

# Til diskusjon i Hovedutvalg for teknikk og miljø (HTM), 16.02.2017: «Hybelhus» i områder regulert til enebolig/enebolig med utleiedel

## Innhold

Til diskusjon i Hovedutvalg for teknikk og miljø (HTM), 16.02.2017: «Hybelhus» i områder regulert til enebolig/enebolig med utleiedel .....	1
1. Formål med notatet og spørsmål HTM må ta stilling til.....	2
1.1 Formål.....	2
1.2 Spørsmål HTM bes om å ta stilling til .....	2
2. Bakgrunn og problemstilling .....	2
2.2 Hvorfor bruk av eneboliger til hybelhus kan være problematisk.....	3
2.2 Avgrensning av problemstilling for notatet.....	3
3. Boligtyper – avgrensninger og tolkning av definisjoner .....	4
3.1 Definisjoner i veiledere.....	4
3.2 Matrikkelkoder som definerer bygningstype .....	4
3.3 Avgrensning: Enebolig med sekundærleilighet vs. hybel som del av boenhet .....	6
3.4 Forståelse av <i>enebolig</i> og <i>hybelhus/bofellesskap</i> .....	6
4. Kommuneplan og reguleringsplaner i Ås .....	7
5. Kommunens vedtekter .....	7
6. Uttalelser fra overordnede myndigheter om temaet .....	8
6.1. Kommunal – og moderniseringsdepartementet (KMD).....	8
6.2. Fylkesmannen i Oslo og Akershus (FMOA).....	9
6.3. Direktoratet for byggkvalitet (DIBK).....	9
7. Muligheter for å styre bruk av og tiltak i eneboliger i områder regulert til boligformål .....	9
7. Vurderingsmomenter for når bygningsmyndigheten skal kreve søknad om bruksendring og eventuelt søknad om dispensasjon fra tillatt boligtype .....	10
7.1. Vurdering av søknad om bruksendring: .....	10
7.2. Vurdering av søknad om dispensasjon fra tillatt boligtype i reguleringsplan .....	11
8. Ny kommuneplanbestemmelse om oppdeling av boenhet til hybler .....	12
9. Administrasjonens vurdering .....	12
10. HTM's vurdering .....	13

## 1. Formål med notatet og spørsmål HTM må ta stilling til

### 1.1 Formål

Formålet er å belyse problemstillinger rundt etablering av «hybelhus» i eksisterende eneboliger i kommunen. Fokuset legges på hybelhus, men notatet gjelder generelt også for andre boformer som kollektivboliger, gjestehus, m.v.

Videre er formålet å gi et grunnlag for diskusjon i HTM om temaet, samt be HTM ta stilling til om de ønsker at administrasjonen skal starte en prosess med å ta inn en egen bestemmelse i kommuneplanens arealdel der det kreves *særlig tillatelse* for etablering av flere hybler innenfor én boenhet (i form av såkalte hybelhus eller andre boformer). Dette for å kunne ha en viss kontroll på utviklingen.

### 1.2 Spørsmål HTM bes om å ta stilling til

1. Ønsker HTM at det skal tas inn en ny bestemmelse i kommuneplanen jf. plan- og bygningsloven § 31-6, der kommunen kan kreve at det må foreligge særskilt tillatelse fra kommunen for å slå sammen boliger eller dele opp boenheter til hybler?
2. Hvor strengt ønsker HTM at kommunen/bygningsmyndigheten generelt bør tolke enebolig som tillatt boligtype i områder der denne definisjonen brukes?

## 2. Bakgrunn og problemstilling

Ås er i kraftig vekst, og spesielt som følge av utvidelsen av NMBU er det stort behov for flere utleieboliger med tilfredsstillende bokvalitet. SiÅs har nå en dekningsgrad på 33 % på studentboliger, og man er derfor helt avhengig av private utleieaktører for å sikre tilstrekkelig antall utleieenheter. Det er også mange som ønsker å leie ut hele eller deler av boligen sin til studenter eller andre leietakere.

Samtidig får kommunen inn klager fra naboer i etablerte boligområder der eneboliger leies ut i sin helhet til studenter og andre. Klager går spesielt på parkeringsforhold, dårlig vedlikehold av bygninger og arealer og støy fra leietakerne.

Bygningsmyndigheten har utfordringer med hvordan kommunen skal forholde seg til saker der eneboliger gjøres om til utleieboliger som leies ut som «hybelhus». Både eneboliger og «hybelhus» vil komme inn under formålet bolig i reguleringsplaner/ kommuneplan. Det finnes ingen rettslig bindende definisjoner i bygningslovgivningen hverken for begrepet *enebolig* eller *hybelhus*. Det blir dermed opp til kommunen selv å tolke hva slags type bebyggelse og hvilken bruk av denne som er tillatt i områder omfattet av reguleringsplaner der det i reguleringsbestemmelsene tillates enebolig og enebolig med hybelleilighet/ sekundærleilighet. Den samme problemstillingen vil gjelde for områder omfattet av kommuneplanbestemmelsen § 18 (uregulerte områder og enkelte eldre reguleringsplaner).

