier vil typisk stå ansvarlig for tilsyn og vask av boligen/leiligheten, men eier bor

ikke selv i boligen/leiligheten. Nevnte momenter samsvarer langt på vei med hva Skattedirektoratet tidligere har lagt til grunn som næringsvirksomhet

Hyblifisering kan være en søknadspliktig bruksendring

Dersom bygget skal brukes på en annen måte enn forutsatt, eller gitt tillatelse til, vil dette utløse krav om søknad om bruksendring og tillatelse. Grunnen er at ny bruk kan ha en annen påvirkning på omgivelsene enn opprinnelig bruk. I saker som gjelder bruksendring er det viktig å skille mellom vurderingen av om det kreves søknad for endringen, og dernest om kommunen har grunnlag for å nekte eller stille vilkår for tillatelse. Ved vurdering av om det kreves søknad om bruksendringstillatelse sammenlignes eksisterende lovlig bruk med den ønskede nye bruken. Eksisterende lovlig bruk vurderes ut fra reguleringen da tillatelsen ble gitt og innholdet i tillatelsen selv. Det sentrale punktet er ikke om kommunen har noe å innvende mot endret bruk, men om endringene berører hensyn som plan- og bygningslovgivningen skal ivareta. Terskelen for at kommunen kan kreve søknad om bruksendring er lav.

Planbestemmelser

Etter § 11-9 nr. 5 kan kommunen, uavhengig av arealformål, blant annet vedta bestemmelser til kommuneplanens arealdel om "utnyttning av boligmassen etter § 31-6". Bestemmelsens bokstav c gir kommunen hjemmel til å avslå søknad om "å slå sammen boliger eller dele opp boenheter til hybler". Ved oppdeling av bolig til hybler, kan kommunen dermed ha mulighet til å avslå søknaden med hjemmel i kommuneplanbestemmelse om dette, selv om tiltaket for øvrig er i samsvar med regelverket.

Reguleringsplan regulerer i utgangspunktet fysiske ressurser og ikke aktivitet og virksomhet som sådan. Plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 2 gir kommunen nokså vid adgang til å lage bestemmelser i reguleringsplan blant annet om bruk av bygninger, herunder stille vilkår for bruk av arealer eller forbud mot enkelte former for bruk. Bestemmelser i reguleringsplan må "fremme eller sikre formålet med reguleringen". I Ot. Prop. nr. 32 (2007–2008) punkt 6.12 er det vist til at det kan gis bestemmelser til for eksempel turistformål med forbud om å fradele utleieenheter som er planlagt for felles næringsdrift. Tilsvarende kan det gis forbud mot deling til utleieenheter i områder regulert til frittliggende småhusbebyggelse, dersom kommunen ønsker å sikre at den frittliggende småhusbebyggelsen ikke utvikler seg til å bli flerfamiliehus. Flerfamiliehus inngår i arealformålet konsentrert småhusbebyggelse. Forutsetningen er at oppdelingen vil hindre eller vesentlig vanskeliggjøre formålet med reguleringen. Videre kan det gis bestemmelser som setter vilkår for bruk av bygninger på den enkelte tomt. Det kan for eksempel settes vilkår om at det kun skal være én bygning pr. tomt som skal ha alle funksjoner som selvstendig bruksenhet (kjøkken, bad mv.) og at det i tillegg kan tillates inntil for eksempel tre underliggende bygninger (anneks) som ikke kan være selvstendig boenheter. Det vil i praksis si at det ikke kan etableres kjøkken i de underliggende bygningene.

Dersom kommunen har slike planbestemmelser, kan også det gi grunnlag for avslag på en søknad om bruksendring av bolig. Videre vil bruk som ikke er i samsvar med arealformålet eller bestemmelsene, være ulovlig bruk.

