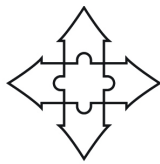


Hyblifisering – utfordringer og løsninger fra et juridisk og planfaglig perspektiv



Dokumentinformasjon

Oppdragsgiver: Trondheim kommune, gjennom program for storbyrettet forskning
Tittel: Hyblifisering – utfordringer og løsninger fra et juridisk og planfaglig perspektiv
Utarbeidet av: Holth & Winge AS og Henning Larsen Architects AS
Prosjektgruppen: Fredrik Holth, Ingrid Wang Larsen, Jan Gudmund Aanerud, Melissa Anna Murphy og Ole Johan S. Kittilsen



PROGRAM FOR STORBYRETTET FORSKNING

Innholdsfortegnelse

SAMMENDRAG	0
1 INNLEDNING.....	1
1.1 Tema og formål.....	1
1.2 Oppbygning	2
1.3 Metode	3
1.3.1 Innledning.....	3
1.3.2 Arbeidsverksteder	3
1.3.3 Intervjuer.....	5
1.3.4 Litteraturstudie	5
2 GENERELT OM «HYBLIFISERING»	6
2.1 Hyblifisering som rettslig begrep.....	6
2.1.1 Begrepet «hyblifisering»	7
2.1.2 Begrepet «boenhet» – utgangspunktet for hyblifisering	7
2.1.3 Begrepet «hybel» – resultatet av hyblifisering	9
2.1.4 Begrepet «oppdeling» – prosessen med hyblifisering	11
2.1.5 Avgrensninger av begrepet hyblifisering.....	11
2.1.6 Kategorier av hyblifisering.....	12
2.2 Hovedproblemstillinger knyttet til hyblifisering fra et rettslig og planfaglig perspektiv	15
2.2.1 Hyblifisering fra et rettslig perspektiv	15
2.2.2 Hyblifisering fra et planfaglig perspektiv.....	16
DEL I: PLANBESTEMMELSER OM HYBLIFISERING I PROSJEKTKOMMUNENE OG RETTSLIG VURDERING AV SPØRSMÅLET OM HYBLIFISERING	18
3 PLANBESTEMMELSER OM HYBLIFISERING I PROSJEKTKOMMUNE OG ERFARING MED REGULERING AV HYBLIFISERING ETTER PLAN- OG BYGNINGSLOVEN	18
3.1 Innledning	18
3.2 Oversikt over planbestemmelser om hyblifisering i prosjektkommunene.....	18
3.2.1 Bergen kommune	19
3.2.2 Kristiansand kommune.....	19
3.2.3 Trondheim kommune.....	20

3.2.4	Oslo kommune	22
3.3	Erfaringer med regulering av hyblifisering etter plan- og bygningsloven i prosjektkommunene	23
3.3.1	Innledning.....	23
3.3.2	Sammenfatning av kommunenes erfaringer	23
3.3.3	Andre aktørers erfaringer – beboere og utleiery / tiltakshavere	27
4	RETTSLIGE VIRKEMIDLER FOR Å MOTVIRKE HYBLIFISERING	28
5	HANDLINGSROMMET FOR Å STYRE HYBLIFISERING ETTER PLAN- OG BYGNINGSLOVEN.....	30
5.1	Plan- og bygningslovens system	30
5.1.1	Innledning.....	30
5.1.2	Arealformål.....	30
5.1.3	Styring av hyblifisering gjennom lov- og forskriftsbestemmelser	31
5.1.4	Koblingen mellom plandelen og byggesaksdelen	32
5.2	Lovhistorikken	32
5.2.1	Boligformidlingsloven av 1950	32
5.2.2	Boligformidlingsloven av 1977	33
5.2.3	Lovendringene av 1984	33
5.2.4	Plan- og bygningsloven av 1985	34
5.2.5	Plan- og bygningsloven av 2008	34
5.2.6	Lovendringene av 2021	35
5.3	Handlingsrommet til å gi planbestemmelser om hyblifisering.....	36
5.3.1	Innledning.....	37
5.3.2	Handlingsrommet til å kreve særskilt tillatelse etter overgangsreglene.....	38
5.3.3	Handlingsrommet til å gi materielle bestemmelser om hyblifisering	39
5.4	Ulovlighetsoppfølging.....	43
5.4.1	Innledning.....	43
5.4.2	Overtredelse av brudd på forbud eller vilkår for oppdeling av boenheter	43
5.4.3	Manglende særskilt tillatelse	44
5.5	Oppsummering	44
6	DEN GENERELLE LOVGIVNINGEN OM HYBLIFISERING	46
6.1	Studentlovgivningen	46
6.2	Boliglovgivningen.....	48
6.2.1	Generelt.....	48

6.2.2	Utviklingstrekk.....	50
6.2.3	Burettslagslova.....	51
6.2.4	Eierseksjonsloven	52
6.3	Ervervslovgivningen.....	53
6.3.1	Leiegårdsloven.....	53

DEL II: NORSKE OG INTERNASJONALE ERFARINGER MED EFFEKTER OG REGULERING AV HYBLIFISERING..... 54

7 HYBLIFISERING I ET NASJONALT PERSPEKTIV 54

7.1	Funn om hyblifisering og boligmiljø nasjonalt.....	54
7.1.1	Overordnede rammebetingelser knyttet til bolig- og leiemarkedet	55
7.1.2	Trangboddhet: Subjektiv opplevelse vs. objektive mål	56
7.1.3	Antall rom og etterspurte / nødvendige funksjoner og kvaliteter synes viktigere enn leilighetsstørrelse og romstørrelser	56
7.1.4	Tilgang til felles eller offentlige tilbud kan kompensere for manglende areal hjemme.	57
7.1.5	Leietakere mangler representasjon i styre eller stell.	57
7.2	Negative konsekvenser for nabolaget og den enkelte beboeren.....	58
7.2.1	Brannfare og negative helsemessige konsekvenser.....	58
7.2.2	Økt støy, forstyrrelse og redusert vedlikehold	58
7.2.3	Redusert tilgang til trygge utearealer.....	59
7.2.4	Redusert trafiksikkerhet	59
7.2.5	Høyere utskifting	59
7.3	Prosjektkommunens perspektiv på utfordringer i bomiljø etter hyblifisering	61

8 HYBLIFISERING I ET INTERNASJONALT PERSPEKTIV 63

8.1	Innledning.....	63
8.2	Funn om hyblifisering og boligmiljø i caseområdene.	63
8.2.1	Naturlig lys.....	64
8.2.2	Ventilasjon og støy	64
8.2.3	Vedlikehold og miljø.....	64
8.2.4	Bygningssikkerhet.....	65
8.2.5	Svekket sosial samhörighet og ulike normer.....	65
8.2.6	Økt boligtilbud.....	65
8.2.7	Påvirkning på leiepriser og eiendomspriser	66
8.3	Forsøk på regulering i de tre internasjonale casene - lærdom fra andre land?.....	66

