



Oslo kommune
Bydel Gamle Oslo
Bydelsadministrasjonen

Bydelsutvalget

BU-sak 45/2013
BUK-sak 12/2013

Dato: 02.04.2013

Deres ref:

Vår ref (saksnr): 2013/244

Saksbeh: Marianne Netland, 23431109

Arkivkode: 512.0

BYDELENS UTTALELSE TIL HØRING OG EVALUERING AV LEILIGHETSFORDELING I PLANSAKER

Bydel Gamle Oslo fikk 25.02.2013 høring av *Leilighetsfordeling i reguleringsplaner – Evaluering av leilighetsnormen* til uttalelse. Høringsfristen er den 15.03.2013. Bydelen fikk ikke innvilget utsatt frist for innlevering av sine innspill i saken og oversender sitt vedtak 26.04.2013 slik at det følger ukommentert fra PBE til byrådsavdelingen på grunn av kort frist for levering til byrådsavdelingen.

Bakgrunn

Norm for leilighetsfordeling ble vedtatt av bystyret i 2007 og har vært i bruk siden 01.01.2008. I forbindelse med innføringen varslet byrådsavdeling for byutvikling at det ville bli gjennomført en evaluering av konsekvensene av normen.

Plan- og bygningsetaten har fått i oppdrag å gjennomføre evaluering og å avgi rapport om hva som har blitt bygget i perioden, og hvilke følger normen har hatt for byggingen i byen, og eventuelle demografiske forhold den har innvirket på. PBE ble også bedt om å vurdere om normen bør endres. Det foreligger nå et notat med forslag til endring av normen, som Plan- og bygningsetaten er bedt om å sende på høring sammen med følgende fire andre alternativer:

- Gjeldende norm
- OBOS m.fl. sitt forslag til norm
- Byrådets opprinnelige forslag i sak 315
- Ingen norm

Plan- og bygningsetaten ønsker spesielt innspill fra etater og bydelen på de følgende temaene:

- Leilighetsfordeling mellom størrelsesintervallene
- Avvikskriteriene for bruk av normen
- Vurdering av unntak fra TEK til universell utforming for sekundærleiligheter
- Behov for en prosentvis fordeling av studentboliger



Bydel Gamle Oslo
Bydelsadministrasjonen

Besøksadresse:
Platousgate 16

Postadresse:
Postboks 9406 Grønland
0135 Oslo

Internett: www.oslo.kommune.no

E-post: postmottak@bgo.oslo.kommune.no

Telefon: 02180
Telefaks: 23 43 10 01
Bankkonto: 13150100431
Org.nr.: 974778742

Gjeldende norm (alternativ 0)

Intensjonen med gjeldende norm er å øke andelen større familieleiligheter og å redusere antallet små leiligheter i de indre bydelene for å sikre en større andel barnefamilier og på den måten bidra til høyere bokvalitet og en mer stabil befolkningssammensetning. Normen gjelder for bydelen Gamle Oslo, Sagene, Grünerløkka, St.Hanshaugen og Nydalen.

Kategori 1 (små leiligheter) maks 20 % leiligheter med 40-50 m² BRA

Kategori 2 (middels leiligheter) min. 30 % leiligheter med 50-80 m² BRA

Kategori 3 (store leiligheter) min 50 % leilighet over 80 m² BRA

Plan- og bygningsetatens forslag til ny norm (alternativ 1)

Ingen leiligheter under 40 m² BRA.

Kategori 1 (små leiligheter) maksimum 30 % med 40-49.9 m² BRA

Kategori 2 (middels leiligheter) minimum 20 % med 50-79.9 m² BRA

Kategori 3 (store leiligheter) minimum 50 % med 80 m² BRA eller større, hvorav 20 % av boenhetene kan ha hybel/utleiedel på ca 20 m²

Kriterier for vurdering av avvik fra normen:

- krav til store leiligheter kan avvikes for boligprosjekter på tomter med begrenset arealstørrelse (innfillprosjekter)
- Rehabilitering av bygninger hvor viktige kulturminner kan gå tapt
- Konvertering av eksisterende bebyggelse eller bevaringshensyn
- Leiligheter ned til 35 m² grunnflate dersom etasjehøyden er 4.7 m gulv-himling slik at mesanin installeres