Problemstillingen har kommet enda høyere på dagsorden etter at det fra 1. januar 2016 ble lempet på krav i regelverket som gjelder bruksendring for boliger oppført før 2011. Formålet med endringen er å gjøre det enklere å bygge om og leie ut egen bolig. Regelendringen gjør at deler av boliger som tidligere har vært kjeller/loft/bodareal kan gjøres om til rom for varig opphold. Det er derfor mulig å leie ut enda større areal i en eksisterende enebolig. Det har vært en stor økning i denne typen henvendelser og byggesøknader til Ås kommune det siste året.

## **2.2 Hvorfor bruk av eneboliger til hybelhus kan være problematisk**

En enebolig kan bebos av f.eks. 10 personer, bestående av en familie med mange barn, flere generasjoner etc., eller av 10 studenter eller arbeidstakere som har behov for midlertidig bolig. Det ligger utenfor bygningsmyndighetens myndighetsområde å bestemme hvilke familiesituasjoner man skal tillate i en enebolig, og en slik «sosial kontroll» er heller ikke ønskelig fra bygningsmyndighetens side. Men tilrettelegging for utleie av en enebolig til mange selvstendige leietakere som et «hybelhus» kan medføre utfordringer.

### **2.2.1. Reguleringshensyn**

Tilrettelegging av enebolig for en bruk som muliggjør at flere personer bor der enn det man kan forvente ved vanlig bruk av en enebolig kan gjøre at intensjonen i planen knyttet til parkeringsforhold, utomhusarealer blir tilsidesatt. En slik bruk kan også medføre støyproblematikk. Området kan endre karakter, og vil i sin ytterste konsekvens ikke lenger framstå som et eneboligområde.

### **2.2.2 Økonomi**

Oppkjøp av eneboliger og omgjøring til boliger som leies ut til mange uavhengige leietakere er økonomisk lukrativt. Dette kan medføre at prisene i eneboligområder presses opp, og det blir mer utfordrende for f.eks. barnefamilier å skaffe seg brukt bolig til rimelig pris.

### **2.2.3. Dårligere bokvalitet**

Den nye lempingen på TEK10-krav ved bruksendring har medført at det i rom for varig opphold tillates lavere takhøyde (ned til 2 meter), mindre lys og utsyn, samt at tiltakshaver selv kan vurdere hva som er tilstrekkelig ventilasjon, isolasjon etc. Lempingen på de tekniske kravene gjelder uavhengig av om hjemmelshaver bor i boligen selv eller ikke (jf. uttalelse fra DIBK, pkt 6.3).

## **2.2 Avgrensning av problemstilling for notatet**

Bygningsmessige endringer kan tilrettelegge for en endret bruk av boligen, enten de er søknadspliktige eller ikke. En bolig kan også få endret bruk uten større bygningsmessige tiltak.

### **2.2.1. Avgrensning - bruken av boligen versus de bygningsmessige tiltakene**

Å leie ut en enebolig til ulike leietakere er ikke søknadspliktig etter plan- og bygningsloven.

I noen tilfeller ønsker tiltakshaver imidlertid å utføre *bygningmessige tiltak* for å leie ut, eksempelvis etablere en atskilt sekundærleilighet eller endre kjeller (tilleggsdel) til rom for varig opphold (soverom). Det kan også være aktuelt å utvide boligen med et tilbygg eller påbygg for å få større areal til utleie. Slike tiltak er søknadspliktige. Det er altså de bygningsmessige endringene som er søknadspliktige, ikke selve *utleien*.

I andre tilfeller gjøres bygningsmessige tiltak som ikke er søknadspliktige, som for eksempel flytting av ikke bærende vegger og oppføring av ekstra bad og kjøkken innenfor en boenhet. På denne måten kan planløsningen i en enebolig endres slik at boligens karakter endres. Da er det ikke de bygningsmessige tiltakene i seg selv som er søknadspliktige, men det kan vurderes at ny planløsning ikke lenger er hensiktsmessig for en bruk av boligen som enebolig. Det kan da være aktuelt å søke om *bruksendring* av boligen i tråd med passende matrikelkode (se punkt 3.2/3.3. under).

### **2.2.2. Avgrensning – type bolig og bruk som er tema for notatet**

Det presiseres at utleie av en mindre del av egen bolig (innenfor samme boenhet), der huseier selv bor i boligen ikke er tema for dette notatet. Sekundærleiligheter/ hybelleilighet som er egen boenhet, adskilt fra hovedboenhet (egen branncelle) er regulert i kommuneplan/ reguleringsbestemmelser, og det er derfor heller ikke behov for diskusjon rundt denne typen bolig.

Bygningsmyndighetens utfordring oppstår hovedsakelig i de tilfeller der det med eller uten søknadspliktige tiltak tilrettelegges for at *hele* boligen leies ut til mange uavhengige leietakere i form av *hybelhus* eller *bofelleskap*. Bruken av eneboligen kan da komme i strid med hensyn som bestemmelser i reguleringsplan/kommuneplan skal ivareta, som for eksempel parkeringsforhold, uteoppholdsareal, støy mm. Sentralt i vurderingen om hva som er tillatt innenfor planbestemmelsene er hvordan begrepet *enebolig* skal tolkes.