8.3.1	Hong Kong	66
8.3.2	Nederland.....	67
8.3.3	Storbritannia	68
8.4	Oppsummering fra de internasjonale casene: Felles erfaringer fra implementering av tiltak i Hong Kong, Nederland og UK	71
8.4.1	Mangel på håndhevelseskapasitet og uønskede effekter av streng regulering	71
8.4.2	Mangel på alternativer i boligmarkedet.....	72
8.4.3	Behov for helhetlige / tverrsektorielle tiltak	72
9	OPPSUMMERING AV ULEMPER OG FORDELER MED HYBLIFISERING	72
9.1.1	Oppsummering av mulige ulemper	72
9.1.2	Oppsummering av mulige fordeler	73
	DEL III: OPPSUMMERING	75
10	BEHOV FOR KLARGJØRINGER AV REGELVERK OG/ELLER NYE RETTSLIGE VIRKEMIDLER	75
11	PLANFAGLIGE TILTAK.....	76
11.1	Prioriterte geografiske satsningsområder	76
11.1.1	Steg 1: Kartlegging av tilbud og behov	77
11.1.2	Steg 2: Styring av fremtidige studentboliger og hybler	77
11.1.3	Steg 3: Utvikling for allerede hyblifiserte nabolag	78
11.2	Fellesløsninger eller offentlige tilbud inne eller ute	79
11.2.1	Tiltak innendørs: I boligen, kvartalet eller offentlige bygg.....	79
11.2.2	Tiltak utendørs: Byrom eller fellesarealer	80
11.3	Utbyggingsavtaler som sikrer kommunen eller andre fortrinnsrett.....	80
11.4	Informasjonskampanjer og sosiale arrangementer	81
11.5	Avsluttende anbefalinger	81
	Litteraturliste	83

Sammendrag

Denne utredningen kartlegger det rettslige handlingsrommet til å styre uønsket hyblifisering, og ser på utfordringer knyttet til hyblifisering.

For å synliggjøre hvordan de reglene vi i dag ha er blitt til, gjennomgås relevant lovhistorikk fra 1950-tallet frem til i dag. Poenget med dette er både å vise hvordan lovgivers syn på hyblifisering endres, samt vise hvordan den fragmenterte lovgivningen vi har hatt, og til dels har, skaper utfordringer for kommunene. Det er kommunene som i stor grad er satt til å gi og håndheve bestemmelser om hyblifisering.

Utredningen konkluderer med at det rettslige handlingsrommet til å gi bestemmelser om hyblifisering er vidt. Likevel avdekker utredningen, gjennom intervjuer, arbeidsverksteder og undersøkelser av kommunenes planbestemmelser, at kommunene har utfordringer når det kommer til å formulere planbestemmelser. I forarbeidene til dagens lovgivning synes først og fremst den næringsmessige hyblifiseringen å ha vært adressert som problemet. Denne intensjonen gjenfinnes ikke som en rettslig ramme for hva det kan gis bestemmelser om, og kommunene gir bestemmelser som rammer videre og med et innhold som fort kan bli uklart.

En særskilt problemstilling som utredningen tar opp, er lovendringen fra 2021. Utredningen konkluderer med at plan- og bygningsloven, etter lovendringen, ikke lenger hjemler en særskilt tillatelsesordning. Lovendringen skaper særskilte lovtolkningsspørsmål som behandles. Det kan også virke som konsekvensene av lovendringen ikke fullt ut er fanget opp i forvaltningen, når det etter lovendringen trådte i kraft, er vist til tillatelsesordningen i nye planbestemmelser om hyblifisering.

I utredningen synliggjøres også de ulike utfordringene hyblifisering skaper i praksis. Utredningen tar for seg ulike funn både nasjonalt og internasjonalt. Det belyses hvordan hyblifisering kan påvirke selve boenhetene negativt, eksempelvis trangboddhet og mangel på tilgang på fellesarealer. Videre belyses effekter på nabolaget og nærmiljøet, eksempelvis støy, trafikksikkerhet og høyere utskifting av beboere i et område. Det er viktig å peke på at flere av de negative effektene som synliggjøres ikke berører interesser som plan- og bygningsloven er ment å ivareta. Dette kan nok også være noe av forklaringen til at innholdet i planbestemmelser «sklir ut» innholdsmessig.

Utredningen bruker ulike internasjonale funn, for å trekke inne utfordringer, diskusjoner og løsninger med bakgrunn i erfaringer fra andre land.

Det konkluderes med at det ikke er grunnlag for å sette i gang lovendringsprosesser nå. Det nye systemet har ikke satt seg, og tiden vil vise hvordan reglene vil fungere i praksis. Det kan synes som det er problematisk for kommunene å gi klare og tydelige bestemmelser, i møtet med et mer politisk ønske om å unngå hyblifisering. For å unngå uklarheter og tvister om forståelsen og håndhevingen av bestemmelser om hyblifisering, er det her som ellers av avgjørende betydning at det legges ned et grundig arbeid med utforming og kvalitetssikring av slike bestemmelser. I tillegg bør det vurderes om det bør utarbeides veiledningsmateriell på området.

1 Innledning

1.1 Tema og formål

Denne utredningen er utarbeidet av Holth & Winge AS og Henning Larsen Architects AS på oppdrag fra Trondheim kommune. Prosjektet er finansiert av Kommunesektorens organisasjons (KS) program for storbyrettet forskning. I tillegg til Trondheim kommune har følgende storbykommuner deltatt i prosjektet: Kristiansand kommune, Bergen kommune og Oslo kommune. Kommunene som har deltatt i prosjektet omtales i det videre som «prosjektkommunene».

Temaet for utredningen er «hyblifisering» i sentrumsnære nabolag. Begrepet «hyblifisering» er i korte trekk en betegnelse på *oppdeling av boenheter til hybler*, som innebærer en økning i antallet husstander innenfor en boenhet. For eieren av boenheten er som regel incentivet å få inntekter i form av leieinntekter. Bakgrunnen for prosjektet er at flere storbykommuner opplever uheldige effekter for bomiljø og områdemiljø som følge av hyblifisering i sentrumsnære nabolag. Dette gjelder særlig byer med større utdanningsinstitusjoner hvor tilbudet på studentboliger ikke dekker etterspørselen. Med hjemmel i plan- og bygningsloven (pbl.), har samtlige av prosjektkommunene fastsatt bestemmelser til kommuneplanens arealdel som har til formål å motvirke uønsket hyblifisering av eksisterende bygningsmasse.

Formålet med prosjektet er todelt. Prosjektet skal for det *første* bidra til et bedre kunnskapsgrunnlag om effekter og erfaringer med regulering av hyblifisering, både nasjonalt og internasjonalt. Gjennom litteraturstudier, arbeidsverksteder og intervjuer kartlegger prosjektet effekter og erfaringer med hyblifisering både nasjonalt og internasjonalt. Prosjektet belyser videre hvilke utfordringer prosjektkommunene opplever når det kommer til utforming og håndheving av planbestemmelser som har til formål å begrense (ytterligere) hyblifisering.