Behov og begrunnelse for endringer

Utfordringene med hyblifisering er aktuell også for andre boliger enn eierseksjoner. I tilfeller hvor hele bygårder kjøpes opp av én eier, vil det heller ikke være et styre eller andre seksjonseiere som har interesse av eller mulighet til å følge opp eventuelle brudd på en regel om hyblifisering i eierseksjonsloven. I tillegg fører hyblifisering til at det som i utgangspunktet er store boliger, gjøres om til (små) hybler. Mindre og potensielt rimeligere hybler kan være en god løsning for eksempelvis studenter og pendlere, og dekker følgelig et viktig samfunnsbehov. Samtidig kan utstrakt hyblifisering i enkelte områder føre til færre egnede boliger for barnefamilier, gjerne i sentrumsnære strøk i de største byene. Departementet mener det er viktig at kommunene har egnede verktøy for å kunne hindre uønsket hyblifisering. Gjennom plan- og bygningslovgivningen er det i tillegg mulig å ivareta andre viktige hensyn, som hensyn til bokvalitet, sikkerhet og utnyttning av boligmassen.

Forslag til endring

Plan- og bygningsloven § 11-9 nr. 5 skal lyde:

«5. byggegrenser, utbyggingsvolum og funksjonskrav, herunder om universell utforming, leke-, ute- og oppholdsplasser, skilt og reklame, parkering, frikjøp av parkeringsplasser etter § 28-7 og *deling av boenhet til hybler,*»

Plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 2 skal lyde:

«2. *vilkår for bruk av arealer, bygninger og anlegg i planområdet, eller forbud mot former for bruk, herunder deling av boenhet til hybler, byggegrenser, for å fremme eller sikre formålet med planen, avveie interesser og ivareta ulike hensyn i eller av hensyn til forhold utenfor planområdet,*»

5. Rådmannens vurdering

Til ny § 31-1

Forslaget innebærer etter rådmannens vurdering ingen vesentlig endring av gjeldende rett. I realiteten er det kun «*skjemmende i seg selv eller omgivelsene*» som ikke videreføres. Hva som kan legges i «vesentlig ulempe» vil i mange tilfeller være like subjektivt. Den et eventuelt pålegg om utbedring retter seg mot vil i de fleste tilfeller fremdeles være uenige med bygningsmyndigheten i vurdering av hva som legges i «vesentlig ulempe» selv om kriteriet «skjemmende» ikke videreføres. Det forutsettes at det er bygningsmyndighetens syn som skal legges til grunn når det gjelder vurdering av graden av manglende vedlikehold som åpenbart er så skjemmende og til så stor ulempe for andre beboere i området at det er nødvendig å pålegge tiltak for å avverge fare, eller vesentlig ulempe. Rådmannen mener dette bør komme tydeligere frem.

Til ny § 31-2

Å tydeliggjøre og lovfeste at tekniske krav kun skal slå inn når det har en klar effekt på byggverkets funksjon synes fornuftig. I mange tilfeller vil det imidlertid trolig være krevende å dokumentere effekt av tiltak. Det samme gjelder i de tilfeller det er aktuelt å sette vilkår i henhold til andre ledd. For å sikre at det etableres lik praksis og forutsigbarhet må dette tydeliggjøres i forskrift.

Til ny § 31-3

Som Departementet selv viser til er oppstillingen i første ledd i utgangspunktet unødvendig ettersom dette ivaretas av §§ 11-6 og 12-4 og oppstillingen i andre ledd er unntatt søknadsplikt.

Til ny § 31-4

Forslaget om å gi kommunen et større handlingsrom i forhold til å unnta tiltak på eksisterende bygg fra krav i TEK vil trolig bidra til at større del av dagens eldre bygningsmasse oppgraderes til høyere standard. At det innføres en større fleksibilitet vil kunne legge til rette for at kulturverdier i større grad kan ivaretas. At det ikke skal være nødvendig å søke dispensasjon fra bestemmelser i plan der mindre avvik oppstår på grunn av kvalitetshevinger som f.eks etterisolering osv, vil effektivisere og forenkle saksbehandlingen. At relevante vurderingsmomenter listes opp vil gi større forutsigbarhet.

Til ny § 31-8 og 9

Det er bra med tydeliggjøringen av at det ikke er nødvendig med forhåndsvarsling om øyeblikkelig sikring. Det er også fornuftig å angi at fristen for å etterkomme et pålegg skal være kort. Hvor kort må selvfølgelig vurderes i det enkelte tilfellet ut fra omfang og risiko.