I det følgende vil ulike definisjoner på boligtyper gjennomgås, samt hjemmelsgrunnlaget i reguleringsplaner/kommuneplan og kommunens vedtekter for å gi en oversikt over rammene plan – og bygningsmyndigheten har å forholde seg til. Overordnede myndigheters uttalelser om tematikken blir så gjennomgått. Mulige framgangsmåter og saksgang i saker der eneboliger gjøres om til «hybelhus» drøftes. Avslutningsvis presenteres muligheter for innføring av ny kommuneplanbestemmelse og administrasjonens vurdering.

## **3. Boligtyper – avgrensninger og tolkning av definisjoner**

I tabell 1 på neste side vises en oversikt over ulike definisjoner for type boligbygg som er relevante i denne sammenheng. Det er forståelsen og tolkningen av begrepet *enebolig*, og hvilken bruk av enebolig som kan tillates innenfor planer der dette er tillatt bygningstype, som er den sentrale problemstillingen i dette notatet. Med grunnlag i tabell 1 er fokus derfor på avgrensningen mellom definisjoner av enebolig og hybelhus/bofelleskap i det følgende. Andre situasjoner der bolig tilrettelegges for utleie er også definert, for å tydeliggjøre avgrensningen (pkt. 3.3.)

### **3.1 Definisjoner i veiledere**

Selv om det ikke finnes rettslig bindende definisjoner av enebolig eller hybelhus i lovverket, finnes det noen definisjoner i veiledere som kan være til hjelp i vurderingen av om bruken av en bolig faller innenfor det som kan defineres som en enebolig. Veiledere er ikke rettslig bindende, men kan gi kommunen retningslinjer for hvordan ulike begreper kan tolkes.

### **3.2 Matrikkelkoder som definerer bygningstype**

Når det gis tillatelse til oppføring av bygg, får bygget en spesifikk matrikkelkode som sier hva bygget er godkjent som. Valg av kode skal være innenfor rammen av hva bygningen er tillatt brukt til. Dersom bygningen eller en del av den tas i bruk til- eller blir tilrettelagt for – annet enn det som følger av tillatelse eller lovlig etablert bruk, er dette søknadspliktig etter [pbl § 20-2](#), jf [byggesaksforskriften § 2-1](#). I matrikkelføringsinstruksen er de ulike typene bygg definert. Føringsinstruksen bygger på matrikkellova. Bygningsmyndigheten har ikke myndighetsutøvelse av matrikkellova, men kan bruke definisjonene som hjelpemiddel.

**Tabell 1. Oversikt over ulike definisjoner av boligtyper i ulike veiledere og matrikkellova:**

Begrep	Matrikkelkode	Definisjon	Kilde til definisjon
Enebolig		Frittliggende bygning som er beregnet på en husstand	Veileder Grad av utnyttning (KMD)
Enebolig		Et hus beregnet på én familie eller husstand	SITNEFs byggforskserie nr. 330.009
Enebolig	111	Frittliggende bygning med kun en boligenhet	Føringsinstruks for matrikkelen
Enebolig med utleiedel/sek.leiligh.		Frittliggende bygning som er beregnet på én husstand, men som også inneholder en del som kan benyttes som en selvstendig enhet med alle nødvendige romfunksjoner.	Veileder Grad av utnyttning (KMD)
Enebolig med sekundærleilighet, Sokkelleilighet		At det i tillegg til hovedboligen innredes en eller to mindre leiligheter, f.eks. i underetasjen i en enebolig. Med enebolig menes her en selvstendig boenhet.	SITNEFs byggforskserie nr. 330.009
Enebolig med hybelleilighet, sokkelleilighet o.l	112	Enebolig som i tillegg inneholder en eller flere hybler el.likn., som minimum dekkes av SSBs krav til hybel. (Bygningen må fremstå som en enebolig).	Føringsinstruks for matrikkelen
Hybel		I motsetning til en selvstendig boenhet/bruksenhet er en hybel en del av den primære boenheten, og deler som regel funksjoner som kjøkken og sanitærom.	SITNEFs byggforskserie nr. 330.009
Leiligheter i hybelhus og kollektivboliger (hybelleiligheter)		Mens tradisjonelle leiligheter er planlagt for familier eller enslige, er leiligheter i hybelhus eller i andre former for kollektive boliger beregnet for flere selvstendige personer. Den enkeltes private areal er ofte begrenset til et kombinert soverom/oppholdsrom (hybel), mens kjøkken, sanitærom og oppholdsrom inngår i et fellesareal som også kan omfatte andre birom og tilleggsrom. Leiligheter i slike hus har ikke fått noen spesielle, offisielle betegnelser, men bør kunne kalles hybelleilighet. Hybelleiligheter har ingen spesiell behandling i lovgivningen, bortsett fra at arealkravet til sportsbod er halvert.	SITNEFs byggforskserie nr. 330.009
Bygning for bofellesskap	150	Dette gjelder boliger med og uten tjenester for eldre, studerende, barn og andre samfunnsgrupper. Dette er boligbygninger som på grunn av fellesfunksjoner (f.eks. felles kjøkken, bad og/eller oppholdsrom), og eventuelle fellestjenester (sosiale tjenester/velferdstjenester) skiller seg fra vanlige boliger. Det er et krav at det skal være felles rom som kan benyttes av de som bor der. Det er ikke tilstrekkelig med bare omsorgsservice.	Føringsinstruks for matrikkelen
Bo – og servicesenter	151	<i>Ingen nærmere definisjon</i>	Føringsinstruks for matrikkelen
Studenthjem/ Studentboliger	152	<i>Ingen nærmere definisjon</i>	Føringsinstruks for matrikkelen
Annen bygning for bofellesskap	159	Annen bygning for bofellesskap, eller bygning som har nær tilknytning til/tjener slik(e) bygning(er)	Føringsinstruks for matrikkelen