Det *andre* hovedformålet med prosjektet er å vurdere om det foreligger behov for å klargjøre lovgivingen som har til formål å begrense hyblifisering, og om det eventuelt er behov for å innføre nye rettslige virkemidler som kan bidra til å begrense hyblifisering eller redusere negative effekter av hyblifisering. Om det er grunnlag for å klargjøre lovgivningen eller foreslå nye rettslige virkemidler, må ta utgangspunkt i gjeldende lovgivning. I 2017 ble regjeringen bedt av Stortinget om å forsterke tiltak mot boligspekulasjon og hyblifisering, samt å komme med et lovforslag som vurderte problemstillinger knyttet til hyblifisering etter både plan- og bygningsloven og eierseksjonsloven. Dette resulterte i at Stortinget i 2021 vedtok nye lovbestemmelser om hyblifisering. For det første

ble plan- og bygningsloven supplert med nye hjemler for kommunene til å gi planbestemmelser om hyblifisering både på kommuneplannivå og på reguleringsplannivå. Endringen innebar at plan- og bygningsloven § 31-6 som tidligere åpnet for å gi planbestemmelser med krav om «særskilt tillatelse» for å «dele opp boenheter til hybler», ble erstattet av nye hjemler til å fastsette planbestemmelser om «oppdeling av boenheter til hybler» i plan- og bygningsloven § 11-9 nr. 5 (kommuneplanens areadel) og § 12-7 nr. 2 (reguleringsplaner). Lovendringen trådte i kraft 1. januar 2023. For det andre ble eierseksjonsloven supplert med krav om kvalifisert flertall for beslutninger om hyblifisering. Denne endringen trådte i kraft 1. mai 2021. Lovgiver var i begge tilfeller særlig opptatt av negative konsekvenser forbundet med næringsmessig hyblifisering, typisk profesjonelle aktører som kjøper opp flere boenheter, for så å dele disse opp i flere hybler.

Utredningen gir en bred rettslig vurdering av regler og virkemidler i dagens lovgivning. Hovedfokuset i utredningen rettes likevel mot plan- og bygningsloven, og handlingsrommet til å gi planbestemmelser om hyblifisering etter lovendringen i 2021.

1.2 Oppbygning

I utredningens kapittel 1 redegjøres det for henholdsvis tema og metode. Kapittel 2 tar for seg «hyblifisering» som begrep og peker på hvilke hovedproblemstillinger hyblifisering reiser både fra et rettslig og planfaglig perspektiv.

Utredningen er deretter delt inn i 3 hoveddeler:

Del I: Planbestemmelser om hyblifisering i prosjektkommunene og rettslig vurdering av spørsmålet om hyblifisering

I den første hoveddelen av utredningen gir vi i kapittel 3 en oversikt over prosjektkommunenes planbestemmelser om hyblifisering og kommunenes erfaringer når det kommer til både å utforme og håndheve planbestemmelser om hyblifisering i kommunene.

Utredningens kapittel 4 til 6 er en juridisk analyse av lovgivningens krav og virkemidler for å begrense hyblifisering. Hovedspørsmålet i denne delen av utredningen, er plan- og bygningslovgivningen som rettslig ramme for styring av hyblifisering, og dette behandles i kapittel 5. Utredningens kapittel 6 gir en oversikt over regler og virkemidler som finnes i annen lovgivning. Her gir vi blant annet en oversikt over studentlovgivningen, boliglovgivningen og ervervslovgivningen.

Del II: Norske og internasjonale erfaringer med effekter av hyblifisering

Den andre hoveddelen av utredningen oppsummerer forskning og undersøkelser fra Norge og andre land om effekter av hyblifisering for bo- og områdemiljø. I kapittel 7 oppsummerer vi funn om effekter av hyblifisering knyttet til norske byområder. Kartleggingen omfatter primært undersøkelser som er gjennomført i kommunene som har deltatt i prosjektet. I kapittel 8 sammenfatter vi funn om effekter av hyblifisering og erfaringer med regulering av hyblifisering internasjonalt. Prosjektet har undersøkt forskning om hyblifisering fra tre land/regioner: Hongkong, Nederland og Storbritannia.

Del III: Oppsummering

I den siste hoveddelen av utredningen sammenfatter vi våre anbefalinger. Med utgangspunkt i analysen av dagens regelverk, vurderer vi i kapittel 9 om det er grunnlag for å klargjøre eller innføre nye rettslige virkemidler som kan motvirke hyblifisering. I kapittel 10 peker vi på mulige planfaglige tiltak og grep som kan begrense negative effekter av hyblifisering.

1.3 Metode

1.3.1 Innledning

Prosjektet er tverrfaglig, hvor formålet er å belyse problemstillinger knyttet til hyblifisering av ulike karakter.

Analysen av rettslige virkemidler, herunder klarleggingen av det rettslige handlingsrommet i plan- og bygningsloven, bygger på juridisk metode.

Kartleggingen av prosjektkommunenes erfaringer med vedtatt planbestemmelser om hyblifisering samt kartleggingen av effekter av hyblifisering nasjonalt og internasjonalt, bygger på litteraturstudier, arbeidsverksteder og semistrukturerte intervjuer. Nedenfor redegjør vi nærmere for arbeidsverkstedene, intervjuene og litteraturstudiene som er gjennomført i prosjektet.

1.3.2 Arbeidsverksteder

Som et ledd i gjennomføringen av prosjektet er det blitt gjennomført to arbeidsverksteder hvor ansatte fra Trondheim kommune, Oslo kommune, Bergen kommune og Kristiansand kommune har deltatt. Begge arbeidsverkstedene ble gjennomført fysisk i Trondheim, med mulighet for digital deltakelse. Et av hovedformålene med arbeidsverkstedene har vært å etablere et kunnskapsgrunnlag med hensyn til hvilke utfordringer og muligheter storbykommunene som har deltatt i prosjektet

opplever når det kommer til å regulere hyblifisering gjennom arealplanlegging, byggesaksbehandling og ulovlighetsoppfølging etter plan- og bygningsloven.

Arbeidsverksted 1

Det første arbeidsverkstedet ble gjennomført 19. desember 2024 i Trondheim. Dette arbeidsverkstedet hadde som hovedformål å kartlegge hvilke utfordringer prosjektkommunene opplever at hyblifisering medfører, samt å kartlegge hvilke utfordringer kommunene opplever når det kommer til å utforme planbestemmelser. I arbeidsverkstedet ble det også diskutert hvordan planbestemmelser om hyblifisering følges opp i byggesaksbehandling og ved ulovlighetsoppfølging etter plan- og bygningsloven.

Arbeidsverksted 1 ble innledet med en presentasjon av skillet mellom juss og politikk på plan- og bygningsrettens område, og en kort gjennomgang av plan- og bygningsloven som virkemiddel for å styre uønsket hyblifisering. Trondheim kommune ga deretter en presentasjon av hvilke utfordringer de opplever med hensyn hyblifisering. Etter dette ble det holdt korte presentasjoner fra de øvrige kommunene i prosjektet, og utfordringer og erfaringer fra de ulike kommunene ble diskutert.