PBEs forslag til størrelsesnorm for studentboliger for hele Oslo

| | |
|---|----------------------|
| Hybelleiligheter med bofellesskap som oppfyller Husbankens normer | 12 m ² |
| Autonom hybelleilighet | 20 m ² |
| Parleilighet | 35 m ² |
| Familieleilighet | 45-55 m ² |

OBOS m.fl forslag til ny norm for leilighetsfordeling (alternativ 2)

Deres ønske er at leilighetsnormen endres slik at:

1. Leilighetsnormen for indre by (ekskl. Frogner) endres til:
 - Kategori 1 (små leiligheter) Maks. 40 % leiligheter 35-50 m² BRA
 - Kategori 2 (middels leiligheter) Min. 30 % leiligheter med 50-80 m² BRA
 - Kategori 3 (store leiligheter) Min. 30 % leiligheter med over 80 m² BRA
2. Forbudet med å bygge 1-roms leiligheter oppheves
3. Minimumsgrensene på 40 m² reduseres til 35 m² for både indre og ytre by

Byrådets opprinnelige forslag i sak 315 (26.09.2007) (alternativ 3)

Gjelder for bydelene Gamle Oslo, Sagene, Grünerløkka, St.Hanshaugen og Nydalen + Frogner (minus Bygdøy) og Økern:

Kategori 1: minst 50 % leiligheter med 35 – 70 m² BRA

Kategori 2; minst 50 % leiligheter med over 70 m² BRA

Ingen norm (alternativ 4)

Ingen norm vil bety at nåværende leilighetsnorm opphører. Utbyggere står fritt til å velge hvilken leilighetsfordeling som skal gjelde i det enkelte prosjektet.

Bydelsutvalgets tidligere uttalelser i saken

Bydelsutvalgets vedtak ved behandling av leilighetsnormen i 2007 er lagt med som vedlegg.

Bakgrunn for ønske om endring av normen

OBOS m.fl. mener at leilighetsnormen er basert på gode intensjoner, men at boligbyggere presses til å bygge for et marked som ikke finnes, eller som i beste fall er svært begrenset. Leilighetsnormen fra 2007 bidrar til lavere boligbygging da boligene som bygges er større, og dermed færre leiligheter, og viser til at nye boliger i Oslo i gjennomsnitt er blitt 600 000 kroner dyrere de senere årene. I tillegg har nye krav virket fordyrende på nye boligprosjekter, i sær krav om universell utforming av små leiligheter. De viser til at andelen aleneboere økte med 2.8 ganger og unge (20-39 år) økte med 4.7 ganger så mye som tilgangen på igangsatte 1- og 2 romsleiligheter i perioden 2005-2011. Etter 2008 har det vært en vekst i unge i alderen 20-39 i byene som ikke har blitt etterfulgt av boligbygging, og derfor er andelen unge 6.9 ganger så høy som den samlede igangsettingen av 1- og 2- roms leiligheter i perioden 2008-2011. I følge OBOS er det 167 000 aleneboere i Oslo, og av disse bodde 90 000 i indre by. Dette utgjør 66 % av husholdningene i indre by og indre by ekskludert Frogner.

Erfaring med gjeldende norm i boligprosjektene

PBE viser til at det har vært en felles utvikling for bydelene i retning økning av andelen barn og voksne i etableringsfasen og en nedgang i beboere over 67 år. Bydel Gamle Oslo skiller seg ut med en høy andel barn, men bare de yngste barna har økt sin prosentvise andel av byens innbyggere. Trenden hvor barnefamilier flytter ut av indre by når barna når skolealder viser seg å vedvare, og er relativt stabil, samtidig som man ser at godt voksne par selger familieboligen og flytter til en større leilighet i byen. Sammen med befolkningsveksten og sentraliseringen, i kombinasjon med lav boligbygging, tilsier disse faktorene at det er et økt press på boligmarkedet, spesielt for førstegangsetablerere og enpersonshusholdninger.