### 3.3 Avgrensning: Enebolig med sekundærleilighet vs. hybel som del av boenhet

#### 3.3.1 Enebolig med sekundærleilighet

Oppdeling av boenhet i eksisterende bolig (f.eks. til hoveddel og sekundærleilighet som kan leies ut) er søknadspliktig og tydelig definert i [bygggesaksforskriften SAK 10 § 2-2](#). En slik selvstendig boenhet skal ha alle nødvendige romfunksjoner (stue, kjøkken, soveplass, bad, toalett). En sekundærleilighet skal altså være en egen boenhet og branncelle fysisk atskilt fra øvrig boligareal, uten intern gjennomgang til hovedenheten. Den skal oppfylle alle tekniske krav til brann/rømning, ventilasjon, energi, lys, utsyn m.v. Dette er kun tillatt der reguleringsplan/ kommuneplan åpner for sekundærleilighet, og vil utløse krav til uteoppholdsareal, parkering mv.

#### 3.3.2 Hybel som del av eksisterende boenhet

Utleie av rom/leilighet som del av boenheten. Bygget vil fortsatt være kun én boenhet og én branncelle. Hybelen må ha direkte adkomst innvendig gjennom dør eller trapp. Utleie av del av bolig fører i seg selv altså ikke til søknadsplikt. Så lenge rom lovlig kan brukes til boligformål, kan det leies ut som bolig/hybel. Det er for slik utleie av del av boligen ikke de samme bygningstekniske krav som til selvstendig boenhet (jf. 3.3.1 over).

### 3.4 Forståelse av enebolig og hybelhus/bofelleskap

Som vi har sett over, kan altså eneboliger gjøres om til enebolig med sekundærleilighet (egen boenhet) der det er tillatt i reguleringsplan. Utleie av *del av egen boenhet* kan også tillates uten at det er i strid med bygningslovgivningen. Problemstillingen videre oppstår hvis hele boligen leies ut uten at hjemmelshaver selv bor i eneboligen, og spesielt hvis det gjøres bygningsmessige tiltak i boligen (som kan være søknadspliktige eller ikke), og som tilrettelegger for at boligen kan leies ut til mange selvstendige personer.

Det vil da bli et spørsmål om bruken av boligen gjør at den fortsatt kan defineres som en enebolig, og om bruken kommer i strid med de hensyn planbestemmelsene er ment å ivareta. Et viktig spørsmål blir derfor å vurdere hva som menes med *enebolig*.

I de ulike definisjonene av enebolig i tabell 1 blir *husstand* og *familie* brukt for å forklare hvem en enebolig er beregnet for. Forståelsen av husstand blir dermed viktig for forståelsen av begrepet enebolig. Bokmålsordbokas definisjon av husstand er: *Personer som hører til i samme husholdning*. Og videre, husholdning: *Daglig virksomhet som er knyttet til et hjem, særlig matlaging og innkjøp og forvaltning av matvarer*.

I motsetning beskrives det i definisjonen av hybelhus at *leiligheter i hybelhus eller i andre former for kollektive boliger er beregnet for flere selvstendige personer*. I matrikelinstruksen finnes ikke er noen spesifikk kode for hybelhus, men ulike koder for *bygninger for bofelleskap*, som skiller fra vanlige boliger ved at de har *fellesfunksjoner/ fellestjenester som kan benyttes av de som bor der*, implisitt at de som bor der også disponerer hver sin selvstendige del av boenheten.

Ut fra dette kan det tolkes dithen at hybelhus/bygning for bofelleskap vil være beregnet på mennesker som bor der uavhengige av hverandre, og hver har sitt eget soverom/ oppholdsrom (hybel) og disponerer fellesareal med de andre beboerne. Eneboliger kan altså ut fra en tolkning av definisjoner være beregnet på personer som har felles husholdning og en tettere relasjon til hverandre. Det vil heller ikke være en slik klar avgrensning mellom private oppholdsrom og fellesareal i en enebolig som det er for hybelhus/bofelleskap.

Siden det i matrikkelføringsinstruksen skilles nettopp mellom enebolig og bygninger for bofellesskap, kan det argumenteres for at endring av en enebolig til det som vil kunne falle inn under en beskrivelse av bofellesskap/hybelhus vil medføre en søknadspliktig bruksendring.