Det ble deretter gitt en presentasjon av utfordringer med hyblifisering fra et planfaglig perspektiv. Arbeidsverksted 1 ble avsluttet med en diskusjon rundt hvilken betydning utformingen av planbestemmelser som skal styre/regulere hyblifisering, har for oppfølging av politiske og planfaglige intensjoner.

Arbeidsverksted 2

Det andre arbeidsverkstedet ble gjennomført 11. februar 2025. Hovedformålet med dette arbeidsverkstedet var å legge til rette for diskusjon og gruppeoppgaver om hvordan kommunene kan utforme klarere og mer effektive planbestemmelser om hyblifisering.

Arbeidsverksted 2 ble innledet med en presentasjon av hyblifisering i et internasjonalt perspektiv. Her ble det vist til erfaringer med og rettslig regulering av hyblifisering fra tre land/regioner. I forlengelsen av dette ble det foretatt en gjennomgang av de fire prosjektkommunenes gjeldende og foreslåtte planbestemmelser om hyblifisering i kommuneplanens arealdel. Gjennom gruppeoppgaver ble det lagt til rette for diskusjoner om svakheter og styrker ved ulike måter å formulere planbestemmelser om hyblifisering på. Etter dette ble fokuset rett mot tilsyn og ulovlighetsoppfølging. Kommunenes tilsynsstrategi og gjennomføring av denne, ble videre diskutert.

1.3.3 Intervjuer

Det har blitt gjennomført dybdeintervju med en av kommunene i prosjektet, en større utleier i en av kommunene og en velforening i et område utsatt for hyblifisering. Intervjuene har blitt gjennomført som såkalt semistrukturerte intervjuer. Det vil si at intervjuene er blitt gjennomført med utgangspunkt i en intervjuguide med sentrale spørsmål som vi ønsket svar på. Spørsmållstillingen har begynt bredt for å sikre at vi får nødvendige innspill. Deretter har vi snevret oss inn mot spørsmål vi har ut ifra arbeidsverksteder og dokumentstudiet. Intervjuguiden har også vært tilpasset de aktuelle respondentene.

1.3.4 Litteraturstudie

Mens norsk forskning som tar for seg «hyblifisering» har vært relativt enkel å finne gjennom internettsøk, har det vist seg mer krevende å finne riktige nøkkelord for å søke i internasjonal forskning. Det finnes ikke ett enkelt begrep for «hyblifisering» på engelsk, men forskjellige begreper som brukes i ulike kontekster.

I den internasjonale litteraturstudien tok vi utgangspunkt i publiserte, fagfelleverderte, forskningsartikler tilgjengelig på Google Scholar (www.scholar.google.com). Vi har søkt videre etter publikasjoner med utgangspunkt i de første artiklene. Vi har også brukt regjeringens eller kommune-nettsider som er aktuelle for de ulike casene.

Hovedmålet med den internasjonale litteraturstudien har vært å få et internasjonalt perspektiv på studier av hyblifisering, med særlig vekt på planleggingsverktøy, arkitektur og juridiske virkemidler.

I søket etter caser har vi benyttet søkeord i tabellen nedenfor. Vi har deretter gått gjennom sammendragene for å spisse fokuset mot de mest aktuelle sakene:

Tabell 1 Ulike begreper lignende hyblifisering på engelsk / internasjonal kontekst.

Søkeord	Antall treff siste 10 år	Kommentar
Hyblifisering	31	Gode treff for resultater fra Norge
«Residential subdivision»	2.160	Ikke relevant - for mange treff om drabantbyer «suburban housing subdivisions»
«Apartment subdivision»	16.700	Mye nyttig, men bedre å begrense til mer overordnede forhold / regulering

Regulation of «apartment subdivision»	9	Nyttige treff
Regulation of «flat subdivision»	8	Nyttige treff
Regulation of bedsits conversion	349	UK-spesifikt begrep, mesteparten av forskningen handlet om bostedsløshet. Lite aktuelt.
Regulation of housing conversion	19.100	Tas ut. Mest om transformasjon til eller fra boligformål.
Illegal subdivision of housing units	17.200	Mange nyttige treff
Housing in multiple occupancy	2.970	UK-spesifikt begrep. Noe nyttig
Regulation of accessory dwelling units	14.500	Mindre aktuelt. Handler om økning i boenheter, men ikke vanligvis hybler.

Vi valgt ut tre områder/land som case der flere uavhengige forskere har undersøkt caset. Dette for å kunne få frem forskjellige perspektiver på hyblifisering i områdene, hvordan det var forsøkt regulert, og hvor vellykket regulering har vært. Casene er:

1. **Hongkong:** Dette caset illustrerer en ekstrem situasjon hvor både omfanget og dermed potensielle konsekvenser knyttet til helsemessig risiko er vesentlige større enn det vi opplever i Norge. Caset har blitt undersøkt av flere internasjonale forskere.
2. **Nederland:** Nederland har en betydelig høyere befolkningstetthet enn Norge. Likevel er de kulturelle, administrative og bygningstekniske forholdene sammenlignbare med norske forhold. Nederland kjennetegnes også ved at kommunene har et stort lokalpolitisk handlingsrom i reguleringsfasen.
3. **Storbritannia:** Storbritannia har relativt sterke statlige føringer knyttet til hyblifisering, samt en tydelig samordning mellom administrative, juridiske og planmessige definisjoner knyttet til temaet. De har omfattende erfaringer med regulering av hyblifisering som kan være nyttige for Norge.

2 Generelt om «hyblifisering»

2.1 Hyblifisering som rettslig begrep

2.1.1 Begrepet «hyblifisering»

En vurdering av hyblifisering som fenomen må starte med en klargjøring av begrepsbruken. Det foreligger ingen legaldefinisjon av begrepet «hyblifisering». Om vi ser på forarbeidene til gjeldende lovgivning om hyblifisering, kommer det frem at lovgiver bevisst avsto fra å vedta en formell definisjon:

Departementet ser at en definisjon av sentrale begrep som «hybel», «hybelleilighet» eller «hyblifisering» kan lette praktiseringen av regelverket. Samtidig vil det være nærmest umulig å lage en definisjon som dekker alle varianter av begrepene eller som tar høyde for fremtidige boformer. Departementet mener derfor det ikke vil være hensiktsmessig å definere disse begrepene i loven. Departementet gjør imidlertid oppmerksom på at kommunene gjennom arealplan kan definere hva som omfattes av begrepene, for å sikre praktikable planbestemmelser som er mulig å håndheve.¹

Vi kan likevel ta utgangspunkt i plan- og bygningsloven, hvor hyblifisering er beskrevet som «oppdeling av boenheter til hybler».² Formuleringen gir grunnlag for to temmelig klare slutninger. For det første kan vi legge til grunn at hybler og selvstendige boenheter utgjør to klare kontraster. Hybler er ikke selvstendige boenheter. For det andre ser vi at hyblifisering beskriver en tilstandsending. Det volumet som opprinnelig utgjorde én boenhet, blir transformert til enten (1) én boenhet som også omfatter én eller flere hybler, eller (2) én boenhet som bare består av to eller flere hybler.