Til ny § 31-10

Pålegg om riving er som departementet påpeker inngripende, og det er viktig at terskelen for å gi pålegg er høy. At kriteriet «sterkt skjemmende» ikke videreføres i ny bestemmelse vurderes ikke å ha noen stor betydning. Presiseringen av at pålegg om riving innebærer at det også er gitt tillatelse til riving er fornuftig ettersom det også tydeliggjøres at det kan stilles vilkår som reduserer ulemper eller skadevirkninger. Det forutsettes at det her dreier seg om vilkår som er ment å ivareta det som normal ville bli ivaretatt ved en søknadsbehandling.

Til ny 31-11

At det gis rett til å gripe inn også der bygg ikke har noe tydelig eier eller ansvarlig er bra. Spørsmålet blir kanskje hvor langt man skal gå for å få eierforholdet avklart. Det ligger også en økonomisk konsekvens i dette som vil medføre at terskelen for å benytte seg av muligheten vil være høy.

Til forslag om endring av § 3-1

Foreslått endring om å innta «tilstrekkelig boligbygging» som et av hensynene i § 3-1 er en presisering og tydeliggjøring av dette er et viktig hensyn som skal ivaretas ved planlegging etter loven. Det er fokus på den demografiske utviklingen med sterk befolkningsvekst i planleggingen av boligbygging. Presiseringen kan bidra til å rette større fokus på utvikling og gjenbruk av eksisterende bygningsmasse.

Til forslag om å skille ut hovedombygging som eget tiltak i § 20-1

Forslaget er kun en presisering og klargjøring av § 20-1. Hovedombygging fortsetter betydelige arbeider på hele byggverket (endringer eller reparasjoner) som er så omfattende at hele byggverket i det vesentlige blir fornyet. Terskelen for hovedombygging er høy. Å tydeliggjøre forskjellen mellom hovedombygging og vesentlig reparasjon ved å liste opp hovedombygging som eget tiltak bidrar til bevisstgjøring på de vurderinger som må gjøres når man skal avgjøre om endringen er en vesentlig endring eller hovedombygging.

Til ny § 21-6

De to alternativene departementet lanserer for å tydeliggjøre hvordan bygningsmyndigheten skal forholde seg til det mest åpenbare eksemplet på privatrettslig forhold knyttet til forutsetningene for behandling av en søknad om tillatelse til tiltak. Rådmannen ser åpenbare fordeler med at loven legger opp til at søknader på annen manns grunn ikke skal tas opp til behandling før det foreligger samtykke fra aktuell grunneier, og anbefaler at denne klargjøringen inntas i loven.

Til ny § 29-2

At en bestemmelse som blant annet skal ivareta estetiske hensyn, også omfatter hensyn til historiske, arkitektoniske og andre kulturelle verdier knyttet til fasaden av et byggverk anses som naturlig.

Rådmannens vurdering av korttidsleie og hyblifisering

Rådmannen mener at det er behov for varierte virkemidler for å kunne styre og for å sikre en variasjon i boligmassen i kommunen, for å sikre en sosialt bærekraftig utbyggingssmønster. Det har de siste årene vært eksempler på saker der problemstillinger knyttet til oppdeling av boliger har kommet i ulik form. Kommunen har slitt med å finne gode virkemidler for å følge opp disse sakene på en god måte. Det er rådmannens oppfatning at endringen i SAK10 i 2016 gjorde det mer utfordrende for kommunen å følge opp dette, da når endringer i boenheten medfører søknadsplikt ble presisert. Hensikten med forenklinger i byggt teknisk forskrift (TEK) og byggesaksforskriften (SAK) var færre og enklere krav ved utleie av boliger. Boligeier kunne leie deler av boligen sin uten å måtte oppfylle strenge krav. Det skulle være raskere, rimeligere og enklere å ta i bruk en større del av eldre boliger til nye formål. Forenklinger skulle bidra til flere utleieboliger fordi det er enklere å legge til rette areal i kjeller eller loft til hybel. Et generelt forbud mot hybler i kommuneplanen kan føre til at boliger ikke blir utnyttet slik det var hensikten ved endringer av både TEK og SAK. Planlagte endringer i saksforskriften må være på plass før kommunene eventuelt kan vurdere å sette vilkår for bruk av boliger i reguleringsplaner. Spørsmålet er hvordan kommunene skal følge opp søknadspliktig korttidsleie. Rådmannen er ikke enig i påstand om at det er lav terskel for å kreve søknad om bruksendring. Kommunen må påvise at endringen påvirker hensyn som skal ivaretas etter plan- og bygningslovgivingen. Det må vurderes om formålet med den nye bruken/virksomheten endres hovedsakelig er boligformål eller næringsformål. Det er ofte en vanskelig vurdering. Det er nevnt at typisk eksempel på næringsvirksomhet er når eier vil stå ansvarlig for tilsyn og vask av boligen/leiligheten, men eier bor ikke selv i boligen/leiligheten. Det finnes eksempler på slik