Tilrettelegging for ulike typer boformer innenfor en boenhet vil dermed være avgjørende få utslag i hvilken definisjon og matrikkelkode boligen skal ha.

I det videre vil begrepene enebolig og hybelhus/bofellesskap benyttes i den forståelse det er vist til over.

Det er viktig å merke seg at selv om en enebolig blir gjort om / brukes på en slik måte at den kan defineres som et hybelhus, vil ikke nødvendigvis de planmessige hensynene bli satt til side ved å tillate en slik type bolig. Det er viktig å gjøre en vurdering av bruken opp mot hensynet bak aktuelle planbestemmelser i hvert enkelt tilfelle.

#### 4. Kommuneplan og reguleringsplaner i Ås

For uregulerte områder som i kommuneplanen er avsatt til boligformål skal bestemmelser i kommuneplanens arealdel kapittel 18 følges. I følge disse bestemmelsene kan man oppføre enebolig, enebolig med sekundærleilighet på inntil 70 m<sup>2</sup> eller tomannsboliger.

De fleste reguleringsplaner i Ås kommune beskriver også nærmere hvilke typer boliger som er tillatt innenfor områder i planen avsatt til boligformål. Vanlige betegnelser er enebolig eller enebolig med sekundærleilighet/hybelleilighet, men definisjonene varierer ut fra hvor gammel reguleringsplanen er. «Hybelleilighet» i eldre reguleringsplaner forstås som sekundærleilighet, jf. pkt 3.3.1 over.

Eksempel på en vanlig formulering i bestemmelse i reguleringsplan for område regulert til bolig:

*Byggeområde for boliger:*

*«Innenfor områdene tillates oppført frittliggende boliger (eneboliger, eneboliger med hybelleilighet inntil 60 m<sup>2</sup> BRA, tomannsboliger) innenfor de byggegrenser som planen viser» (R-260, Tandbergløkka, 2003).*

Hybler innenfor en boenhet etter avsnitt 3.3.2 over er ikke regulert verken i kommuneplan eller reguleringsplaner i Ås.

#### 5. Kommunens vedtekter

Ås kommune har også egne [vedtekter til bygningsloven](#). Kommunens lokale vedtekter er gyldige fram til 01.07.2017, jf. pbl. § 34-2 (9). Siden lokale vedtekter faller bort, kan kommunene ta inn de vedtektene som fortsatt er relevante som egne bestemmelser i kommuneplanens arealdel, se mer om dette i pkt. 8.

Vedtekt 19. november 1986 – til § 91 A sier følgende (utdrag):

*«Det må foreligge tillatelse fra bygningsrådet for:*



c. slå sammen boliger eller dele opp leiligheter til hybler.

Ved avgjørelse om tillatelse etter første ledd bokstav a til c skal gis, tas det hensyn til en forsvarlig utnyttning av boligmassen. Det kan stilles vilkår om at berørte beboere skal skaffes erstatningsbolig.

*Dersom bolig er omgjort i strid med vedtekt gitt etter første ledd, kan bygningsrådet påby at den settes i slik stand at den kan tjene sitt opprinnelige formål.»*

Bygningsmyndigheten har til nå ikke hatt en aktiv bruk av ovenstående vedtekt i tilfeller der det kan se ut til at boenheter deles opp i hybler. Hovedformålet med vedtekten er at bygningsmyndigheten i Ås kommune skal kunne kreve at tiltakshaver må søke om egen tillatelse til oppdeling til hybler innenfor en boenhet. Dette kan kreves selv om boligen ellers er utformet i tråd med bygningslovgivningen. Vi vil komme tilbake til hvilken funksjon denne vedtekten kan ha framover og om kommunen bør ta inn en lignende bestemmelse i kommuneplanens arealdel (se punkt 8 under).

## 6. Uttalelser fra overordnede myndigheter om temaet

### 6.1. Kommunal – og moderniseringsdepartementet (KMD)

*- om hvorvidt endring fra enebolig til hybelhus krever søknad om bruksendring:*

Det foreligger en [tolkningsuttalelse fra 2015 fra KMD](#) som svarer på spørsmål om hvorvidt endring fra bolighus til hybelhus krever søknad om bruksendring etter plan- og bygningsloven (vedlegg 1). KMD uttaler blant annet:

*«Det er ikke plan- og bygningslovens intensjon å detaljregulere husstandens bruk av egen bolig. Utleie av hybel i egen bolig er i utgangspunktet helt uproblematisk og ikke noe som vedgår bygningsmyndighetene. Det at det etableres flere bad og soverom i en bolig er heller ikke i seg selv tilstrekkelig til å hevde at boligens status endres.*

*Spørsmålet blir hvor grensen går for når det oppstår søknadsplikt enten som følge av oppdeling eller bruksendring. Det er i disse situasjonene at det ofte oppstår vanskelige grensedragninger (...).*

*Det sentrale vurderingstemaet ved spørsmålet om det foreligger en søknadspliktig bruksendring, vil være om en står overfor en endring av bruken av boligen som er av betydning i forhold til de hensyn plan- og bygningslovgivningen skal ivareta».*

KMD lister videre opp relevante momenter ved vurdering om det foreligger søknadspliktig bruksendring, der følgende er vesentlige i denne sammenheng:

- Hvilken virkning har tiltaket for beboerne i strøket, som f. eks. økt støy, økt parkeringsbehov og trafikkbelastning.
- Betydning for teknisk infrastruktur (vei, vann og avløp): om den endrede bruken vil få betydning for parkeringsforhold, utomhusareal, atkomstforhold el.l.