I punkt 2.1.2 og 2.1.3 skal vi først si noe om begrepene «boenhet» og «hybel». Deretter skal vi i punkt 2.1.4 gå mer inn på hva som ligger i selve transformasjonsprosessen, det vil si begrepet «oppdeling».

2.1.2 Begrepet «boenhet» – utgangspunktet for hyblifisering

TEK17 § 1-3 bokstav a av definerer begrepet boenhet som følger: «bruksenhet som har alle hovedfunksjoner og som skal brukes til boligformål». Underbegrepet «hovedfunksjoner» er i TEK17 § 1-3 bokstav e definert slik: «stue, kjøkken, soverom, bad og toalett. Begrepet benyttes kun i forbindelse med bolig og krav om tilgjengelig boenhet.»

Plan- og bygningsloven § 20-1 første ledd bokstav g sammenholdt med § 20-2 fastslår at det er søknadsplikt for «oppdeling [...] av bruksenheter i boliger». Det å oppdele en eksisterende boenhet i

¹ Prop. 64 L (2020-2021) punkt 6.5.2.

² Se plan- og bygningsloven § 11-9 nr. 5 og § 12-7 nr. 2.

to eller flere boenheter, krever altså søknad og tillatelse. Søknadsplikten er presisert i SAK10 § 2-2, hvor det heter:

Søknadsplikt for oppdeling av boenhet i eksisterende bolig oppstår når enhetene

- a. har alle hovedfunksjoner for bolig, slik som stue, kjøkken, soveplass, bad og toalett,
- b. har egen inngang og
- c. er fysisk atskilt fra øvrige enheter

Vi ser her at SAK10 § 2-2 skiller seg fra TEK17 § 1-3 bokstav a og e ved å oppstille krav om fysisk atskilte boenheter med egne innganger. Når vilkårene i SAK10 § 2-2 er oppfylt, kan vi si at det er tale om en *selvstendig* boenhet.

Det er rene bygningsfysiske forhold som er bestemmende for om man står overfor en selvstendig boenhet etter SAK10 § 2-2. Dersom et fysisk atskilt volum innehar alle fasiliteter som er nødvendige for funksjonen som selvstendig bolig, herunder egen inngang, vil vi stå overfor en selvstendig boenhet.

Vilkårene i SAK10 § 2-2 er nærmere omtalt i juridisk litteratur,³ samt i «Byggesaksforskriften (SAK10) med veiledning» fra Direktoratet for byggkvalitet.⁴ Direktoratet viser blant annet til et praktisk eksempel som faller utenfor SAK10 § 2-2, og som derfor kan være å anse som hyblifisering:

Boligeier ønsker å etablere en kjellerleilighet for utleie. Kjellerleiligheten er forbundet med resten av boligen med en trapp, som sperres i begge ender med låst dør. Adkomst mellom de to delene er ikke mulig uten at dører låses opp fra begge sider. Kjellerleiligheten har egen inngang og alle hovedfunksjoner, men er ikke fysisk adskilt fra den andre delen av boenheten. Dette vil derfor ikke være en søknadspliktig oppdeling av boenhet. Om kjellerleiligheten leies ut eller ikke, har ikke betydning for søknadsplikten.

De faktiske bruksforholdene innenfor en selvstendig boenhet kan være høyst variable, noe Kommunal- og moderniseringsdepartementet beskriver som følger:

I en selvstendig boenhet kan det være forskjellige boformer uten at boformene som sådan krever tillatelse fra bygningsmyndighetene. For eksempel kan beboernes status endre seg fra en klassisk familiesituasjon til bofellesskap. Innenfor boenheten kan det også foregå

³ Se blant annet Frode A. Innjord og Liv Zimmermann (red.), *Plan- og bygningsloven med kommentarer, bind II*, 2. utgave, Gyldendal 2020, side 597-598

⁴ [§ 2-2. Oppdeling av boenhet - Direktoratet for byggkvalitet](#)

utleie. Å etablere flere bad og kjøkken i en bolig fører i seg selv ikke til at status endres til flere boenheter.⁵

Når departementet sier at boenheten også kan bli brukt til «utleie», får vi en overgang til spørsmålet om hva som utgjør en «hybel».

2.1.3 Begrepet «hybel» – resultatet av hyblifisering

Lovgivningen gir ingen formell definisjon av begrepet «hybel». Hybelbegrepet fremstår likevel som rimelig klart. I alminnelig språkbruk er begrepene «leilighet», «hybelleilighet» og «hybel» beskrevet slik:

Leilighet: «bolig (i hus med flere boliger), bestående av kjøkken, bad og ett eller flere værelser». Hybelleilighet: «liten leilighet, oftest med ett rom, beregnet på ett menneske». Hybel: «værelse, rom (opprinnelig bare i privat bolig) som leies ut til bolig for enslig».⁶

I tidligere lovgivning ble det undertiden gitt en omtale av hybelbegrepet, men uten at vi fikk en skarp definisjon. Husleieloven av 1939 ga blant annet bestemmelser om enkle beboelsesrom.⁷ Kobbe omtaler uttrykket «enkelt beboelsesrom» som følger:

Med «enkelt beboelsesrom» menes ett enkelt værelse (hybel), møblert eller umøblert. Leieforholdet gjelder «enkelt beboelsesrom» også når det omfatter adgang [til] kjøkken eller deling av kjøkken; likeså som det til rommet hører en liten gang eller entré, (...). Det samme må trolig gjelde om det til rommet hører eget bad, w. c. eller en alkove. Et rom med tekjøkken blir derimot å betrakte som en leilighet.⁸

Byggeforskriftene til plan- og bygningsloven av 1985, se TEK87 og TEK85, ga visse føringer om hva som lå i hybelbegrepet.⁹ I TEK87 punkt 41:52 var «hybelleilighet» omtalt som «1-roms boenhet».¹⁰ Hybelbegrepet er uansett oppsummert i en tolkningsuttalelse fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, hvor det heter:

Når det gjelder den ordinære forståelsen av begrepet «hybel» er dette et enkeltrom i en eksisterende bolig som benyttes til utleie, og hvor man deler kjøkken, bad og wc med enten

⁵ TUDEP-2003-3724-2.

⁶ Det Norske Akademis ordbok.

⁷ LOV-1939-06-16-6.

⁸ Arne Kobbe, Husleieloven: med rettspraksis og kommentarer, Grøndahl, 1953, side 21

⁹ LOV-1985-06-14-77, FOR-1987-05-27-458 og FOR-1984-11-15-1892.