virksomhet men der eier er folkeregistrert i boligen uten å bo der i realiteten. Selv om kommunen krever søknad om bruksendring blir kommunens vurdering om søknadspiktig bruksendring tilbakevist fra hjemmelshaver/tiltakshaver. Slike saker er ressurskrevende. I innstillingen til forslaget til ny eierseksjoneringslov legges det til grunn at hyblifisering er «næringsmessig ombygging av boligseksjoner til en rekke hybler med et antall beboere som boligen ikke har vært bygd for». Kommunen vil ikke kunne gi bestemmelser i plan om hvem som disponerer en boenhet. Kommunen kan ikke gi bestemmelser som forbyr bofelleskap, eller familieboliger der det bor flere generasjoner. Antall beboere kan være av betydning for om det har skjedd en bruksendring. Hvordan skal kommunen vurdere at det skjedd økning i antall beboere utover det som følger av vanlig familiesituasjon? Og hva er vanlig familiesituasjon? Det kan være krevende å gjøre vurderinger av innvendig disponering av en bolig.

Det finnes mange eksempler innvendige endringer av boliger som gjennomføres uten at søknadspikt inntreffer. Så lenge det legges til rette for innvendig forbindelse mellom de ulike små enhetene som oppstår, kan denne «hyblifiseringen» gjennomføres uten at bygningsmyndigheten har anledning til å vurdere eventuelle konsekvenser gjennom en søknadsbehandling.

Det er vanskelig å si konkret noe om den rettslige betydningen av endringen, fordi denne må komme i saksforskriften (som skissert i høringsnotatet).

Rådmannen anser at endringene som her foreslås vil være ressurskrevende for kommunen å håndheve og ha liten effekt med tanke på de utfordringene kommunen har i dag og potensielt kan få i fremtiden. Rådmannen mener at høringsforslagets forslag til endringer ikke i tilstrekkelig grad vil tar høyde for alle utfordringene knyttet til hyblifisering.

Dagens § 31-6, bokstav c) gir kommunen adgang til å vedta bestemmelser til kommuneplan som gir kommunen adgang til å avslå søknader om å dele opp boenheter i hybler. Selv om vi ikke har benyttet oss av muligheten som loven åpner for, vurderes det som svært uheldig at denne styringsmuligheten fjernes. Etter rådmannens vurdering vil en videreføring gi større mulighet for kommunen til å gjøre skjønnsmessige vurderinger enn det som det legges opp til ved å foreta de foreslåtte endringene i §§ 11-9 og 12-7.

5.1 God folkehelse i befolkningen

God bokvalitet er viktig for en god folkehelse i befolkningen. Dersom det etableres for mange små enheter og flere henvises til å bo i små leiligheter med dårlige planløsninger, vil dette på sikt gi en negativ effekt på innbyggernes folkehelse.

5.2 Trygt og sikkert lokalsamfunn

Det er rådmannens vurdering at virkemidler for å ivareta dette i større grad vil være med på å sikre hensynet til et trygt og sikkert lokalsamfunn i større grad.