- Om det har skjedd en økning i antall beboere utover det som følger av en vanlig familiesituasjon. Så lenge bruken knytter seg til ordinær beboelse, så antar departementet at det må en viss økning til av antall beboere før det oppstår en søknadspliktig bruksendring.
- Terskelen for å kunne kreve søknad om bruksendring er lav dersom det skjer en endring i forhold til reguleringsformålet eller tidligere bruk som er av betydning for de hensyn plan- og bygningslovgivningen skal ivareta, jf. byggesaksforskriften § 2-1

KMD presiserer at avslag på søknad om bruksendring må ha hjemmel i lov, forskrift eller plan. Kommunens rett til å kreve søknad om bruksendring er ikke ensbetydende med at det foreligger adgang til å avslå en slik søknad.

## 6.2. Fylkesmannen i Oslo og Akershus (FMOA)

- om hvorvidt endring fra enebolig til hybelhus utløser krav om dispensasjonssøknad. Se hele svaret i vedlegg 2.

Fylkesmannen viser til at plan- og bygningslovgivningen ikke inneholder noen bindende definisjon av begrepet enebolig, men viser til veilederen grad av utnyttning (se tabell 1, første rad).

Fylkesmannen sier videre:

*Dersom begrepet enebolig benyttes i en reguleringsplan, er det derfor opp til planen å avgjøre hvilket innhold begrepet skal ha. Hva slags bebyggelse og hvilken bruk som kan aksepteres, må fastlegges etter en tolkning av planen.*

Da FMOA er klageinstans gis det ikke noen bindende tolkning av begrepet. Det er altså opp til kommunen selv å tolke sine lokale planer opp mot den konkrete bruken av en bolig

## 6.3. Direktoratet for byggkvalitet (DIBK)

På spørsmål fra Ås kommune om lempingen på tekniske krav ved bruksendring fra tilleggsdel til hoveddel (jf. pkt 2.2.3. over), også gjelder dersom hjemmelshaver selv ikke bor i boligen, sier DIBK følgende:

*Teknisk forskrift regulerer ikke selve bruken av en bolig. Om den blir disponert til utleie eller av eier er uten betydning for forskriften.*

*§2-1 i SAK10 regulerer heller ikke hvor mange rom som kan bruksendres. Kommunen må selv vurdere slike søknader, og om det eventuelt utløser andre krav.*

## 7. Muligheter for å styre bruk av og tiltak i eneboliger i områder regulert til boligformål

Som beskrevet over, er plan- og bygningsmyndigheten stilt ovenfor ulike problemstillinger som den senere tid har blitt mer presserende, all den tid det er stor befolkningsvekst i Ås og teknisk forskrift har gjort det enklere å bruksendre boder og loft til rom for varig opphold og dermed utleie. Administrasjonen ønsker derfor at HTM gir føringer for behandling av denne typen saker framover. Administrasjonen anbefaler at HTM også tar med i vurderingen at det

kan være boligområder som er bedre egnet til «hybelhus» enn andre. Under gjennomgås ulike alternativer:

- a) I byggesaker der de omsøkte tiltak og endringer av planløsning tydelig tilrettelegger for bruk som bofelleskap/hybelhus kan kommunen, hvis den har hjemmel, kreve bruksendring av bolig (fra enebolig til hybelhus/bokollektiv). Kommunen kan også kreve dispensasjon fra reguleringsplan der bruk av boligen anses å være i strid med planbestemmelser.
- b) Kommunen kan benytte eksisterende lokale vedtekt til å kreve spesiell søknad om oppdeling av leilighet til hybel jf. pkt 5 . over. I slike saker støtte seg til SINTEFs definisjoner av hybelbygg samt matrikkelføringsinstruksen. Vedtekten bortfaller 01.07.2017.
- c) Innføre ny kommuneplanbestemmelse om oppdeling i flere hybler innenfor en boenhet jf. pbl § 31-6 c), se punkt 8 under.

## **7. Vurderingsmomenter for når bygningsmyndigheten skal kreve søknad om bruksendring og eventuelt søknad om dispensasjon fra tillatt boligtype**

Hvorvidt søknad om bruksendring og eventuelt søknad om dispensasjon fra tillatt boligtype er nødvendig, henger ofte sammen, da dette beror på nokså like vurderinger.

KMD presiserer at vurderingstemaet ved spørsmålet om det foreligger en søknadspliktig bruksendring, vil være om en står overfor en endring av bruken av boligen som er av betydning i forhold til de hensyn plan- og bygningslovgivningen skal ivareta, herunder også de reguleringsmessige forholdene.