¹⁰ Se også TEK87 punkt 36:1, 41:514 og 53:31, samt tabell 52:311; TEK85 punkt 36:1, 41:514 og 41:51.

andre «hybler» eller med primærboligen. Hybelen er en del av boligen og inngår i samme branncelle.»¹¹

Om vi ser på forarbeidene til gjeldende lovgivning om hyblifisering, gir samme departement en mer utførlig beskrivelse av hva som utgjør en hybel:

Flere høringsinstanser mener at begrepene «hybel» og «hyblifisering» må defineres i lov. (...) I høringsnotatet viste departementet til at en vanlig språklig forståelse av begrepet «hybel» er at dette er et enkeltrom i en eksisterende bolig som benyttes til utleie, og hvor beboerne deler kjøkken, bad og wc enten med andre «hybler», eller med brukeren(e) av primærboligen. Oslo kommune gir uttrykk for at departementets språklige forståelse av hybel er for snever. Departementet presiserer at «hybel», «hybelleilighet» eller «hyblifisering» ikke er begreper som brukes i plan- og bygningsloven, og de har heller ikke en fast juridisk definisjon. Forståelsen av begrepene vil dermed ikke være begrenset til den språklige definisjonen og eksemplifiseringen som departementet viser til. Begrepene kan romme ulike boformer. Departementet mener imidlertid at det er naturlig å avgrense mot en oppdeling som gjør at det dannes flere selvstendige boenheter. Etableres det en selvstendig boenhet er det egne krav som inntreffer, for eksempel til brannsikkerhet, parkering, uteoppholdsareal mv. Ved å avgrense mot selvstendig boenhet, er det ikke avgjørende om hybelen eller hybelleiligheten har eget bad og/eller kjøkken. Dersom for eksempel boenheten har alle hovedfunksjoner for bolig, men ikke egen inngang, foreligger det heller ingen selvstendig boenhet. Dette innebærer at også større hybler og hybelleiligheter kan omfattes av begrepet «hybel», så lenge de ikke oppfyller kravene til å være en selvstendig boenhet.

Vi oppfatter at uttalelsene fra departementet gir en dekkende beskrivelse av begrepet «hybel». Slik vi ser det, må essensen i hybelbegrepet være avgrensningen *mot* selvstendig boenhet. Vilklårene i SAK10 § 2-2 utgjør den *øvre* grensen for hva som kan utgjøre en hybel. Dersom en avgrenset del av en boenhet for alle praktiske formål blir utleid som separat enhet for beboelse, uten at delen kan bli definert som en *selvstendig boenhet*, vil vi stå overfor en *særskilt hybelenhet*. En slik hybelenhet kan bestå av ett eller flere rom, som verken hver for seg eller samlet er å anse som en selvstendig boenhet, basert på vilklårene i SAK10 § 2-2. Den særskilte hybelenheten kan etter omstendighetene bli ansett som «hybel» eller «hybelleilighet».

Dersom kommunen skal styre hyblifisering ved arealplan, anser vi det som hensiktsmessig at den enkelte planbestemmelse definerer hva den anser som hyblifisering, innenfor de rammene som er angitt ovenfor, se punkt 5.3.3 nedenfor.

¹¹ TUDEP-2015-1439-2 punkt 1.

2.1.4 Begrepet «oppdeling» – prosessen med hyblifisering

Selve prosessen med hyblifisering kan i prinsippet bli forklart utfra årsak, formål eller funksjon. Når plan- og bygningsloven viser til «oppdeling av boenheter til hybler», er det etter vårt syn tale om en formulering som i hovedsak retter seg mot årsak og formål. Årsaken er en fysisk endring av boenheten. Formålet er å muliggjøre hybelutleie med tilhørende leieinntekter. Funksjonen må derimot være den samme både før og etter oppdelingen. Enheten må fortsatt bli brukt til beboelse. Hva som ligger i det operative ordet «oppdeling», er nærmere omtalt i forarbeidene til gjeldende lovgivning om hyblifisering:

Det typiske eksemplet på «hyblifisering» er at det settes opp lettvegger for å lage flere mindre soverom eller hybler i en større leilighet, enebolig e.l. Begrepet kan også omfatte en situasjon der store leiligheter splittes opp i flere, reelt sett selvstendige, boenheter (med kjøkken og bad, men ikke egen inngang. I andre tilfeller brukes begrepet «hyblifisering» når det bor mange personer som ikke er i familie med hverandre i en og samme bolig, uavhengig av om det er gjort ombyggingsarbeider inne i boligen.

Departementet legger til grunn at fellesnevneren for «hyblifisering» er at boliger bygges om, eller på annen måte tilrettelegges for beboelse for flere personer enn det som er vanlig for en bolig med tilsvarende størrelse og romløsning.¹²

2.1.5 Avgrensninger av begrepet hyblifisering

Gjennomgangen ovenfor innebærer at begrepet «hyblifisering» må bli avgrenset mot to praktiske tilfeller. For det første må vi avgrense mot det som heter *opptak i husstand*, hvilket betyr at person A tar opp person B som medlem av husstanden i en eksisterende boenhet. Et klassisk eksempel er at person A og person B blir samboere i et eksisterende leieobjekt, med hjemmel i husleieloven § 7-1.¹³ For det andre må vi avgrense mot *utleie av investeringsleiligheter*, det vil si tilfeller hvor fysiske personer investerer i en boligseksjon med henblikk på utleie. I slike tilfeller blir boenheten leid ut mer eller mindre som den er. Fra lovgiverhold er det påpekt at boligkjøp med tilhørende utleie, kan bidra til boligprisvekst, men rettslig sett kan vi ikke betrakte slike tilfeller som hyblifisering.¹⁴

¹² Prop. 64 L (2020-2021) punkt 6.1.1.

¹³ LOV-1999-03-26-17.

¹⁴ Innst. 323 (2020-2021) punkt 3.3.

2.1.6 Kategorier av hyblifisering

Etter at innholdet i hybelbegrepet er nærmere fastlagt, vil vi påpeke at hyblifisering kan bli inndelt i to hovedkategorier, nærmere bestemt (1) beboerbasert hyblifisering og (2) næringsbasert hyblifisering.

De to formene for hyblifisering er nærmere omtalt av Kommunal- og forvaltningskomiteen på Stortinget, som ledd i behandlingen av proposisjonen for endringer av eierseksjonsloven i 2017:

Komiteens flertall, (...), viser til at departementet i proposisjonen drøfter spørsmålet om, og eventuelt på hvilken måte, loven bør kunne sette grenser for retten til å leie ut boligseksjoner og til å bygge om boligseksjoner med henblikk på utleie. På komiteens høring hadde mange av deltakerne innspill om hvordan dette kan reguleres bedre. De tok særlig opp det man kan kalle hyblifisering, forstått som næringsmessig ombygging av boligseksjoner til en rekke hybler med et antall beboere som boligen ikke har vært bygd for.¹⁵

Forskjellen mellom de to kategoriene av hyblifisering er i korte trekk som følger: Næringsbasert hyblifisering vil typisk innebære at en og samme aktør driver med hybelutleie i et betydelig omfang, utfra en eller flere boligbygninger. Beboerbasert hyblifisering vil som et utgangspunkt begrense seg til utleie av enkeltstående hybler i en og samme boligbygning. Et skolebokeksempel er privatpersonen som leier ut sokkelleilighet i egen enebolig til en student.