Den årlige boligutbyggingen i Oslo supplerer eksisterende bygningsmasse med 1-2 % i nybygging, og i følge PBE viser evalueringene så langt at det er lite som er bygget etter normen, og at det er et for tynt grunnlag til å kunne vurdere om normen har ført til demografiske endringer i prosjektområdene, men at de faktiske demografiske endringene kan bidra til å gi en pekepinn på normens innvirkning. I følge PBE er det behandlet 34 reguleringsplaner etter normen, hvorav 19 er vedtatt i tråd med normen, og 15 med avvik fra normen.

I følge PBEs gjennomgang av tallene er det samlet sett ikke støtte for å hevde at normen har vært til hinder for boligbyggingen i bydelene Gamle Oslo, Sagene, Grünerløkka, St.Hanshaugen. Normområdet viser en boligbygging som er i vekst over tid og som utgjør en relativt større andel av Oslos boligbygging enn Frogner og ytre by i normperioden.

PBE har gjennomgått hvilke planer som er behandlet etter norm og hva som har vært begrunnelsen når bystyret har valgt å avvike normen i reguleringsplanvedtak. Videre er det kartlagt hvor mange leiligheter som er bygget etter disse planene. Evaluering viser at det har i normperioden og for normområdet har:

- vært en økning i andel store leiligheter sammenlignet med tidligere perioder. Andelen er likevel 20 prosentpoeng lavere enn normens krav på minst 50 % store leiligheter.

- Stabil andel mellomstore leiligheter md forutgående periode. Andelen ligger 16 % høyere enn normens krav på 30 % mellomstore leiligheter.
- Moderat reduksjon i andel små leiligheter sammenlignet med forutgående periode. Andelen er 3.5 % lavere enn normens krav på maks 20 % små leiligheter
- Sterk reduksjon i andel små leiligheter under 40 m² sammenlignet med forutgående periode.

PBEs konklusjon er at normen ikke kan forklare nedgangen i andel små leiligheter i prosjektene, og antar at negativt mediefokus på små leiligheter med høy kvadratmeterpris, kombinert med politisk vedtak på 40 m² som nedre grense, kan i fellesskap ha medvirket til å snu trenden og redusere både tilbud og etterspørsel etter de aller minste leilighetene.

Bydelsdirektørens vurdering

Ved høring av gjeldende norm i 2007 påpekte bydelsutvalget at det må tilrettelegges for at flere barnefamilier kan bli boende i indre by og at en mer balansert leilighets- og befolkningssammensetning er ønskelig. Bydelsdirektørens ser at de siste års boligbygging ikke har rokket nevneverdig med det store bildet all den tid nybyggingen står for kun 1-2 % av årlig tilvekst av nye boliger. Bydelsdirektøren er opptatt av at en utarbeider gode og fleksible rammer for boligbyggingen i Oslo som helhet og imøtekommer revideringer av gjeldende norm. Bydelsdirektøren kan imøtegå at det har blitt vanskeligere for unge å kunne etablere seg i boligmarkedet.

Argumentet for å bygge flere små boliger er at de skal gi en rimeligere inngangsbillett til boligmarkedet for unge. Det viser seg imidlertid at 70 % av alle små boliger (mindre enn 50 m²) er utleieboliger i følge NIBR. Rundt halvparten av dagens små boliger bygges i store byer hvor det fra før er et stort innslag av små boliger. En oversikt fra PBE viser at rundt 60 % av de små boligene bygges innenfor Ring 3. Flyttehyppighet henger direkte sammen med boligstørrelse, og mens gjennomsnittlig botid i alle boliger er 13.7 år, er botiden i ettroms boliger så kort som 2,3 år ifølge SSB. Bydelsdirektøren antar at botiden for toromsleiligheter vil følge samme mønster. Størrelse har direkte innvirkning på mulighetene til å skape gode, trygge bomiljø og organisasjoner som tar ansvar for forvaltning, drift og vedlikehold av boligområder på lengre sikt.