Det må foretas en konkret vurdering i hver enkelt sak, basert på hvilken virkning en endring til hybelhus vil få for beboerne i strøket mht. bl.a. støy, parkering- og trafikkforhold.

Alle tiltak skal være i tråd med gjeldende reguleringsplan i området. Er tiltaket i strid med reguleringsplanen, vil tiltaket heller ikke kunne anses for å ivareta de hensyn plan- og bygningslovgivningen skal ivareta. Bygningsmyndigheten kan altså bruke reguleringsplanen, spesielt bestemmelser om tillatt boligtype, som grunnlag for å kreve søknad om bruksendring, da en potensiell strid med planen tilsier at endringen bør omsøkes. I slike tilfeller er det også nokså nærliggende at bygningsmyndigheten samtidig bør kreve søknad om dispensasjon fra tillatt boligtype i reguleringsplanen, dersom slike bestemmelser foreligger. Nærmere om dette nedenfor.

### **7.1. Vurdering av søknad om bruksendring:**

Som nevnt påpeker KMD at et avslag på søknad om bruksendring må ha hjemmel i lov, forskrift eller plan. Kommunens rett til å kreve søknad om bruksendring er ikke ensbetydende med at det foreligger adgang til å avslå en slik søknad.

Utgangspunktet er at plan- og bygningsloven er en såkalt "ja-lov", dvs. at bygningsmyndighetene ikke kan nekte en søknad innvilget med mindre det foreligger en klar avslagshjemmel. En tiltakshaver har krav på å få bruksendret boligen sin så lenge bruksendringen skjer i henhold til gjeldende tekniske og reguleringsmessige krav.

## 7.2. Vurdering av søknad om dispensasjon fra tillatt boligtype i reguleringsplan

Selv om en bruksendring til hybelhus i utgangspunktet er kurant i lys av tekniske krav som støy, parkering, trafikk m.v, kan problemet oppstå i de tilfellene hvor reguleringsplanen oppstiller konkrete boligtyper som er tillatt i området.

Eksempelvis tillates det kun eneboliger eller eneboliger med sekundærleiligheter. Som nevnt over beror dette for det første på en vurdering av hvorvidt boligen faller inn under betegnelsen «enebolig». Dersom bygningsmyndigheten vurderer at boligen ikke kan regnes som en enebolig, men et hybelhus/bokollektiv, må det altså også søkes om dispensasjon fra tillatt boligtype i området.

### 7.2.1. Dispensasjonshjemmel

Alle dispensasjonssøknader skal vurderes konkret etter dispensasjonsregelen i [pbl. § 19-2](#) andre ledd som sier følgende:

*«Dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, blir vesentlig tilsidesatt. I tillegg må fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering.»*

Det må foretas en grundig interessevurdering der hensynene bak bestemmelsen om tillatt boligtype skal tillegges stor vekt. Det må altså vurderes om de hensyn bestemmelsen er ment å ivareta blir skadelidende dersom dispensasjon innvilges.

I tillegg er det ikke tilstrekkelig med alminnelig interesseovervekt. Det må være en *klar* overvekt av fordeler som taler for dispensasjon før dette kan innvilges, jf. Ot.prp.nr.32 (2007-2008).

### 7.2.2. Hensynet bak bestemmelser om boligtyper

Bestemmelser om tillatt boligtype skal blant annet sikre en konkret bruk av arealene og bygningene i området. Intensjonen er å sikre at bebyggelsen får en enhetlig utforming med tilfredsstillende adkomst- og parkeringsforhold, gode utearealer, samt tilstrekkelig tilgang på lys og luft mellom bygningene.

I områder for eneboliger er det eksempelvis lagt opp til et konkret miljø for én eller to husstander per bolig, alt etter om det tillates sekundærleiligheter eller ikke. Øvrige bestemmelser for eiendommen, slik som krav til antall parkeringsplasser og størrelse på uteoppholdsareal tilpasses denne konkrete bruken.

I gjeldende kommuneplan legges det eksempelvis opp til 2 parkeringsplasser for eneboliger og 1 parkeringsplass for sekundærleilighet. Det skal også være 250 m<sup>2</sup> egnet uteoppholdsareal for eneboliger, og 100 m<sup>2</sup> for sekundærleiligheter.

Når man endrer en bolig til hybelhus med mange leietakere på atskilte leiekontrakter vil ovennevnte hensyn og formålet med bestemmelsene i planen kunne bli tilsidesatt, slik det er diskutert over.

## 8. Ny kommuneplanbestemmelse om oppdeling av boenhet til hybler

I plan- og bygningsloven § 31-6 heter det:

«Kommunen kan ved kommuneplanbestemmelser bestemme at det må foreligge særskilt tillatelse fra kommunen for:

- a) å omdanne eller ta i bruk bolig til forretningslokale, herunder hotell eller annet herberge
- b) å rive bygning som inneholder bolig, unntatt når bygningen
  - 1. er ekspropriert av det offentlige, eller
  - 2. ligger innenfor område som er regulert til bebyggelse og anlegg, jf. § 12-5 nr. 1, det er gitt bestemmelser om fornyelse, jf. § 12-7, og er ervervet av kommunen eller andre som med kommunestyrets samtykke skal stå for fornyelsen
- c) **å slå sammen boliger eller dele opp boenheter til hybler**
- d) annen ombygging av bolig enn den som omfattes av bokstav a eller c når ombyggingen fører til at boenhet må fravikes.