5.3 Bærekraftig miljø- og klimautvikling

Det rådende paradigme i norsk planlegging er at man skal fortette ved kollektive knutepunkt. I Oslo og Akershus er føringene for hvordan dette skal foregå konkretisert i *Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus*. Planen tar utgangspunkt i en sterk forventet befolkningsvekst i hovedstadsområdet i årene framover, og har som hovedgrep å distribuere mye av veksten til prioriterte vekstområder utenfor Oslo, basert på en flerkjernet byutvikling.

En effekt av denne formen for planlegging er at tomtene i de prioriterte vekstområdene ved de kollektive knutepunktene blir dyrere. Dette medfører at prisen på boligene i de prioriterte vekstområdene stiger og man får en markedsvikt i form av at områdene blir såpass attraktive og dyre at lavtinntekstgrupper kan få problemer med å komme seg inn på boligmarkedet i disse områdene. Dette kan igjen skape en skeivfordeling i boligstrukturen og en utviklingsstruktur i fortettingsområdene for hvem som får de mest attraktive områdene.

Med dette planleggingsparadigme fordeler altså ikke markedet boligene sosialt jevnt. For at innbyggere fra lavinntektsgrupper skal ha muligheten for å bosette seg i disse områdene har det, særlig i Oslo og andre storbyer, vokst frem en form for boligstruktur, kalt for hyblifisering, der firmaer kjøper opp boliger, deler dem og leier dem ut.

At folk skal bo tettere enn før medfører at det blir særlig viktig å sørge for god bokvalitet, da potensielle negative effekter kan være støy og dårligere lysforhold, at man ikke får sikret gode rekreasjonsarealer og lekeplasser og at folk blir trangbodde. Altså, en negativ effekt kan være at man nedprioriterer sosial bærekraft i planleggingen på bekostning av miljømessig og økonomisk bærekraft.

Det er rådmannens oppfatning at kommunen har et særskilt ansvar for å sikre at det etableres trygge og inkluderende steder som fremmer en god folkehelse i de områdene som anses som prioriterte vekstområder. Det er viktig at man har gode virkemidler for å få dette til.

5.4 Langsiktig forvaltning av kommunens ressurser

Administrative og økonomiske konsekvenser av forslagene

Enklere regelverk kan bidra til at flere tiltak på eksisterende bygg igangsettes. Dermed kan endringene ifølge departementet bidra til en mer effektiv utnyttelse av eksisterende bygningsmasse, samtidig som kommunen kan oppleve en noe økt søknadsinngang. De foreslåtte endringene kan bidra til at flere tiltak igangsettes, samtidig som saksbehandlingen trolig blir enklere, raskere og mer forutsigbar.

Når det gjelder endringer som innebærer at kommunene får større og tydeligere handlingsrom til å gi unntak fra tekniske krav ved tiltak på eksisterende bygg, legges det til grunn at forslaget ikke skal gå på bekostning av sikkerhet, helse og miljø. Det vises også til at endringen kan ha en negativ effekt ved at færre oppgraderinger av eksisterende bygg vil få et lavere teknisk nivå enn det som følger av dagens TEK.

Når det gjelder endringene om pålegg om og gjennomføring av øyeblikkelig sikring så vil spesielt det som dreier seg om «eierløse bygg» innebære en risiko for at kommunene ikke får dekket sine kostnader, og således innebære en økonomisk konsekvens. De øvrige endringene vil derimot kunne resultere i at kostnader reduseres og at det blir mindre risiko for at skader eller ulykker oppstår.

Retten bygningsmyndigheten får gjennom § 31-1 til å gjennomføre riving og fjerning av byggverk det ikke kan påvises eier av vil også kunne gi en økt økonomisk belastning ettersom det spesielt i disse tilfellene vil være vanskelig å få kostnadene dekket. Dette i sin tur vil kunne påvirke beslutningen om å benytte seg av rettigheten som gis.

Rådmannen anser at noen av endringene som her foreslås vil være ressurskrevende for kommunen å håndheve og ha liten effekt med tanke på de utfordringene Rælingen kommune har i dag og potensielt kan få i fremtiden

For å få en konkret oversikt over den rettslige betydningen av endringene må det også foretas endringer i saksforskriften slik som skissert i høringsnotatet.