På bakgrunn av disse tallene mener bydelsdirektøren at eierstrukturene må tas i betraktning så vel som de demografiske forholdene. Flexibiliteten som ligger i å bygge flere større leiligheter med utleiehybler er bedre for byen med tanke på bomiljøet og driften, vedlikeholdet og forvaltningen av de ferdige prosjektene, enn ensidig utbygging av små boliger. Bydelsdirektøren er som PBE opptatt av at boligutbyggingen i dag også møter behov på lang sikt all den tid dagens boligpolitikk og produksjon vil gjøre seg gjeldende i 50-100 år frem i tid. Bydel Gamle Oslo skal være urban og pulserende, mangfoldig så vel som familievennlig og grønn. For mange små leiligheter mener bydelsdirektøren vil forsterke trenden hvor barnefamiliene flytter ut av indre by for å bosette seg i omegnskommunene og ytre by når barna kommer i skolealder.

Leilighetsstørrelse mellom intervallene

Bydelsdirektøren støtter PBE i deres opprettholdelse av andelen store leiligheter til 50 %, når disse i tillegg kan etableres med utleiedel. For å sikre at folk i etableringsfasen og familier skal kunne få bo i by, er det bra at det gjøres grep for å sikre muligheten til å være fleksibel med arealstørrelse og inntekter i form av leietagere i perioder. Bydelsdirektøren ser at det over en tid kan godtas at det bygges kun 20 % av de mellomstore leilighetene i nye boligprosjekt med henvisning til hva som er kommet frem i analysene av hva som faktisk er bygget i de senere år,

og hvor det vises større skjevheter i andelen store leiligheter i normperioden. Bydelsdirektøren er samtidig opptatt av at fleksibiliteten opprettholdes ved at normen evalueres og endres regelmessig for å tilse at det ikke blir for store skjevheter i retning en type leilighet, uavhengig av om dette gjelder store, mellomstore eller små leiligheter.

Avvikskriteriene for bruk av normen

Bydelsdirektøren ser at krav til store leiligheter kan være vanskelig å gjennomføre i innfillprosjekter med begrenset tomtestørrelse og ser at normen her kan være mer fleksibel. Det anbefales like fullt at det i slike tilfeller også sees på leilighetsfordelingen i nærområdet og at det settes en øvre grense for hvor stor en tomt er for at den skal kunne gå under kategorien innfill.

Når det gjelder rehabilitering av bygninger hvor viktige kulturminner kan gå tapt, ser bydelsdirektøren at det i den konkrete saken kan gis avvik fra leilighetsnormen for å eventuelt kunne bevare kulturminner.

Vurdering av unntak fra TEK for universell utforming av sekundærleilighetene

PBE har ikke tatt endelig stilling til om de ønsker at det skal være anledning til å søke unntak fra krav i TEK 10 til universell utforming for utleiedel i kombinasjonsboliger. Bakgrunnen for å foreslå er at kravet om universell utforming i utleiedelen kan bidra til å øke sekunderboligens størrelse på en måte som kan presse størrelsen og brukbarheten på hovedleiligheten.

Bydelsdirektøren har vurdert det dit hen at det er bedre å satse på større leiligheter med utleiedel kontra små boliger på grunn av et ønske om å legge til rette for at barnefamilier fortsatt kan bo i indre by enn å senke kravene til andelen større leiligheter, men er skeptisk til å tillate små hybler som ikke møter dagens krav til universell utforming. Bydelsdirektøren mener at det må sikres at hyblene ikke selges for seg selv, og at vi kan havne i situasjonen hvor vi da tillater leiligheter i vesentlig dårligere stand enn det boligbyggerne nå foreslår.

Behov for en prosentvis fordeling av studentboliger

I saksfremstillingen til PBE henvises det til at studentbolig ikke er et eget formål i plan- og bygningsloven, og at slike prosjekter reguleres med ordinært boligformål. PBE har erfart at det er vanskelig å sikre tilfredsstillende kvalitet i studentboligprosjekter.