På den bakgrunn vil vi også stå overfor to forskjellige inntektskategorier. Beboerbasert hyblifisering vil som et klart utgangspunkt gi eier en tilleggssinntekt, en fordel vunnet ved kapital. Utgangspunktet for næringsbasert hyblifisering er derimot at eier får en hovedinntekt, en fordel vunnet ved virksomhet.

Hva som ligger i næringsbasert hyblifisering, er nærmere omtalt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet:

Flere utleiere, ofte profesjonelle, benytter muligheten til å kjøpe opp eneboliger eller større leiligheter i eierseksjonssameier, for så å dele disse opp i flere hybler eller soverom. Noen ganger kjøper investorer opp hele bygårder, og deler opp leilighetene på denne måten. Utleie etter en slik ombygging kan ofte generere høyere leieinntekter enn om leiligheten ikke var ombygget. I et fritt boligmarked, hvor eierrådigheten er et viktig hensyn, skal det være mulig å tjene penger på ulike måter, og å sikre god avkastning på investeringer. Samtidig er

¹⁵ Innst. 308 (2016-2017) punkt 3.1.

det viktig å legge forholdene til rette for at både de som bor i boligene og naboene rundt skal ha trygge og gode bomiljøer.¹⁶

Etter vårt syn fremstår det som temmelig klart at bakteppet for lovgivningen om hyblifisering i all hovedsak var et ønske om å begrense negative effekter av næringsbasert hyblifisering. Dette er viktig å ha med seg når en skal fastlegge innholdet i den lovgivningen som er vedtatt for å styre og sikre kontroll med hyblifisering.

Etter det vi kjenner til, foreligger det ingen vitenskapelige undersøkelser som går nærmere inn på omfanget av problemet med hyblifisering.

Spørsmålet om utbredelse og omfang er likevel berørt i forarbeidene til gjeldende lovgivning om hyblifisering. I 2018 traff som nevnt Stortinget et anmodningsvedtak som gikk ut på at regjeringen skulle komme tilbake med «et helhetlig lovforslag som vurderer problemstillingen om hyblifisering både i eierseksjonsloven og i plan- og bygningsloven.»¹⁷ Anmodningsvedtaket var klart nok basert på et synspunkt om at hyblifisering i større eller mindre grad representerte et problem i mange boligområder. Stortingsdokumentene gir likevel ingen nærmere omtale av hva som utgjorde datagrunnlaget for anmodningsvedtaket.

I lovproposisjonen fra 2020, som fulgte opp anmodningsvedtaket fra Stortinget, omtaler Kommunal- og distriktsdepartementet omfangsspørsmålet på følgende måte:

På bakgrunn av innspill fra ulike aktører, medieomtale og salgs- og utleieannonser, la departementet i høringsnotatet til grunn at omfanget av hyblifisering er begrenset, men at det skjer i et moderat omfang i enkelte byer og områder. Departementet la videre til grunn at hyblifisering oppleves som et stort problem der det skjer, og at det blant annet kan lede til nabokonflikter og et utrivelig bomiljø. Departementet fremhevet at det enstemmige anmodningsvedtaket om hyblifisering fra Stortinget bygger på en forutsetning om at det er behov for lovregulering. Videre viste departementet til at det gjennom utredningsarbeidet knyttet til anmodningsvedtaket, er kommet frem at både kommuner og andre aktører ønsker klarere regler og virkemidler for å regulere uønsket hyblifisering. Samtidig uttalte departementet at mindre og potensielt rimeligere hybler kan være en god løsning for eksempelvis studenter og pendlere, og i så måte også dekker et samfunnsbehov. I tillegg var det et viktig premiss for departementet at en regulering av hyblifisering ikke må innebære et for stort inngrep i eierrådigheten. Departementet tok derfor som utgangspunkt at nye regler om hyblifisering må utformes slik at de gir en god balanse mellom privat eiendomsrett

¹⁶ Prop. 64 L (2020-2021) punkt 6.1.2.

¹⁷ Vedtak nr. 705, 29. mai 2017.

på den ene siden, og hensynet til et godt bomiljø, bokvalitet og sikkerhet på den andre siden.¹⁸

Oppsummert må vi legge til grunn at spørsmålet om hyblifisering i mindre grad er kvantifisert og spesifisert. Stortingsvedtaket fra 2018 er basert på ukjente data med hensyn til omfanget av hyblifisering, og lovproposisjonen fra 2020, som bygger på mer generelle undersøkelser, beskriver innslaget av hyblifisering som «begrenset» og «moderat».

Det vi imidlertid kan si, basert på erfaringer fra dette prosjektet, er at hyblifisering kan ha store negative konsekvenser for berørte bydeler eller nabolag, både når det gjelder sosiale, økonomiske og miljømessige forhold. For så vidt gjelder den lokale arealplanleggingen, vil eventuelle restriksjoner på hyblifisering uansett være prisgitt en konkret vurdering av det enkelte boområde, basert på et forsvarlig planpolitisk og planfaglig skjønn.

Spørsmålet om en boligbygning i større eller mindre grad kan være utsatt for negative effekter av hyblifisering, vil særlig bero på den aktuelle plasseringen og bygningsmassen.

Vi legger til grunn at spørsmålet om rettslig styring av hyblifisering i hovedsak er et tema for mer sentrale pressområder, herunder særlig steder med større utdanningsinstitusjoner, hvor det fort kan oppstå misforhold mellom tilbud og etterspørsel av studenthybler. Områdene rundt NTNU i Trondheim kan her tjene som et eksempel. Boligbygninger i nærheten av kollektivknutepunkter kan også være særlig utsatt for hyblifisering. Det inntekstpotensialet som ligger i hyblifisering, vil som et klart utgangspunkt øke i takt med etterspørselen etter leieboliger.

Vi må videre legge til grunn at hyblifisering i særlig grad er tema for boligblokker og bygårder med større leiligheter. Større småhusbebyggelse i områder med stort press kan også være utsatt. En boligbygning kan for eksempel bestå av flere fire- eller femromsleiligheter. I slike tilfeller kan det fort være at eieren ikke vil ha behov for å bruke hele boenhet. Samtidig kan det være relativt enkelt for eieren å etablere hybler innenfor boenheten. Det samme kan gjelde for eneboliger med etablerte eller mulige sokkelleiligheter.

I forarbeidene til gjeldende eierseksjonslov er fordelene og ulempene ved hyblifisering i eierseksjonssameier beskrevet slik:

¹⁸ Prop. 64 L (2020-2021) punkt 6.3.