5.5 Prinsipielle avklaringer og avveining mellom hensyn

For å skape gode steder å bo for Rælingens befolkning er det viktig at arealplanleggingen og kommunens stedsutvikling er bærekraftig i form av en balanse mellom miljøhensyn, økonomiske hensyn og sosiale hensyn. Videre er kommunens stedsutvikling et viktig virkemiddel for å nå mange av de satte målsettingen i kommuneplanens samfunnsdel som omhandler akkurat ivaretagelse av disse hensynene.

Å skape variasjon i boligmassen i alle Rælingens steder, gir muligheten for å bo på samme sted hele livet, å planlegge for åpne og tilgjengelige møteplasser sikrer inkludering og trygghet, å sikre gode forbindelseslinjer og tilgjengelighet til rekreasjonsarealer bidrar til god folkehelse

og lavere utslipp av klimagasser, og planlegge for trygge og gode skoler, lekeplasser og nærmiljøanlegg skaper gode og trygge oppvekstmiljøer.

På denne måten er den fysiske planleggingen et viktig virkemiddel for å få dette til og det må være fokus på en slik stedsutviklingstilnærming i kommuneplanens arealdel for å sikre at viktige hensyn blir ivare tatt på et lavere plannivå.

Å planlegge for varierte bomiljøer, med en variert befolkningssammensetning, skaper robuste og stabile steder som kan håndtere endringer i den demografiske sammensetningen, samt skape bidrag til sosial bærekraft i den lokale planleggingen.

Å utvikle Rælingen som et godt og trygt sted for alle, med varierte bomiljøer med god bokvalitet blir en svært viktig føring i arbeidet med kommuneplanens arealdel.

Det er derfor viktig at kommunen både har et godt kunnskapsgrunnlag for å gjøre vurderinger av hvilke typer boliger som det er behov for på de ulike stedene, samt at kommunen besitter riktige virkemidler for å få dette til.

Det er rådmannens oppfatning at boligsammensetningen og variasjon i boligene, herunder leilighetsstørrelse i de ulike planområdene bør være tema i rulleringen av kommuneplanens arealdel.

Behovet for små leiligheter kan i enkelte tilfeller bidra til en variert befolkningssammensetning, og kan derfor i enkelte tilfeller bidra positivt til stedsutviklingen ved at man kan bo på samme sted hele livet, i ulike livssituasjoner. Men det er rådmannens oppfatning at dette er et valg som kommunen skal ta og ikke skal skje som en negativ utvikling av markedet eller av manglende virkemidler i form av regelverk eller mulighet for styring. Det er derfor rådmannens oppfatning at de foreslåtte endringene vil kunne bidra til at kommunen i større grad vil kunne ha kontroll med kommunens stedsutvikling og bidra til at man utvikler varierte bomiljøer i kommunen med variert boligsammensetning i de ulike planområdene, basert på et stedsutviklingstilnærming, der man tilpasser sammensetningen av boliger til visjonen man har for de ulike stedene, og på denne måten kan ivareta hensynet til sosial bærekraft i kommunens arealplanlegging på en bedre måte enn i dag.

I Norge er det ikke mulig å gi lover tilbakevirkende kraft, jf. Grunnloven § 97. Det vil si at de områdene som allerede er hyblifisert ikke vil kunne reverseres. Omfanget av hyblifisering på nasjonalt nivå er nok ikke stort, men isolert sett vil konsekvensene for bomiljøet der det skjer bli omfattende.

6. Oppsummering og konklusjon

Rådmannen at mye av det som foreslås av endringer vil tydeliggjøre dagens praktisering av regelverket. Rådmannen anser ikke at forslaget i tilstrekkelig grad ivaretar det behovet kommunene har for å sikre at deler av eksisterende boligmasse ikke deles opp i uhensiktsmessig små enheter/hybler. Rådmannen anser at endringene av byggesaksforskriften som er forespeilet, må innebære en tydelig innskjerping av hvilke endringer av eksisterende bolig som utløser søknadsplikt.

Rælingen, 21.08.2019

Eivind Glemmestad
rådmann