Ved avgjørelsen av om tillatelse etter første ledd bokstav a til d skal gis, **skal det tas hensyn til om det etter kommunens skjønn er en forsvarlig utnyttning av boligmassen.** Det kan stilles vilkår om at berørte beboere skal skaffes erstatningsbolig.

*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.»*

Kommunen har altså anledning til innføre en ny kommuneplanbestemmelse om oppdeling i flere hybler innenfor en boenhet jf. pbl § 31-6 c). Det er flere kommuner som har gjort dette, se blant annet info fra [Gjøvik kommune](#). Dette vil gjøre at kommunen kan stille krav til at hybelhus oppfyller visse kriterier for at det skal kunne godkjennes, og vil kunne gi bedre boforhold for leietakere. Ifølge KMD's uttalelse (pkt. 6.1 over), kan en *kommuneplanbestemmelse i medhold av pbl. § 31-6 gi kommunen hjemmel til å avslå tiltak selv om det er i samsvar med lov, forskrift og plan.*

## 9. Administrasjonens vurdering

Bygningsmyndigheten vil i tilfeller der det ut fra søknad om tiltak (f.eks bruksendring fra boder til soverom, tilbygg etc) ser ut til at det tilrettelegges for hybelhus/bokollektiv kunne gjøre en vurdering om denne typen bruk er i tråd med planbestemmelser for området. Bygningsmyndigheten kan etterspørre dokumentasjon fra søker for å klargjøre hva boligen skal brukes som. Dersom bygningsmyndigheten skal gjøre denne typen vurderinger, vil det kreve noe ressurser. Det er også en utfordring at mange eneboliger er tilrettelagt for bruk som hybelhus, uten at det er gjort søknadspliktige tiltak. Bygningsmyndigheten har i dag ikke oversikt over disse boligene. For å oppnå likhet for loven, vil det kreve at bygningsmyndigheten gjennomfører ulovlighetsoppfølging når det kommer inn klager fra naboer om hybelhus i eneboliger.

Vurderingen om en søknad som kan se ut til å tilrettelegge for hybelhus er i tråd med reguleringsbestemmelsene er utfordrende for administrasjonen, da det ikke er tydelige grenseganger hverken mellom bruk eller planmessig utforming av enebolig versus hybelhus. Dette kommer klart fram i uttalelsen fra KMD (vedl. 1), og slike saker vil kunne bli

ressurskrevende for bygningsmyndigheten og det vil ta noe tid for å få en enhetlig praksis på håndtering av slike saker.

Et annet viktig aspekt er at Ås, som andre byer og tettsteder, er i forandring. Ås tettsted er i [Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus](#) utpekt som regional by. Det vil skje store endringer og fortetting spesielt i bysentrum og i nærheten av NMBU framover. Beboere i områder regulert til eneboliger i Ås vil måtte godta at det skjer endringer i boformer og boligtyper i deres nabolag.

En kommuneplanbestemmelse som nærmere regulerer denne utviklingen vil imidlertid være hensiktsmessig etter administrasjonens vurdering. Dette vil medføre at omgjøring av eneboliger til hybelhus/oppføring av nye hybelhus i kommunen vil måtte omsøkes i forkant. Kommunen får dermed anledning til å vurdere forholdet i hver enkelt sak.

Det presiseres at en slik kommuneplanbestemmelse ikke blir som et forbud mot slike boformer, da dette må vurderes i hvert enkelt tilfelle ut fra bla. bygningstekniske og planmessige forhold.

En slik kommuneplanbestemmelse vil imidlertid bidra til å øke kontrollen og oversikten over slike typer boliger i kommunen, og gjøre at kommunen i større grad vil kunne styre utviklingen på en bedre måte både med hensyn til bokvalitet og hvor disse boligene skal, og kan etableres. «Hyblifiseringen» kan altså få en mer organisert form enn den har i dag.

Søknad om oppdeling av boenhet til hybler vil også innebære at det må søkes om bruksendring og eventuelt dispensasjon fra plan der det er nødvendig. Matrikelkode på boligen bør også endres i slike tilfeller. Som regel vil en oppdeling av en boenhet til hybler utløse søknadsplikt for bruksendring til hybelhus/bokollektiv, noe som i de fleste regulerte områder i Ås vil være i strid med reguleringsplan, og vil utløse krav om dispensasjon.

## **10. HTM's vurdering**

Det bes om at HTM tar stilling til hvorvidt en ny bestemmelse jf. pbl § 31-6 ønskes innlemmet i kommuneplanen.

Det bes også om at HTM tar stilling til hvor strengt kommunen/bygningsmyndigheten generelt bør tolke enebolig som tillatt boligtype i områder der denne definisjonen brukes.