Norske studenter er eldst i Europa, og gjennomsnittsalderen ligger på 28 år (2007), samtidig som 1 av 5 studenter har barn. Bydelsdirektøren ønsker på generelt grunnlag at det bygges nok studentboliger til å imøtekomme behovet, og er opptatt av tilfredsstillende bokvalitet. Så fremt dette er imøtekommet i studentboligprosjektene, mener bydelsdirektøren at det er opp til samskipnaden å bygge etter det behovet for type studentboliger som finnes og vil derfor ikke anbefale at det kreves en studentboligfordeling i hvert prosjekt da dette kan fordyre og forsinke utbyggingen.

Bydelsdirektøren innstiller til bydelsutvalget å fatte følgende vedtak:

1. Bydelen velger å støtte alternativ 1 – Plan og bygningsetatens forslag til ny norm.
2. Bydelen er positivt innstilt til PBEs forslag om større leiligheter med utleiedel, men ønsker ikke at det gjøres unntak for universell utforming av utleieboligene. Bydelen ønsker ikke en situasjon hvor de 20 m² utleiehyblene kan bli seksjonert ut og solgt som egne boliger på markedet, og ber om at dette sikres dersom det skal gis unntak fra tekniske forskrifter.

3. Bydelsutvalget ser at normen kan være mer fleksibel mtp innfillprosjekter, men anbefaler at det i slike prosjekter også sees på nærområdets leilighetsfordeling, for ikke å få overvekt av små leiligheter. Det må settes en øvre grense for hvor stor en tomt er for at den kan kalles innfill.
4. Det bes om at det legges opp til at leilighetsnormen revideres hvert 5.-7. år for å sikre seg mot en opphopning av for små boliger i enkelte områder da normen ikke skiller mellom boligområder med forholdsvis ulik leilighets- og befolkningssammensetning. Bydelsutvalget ser at det over en tid kan godtas at det bygges kun 20 % mellomstore leiligheter i nye boligprosjekt, men er opptatt av at fleksibiliteten opprettholdes ved at normen gjennomgår evalueringer regelmessig for å tilse at det ikke blir for store skjevheter i retning for mange små leiligheter, eller opphopning av en boligtype i områder eller bydeler.
5. Så fremt krav til kvalitet i studentboligprosjektene er oppnådd, mener bydelsutvalget at det er opp til samskipnaden å bygge etter det behovet for type studentboliger som finnes.
6. Etasjehøyde på 4.7 meter på leiligheter ned til 35 m² kan godtas dersom det gjelder hele leilighetens etasjehøyde.
7. Bydelsutvalget ønsker at boligmassen som bygges i bydelen har den kvaliteten som trengs for å bygge gode bomiljø og en god by. Hyppig flyttefrekvens i befolkningen som følge av utbyggingen av for mange små boliger i prosjektene vil minske tryggheten og vanskeliggjøre drift og vedlikehold av bygg og uterom og igjen virke til at flyttetendensene økes på grunn av mistriivsel. Utbyggerne må derfor utfordres til å lage gode små leiligheter. Praksisen er ofte at det er de minste leilighetene som har den dårligste plasseringen i nybyggene med hensyn til innsyn, lys og luft. Ensidig nordvendte leiligheter må unngås. I blokker med mindre leiligheter må også svalgangsløsninger unngås. Det må stilles krav om at grunnleggende bruksfunksjoner er sikret i hver leilighet i prosjektene; kjøkken med plass til oppbevaring av mat og plass til å tilberede den, stue med plass til sofa, det må vises tilstrekkelig med skapmuligheter og egnet oppbevaringsplass til klær og utstyr, og det må være mulig med klestørk i leiligheten eller i egnede fellesarealer. Klestørk i små leiligheter kan over tid føre til fukt og soppdannelse, og dertil helsemessige problemer.

Bydel Gamle Oslo

Lasse Østmark
bydelsdirektør

Randi Nagelhus
avdelingsdirektør

Vedlegg:

1. Leilighetsfordeling i reguleringsplaner – Evaluering av leilighetsnormen – Høring
2. Demografisk utvikling, byutvikling og boligproduksjon
3. Evaluering av norm for leilighetsfordeling – Forslag til revidert norm
4. Boligrapport fra Boligprodusentene:
<https://www.obos.no/?nid=4932411&iid=4954029&pid=Obos->

5. Bydelsutvalgets vedtak sak 90/2005