Isolert sett kan hyblifisering bidra positivt til å skaffe boliger til flere. Hyblifisering kan i så måte bidra til å dekke boligbehov til studenter, pendlere og andre. Samtidig kan en slik intensiv bruk påvirke både det enkelte nabolag og eierseksjonssameie på en negativ måte, for eksempel gjennom forringet bokvalitet og bomiljø, økt trafikk og støy, samt redusert sikkerhet mot brann. I eierseksjonssameier er det en særlig utfordring at hyblifisering og intensiv utleie kan føre til økt belastning på fellesarealer, fremmedgjøring i naboforhold, samt økte kostnader til vedlikehold, forbruk (renovasjon, varmtvann mv.) og administrasjon. Negativ påvirkning på bomiljøet kan også føre til reduserte boligverdier for øvrige seksjonseiere.¹⁹

Ettersom hyblifisering kan innebære både fordeler og ulemper, må man gjøre en konkret helhetsvurdering og avveining av de relevante momentene innenfor det enkelte boligområde. Den konkrete bedømmelsen kan i prinsippet munne ut i en konklusjon om netto fordeler eller ulemper.

2.2 Hovedproblemstillinger knyttet til hyblifisering fra et rettslig og planfaglig perspektiv

2.2.1 Hyblifisering fra et rettslig perspektiv

Fra et rettslig perspektiv vil denne utredningen rette fokuset mot å fastlegge det rettslige handlingsrommet til å styre hyblifisering. I dette ligger å vise hva slags system lovgivningen etablerer. Selv om denne utredningen vil rette hovedfokuset mot plan- og bygningsloven, vil utredningen også belyse andre lover som har, eller vil kunne ha, betydning for adgangen til å hyblifisere. I tillegg til dette vil utredningen også ta for seg lovhistorikken og diskusjonene som har ledet til dagens lovgivning. Dagens lovgivning kan spores tilbake til 1950-tallet, men da med helt andre målsettinger og et helt annet innhold enn det vi finner i dag.

Hovedproblemstillingen utredningen vil ta for seg, er hvilken adgang plan- og bygningsloven gir kommunene til å styre hyblifisering. Det sentrale spørsmålet er å fastlegge handlingsrommet til å gi bestemmelser til kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner med forbud mot oppdeling av boenheter, og å stille vilkår for slik oppdeling. I tillegg vil vi også undersøke om det ligger et handlingsrom i andre hjemler til å gi bestemmelser til arealplaner, til direkte eller indirekte, å styre hyblifisering.

¹⁹ Prop. 64 L (2020-2021) punkt 6.1.2.

En annen praktisk problemstilling utredningen tar opp er hvordan overgangsbestemmelsen til lovendringen som trådte i kraft i 2023 skal forstås. Planbestemmelser som knyttet seg opp til den tidligere bestemmelsen i pbl. § 31-6 videreføres automatisk. Erstattes slike planbestemmelser med nye planbestemmelser etter lovendringens ikrafttredelse gjelder de nye lovbestemmelsene fullt ut. Men hvordan skal begrepet erstattes forstås?

I fremstillingen av den samlede lovgivningen som styrer hyblifisering vil vi særlig belyse de begrensningene som eierseksjonsloven setter. Endringene i eierseksjonsloven i 2017 har en klar side mot diskusjonen om styring av hyblifisering i plan- og bygningsloven, og lovene må sånn sett ses i sammenheng.

Fra et rettslig perspektiv handler ikke denne utredningen bare om å fastlegge handlingsrommet til å gi planbestemmelser om hyblifisering, men også kravene som gjelder til begrunnelse for og utforming av slike bestemmelser. Dette reiser igjen generelle problemstillinger knyttet til eiendomsretten, legalitetsprinsippet og et klarhetskravet som gjelder for planbestemmelser gitt med hjemmel i plan- og bygningsloven. Utredningen beveger seg sånn sett inn i et kjent rettslig farvann, men problemstillingene knyttes til bestemmelser som er relativt nye i plan- og bygningsloven.

2.2.2 Hyblifisering fra et planfaglig perspektiv

Fra et planfaglig perspektiv er vi i denne utredningen opptatt av å kartlegge hvordan hyblifisering påvirker fysiske og sosiale strukturer i samfunnet, samt miljømessige og økonomiske forhold. Samtidig ser vi på hvilke muligheter som finnes innenfor planfaget, for å bedre håndtere og regulere hyblifisering og allerede hyblifiserte bymiljøer.

Hyblifisering kan knyttes til flere problemstillinger, som kan påvirke boligmiljø og lokaldemokrati negativt. Et kjennetegn ved hyblifisering er at leieboere kan ha svakere insentiver til forvaltning av bolig og uteareal med negative effekter slik som bygningsfrafall, økt støy og forsøpling. Hyblifisering kan også føre til lavere engasjement i forvaltning- og medvirkningsprosesser. At hybelbeboere ofte bytter bolig hyppigere enn andre, fører til høyt gjennomtrekk og mindre kjennskap og samhold blant naboer. Dette kan igjen påvirke tilhørighet til stedet og kan ha påvirkning på hvorvidt beboere engasjerer seg og vil ta vare på nabolag. I noen områder antas det at den manglende stedstilhørighet knyttet til hyblifisering kan være koblet til utfordringer med rus og kriminalitet.

Videre belaster hyblifisering også deler av byområder ved at økt antall beboere medfører økte krav og belastning på fellesområder, infrastruktur og sikkerhet. Det kan påvirke befolkningens helse og helsens fordeling i befolkningen. Tilgang til uteområder og gange- sykkelforbindelser er ett eksempel. Hyblifiserte områder og negativt omdømme kan også ha negative påvirkning på kommunens muligheter for områdeutvikling og kan føre til økte eiendomspriser som presser ut andre grupper.

Overordnet er hyblifisering omtalt som et problem for norske kommuner, særlig i områder med høye eiendomspriser, og en vesentlig andel studenter. Det er likevel viktig å påpeke at hybler i seg selv ikke er et samfunnsproblem. Hybler trengs som en av flere boformer blant annet for å for å dekke etterspørselen for boliger for studenter og unge voksne, særlig i byer hvor andre boløsninger kan være for kostbare for enkelte grupper i samfunnet. Hyblifisering, blir først til et problem der det oppstår en høy konsentrasjon av hybler som går ut over andre boformer- og beboersammensetninger. Overkonsentrasjon av hybler i private boligmarked kan også utfordre studentskipnadens ansvar for studentvelferd. I tillegg til økt konkurranse om boligtilbudet for studenter, kan det stilles spørsmål ved både kvalitet og sikkerhet.

DEL I: Planbestemmelser om hyblifisering i prosjektkommunene og rettslig vurdering av spørsmålet om hyblifisering

3 Planbestemmelser om hyblifisering i prosjektkommune og erfaring med regulering av hyblifisering etter plan- og bygningsloven

3.1 Innledning

Som nevnt i innledningen har samtlige kommuner som har deltatt i prosjektet vedtatt planbestemmelser til kommuneplanens arealdel for å begrense uønsket hyblifisering. Planbestemmelsene som adresserer hyblifisering i de aktuelle kommunene, er vedtatt på forskjellige tidspunkter. I dette punktet gir vi først i punkt 3.2 en oversikt over planbestemmelser om hyblifisering i kommunene som har deltatt i prosjektet. Dette er Bergen kommune, Kristiansand kommune, Oslo kommune og Trondheim kommune.

Et sentralt formål med prosjektet har vært å kartlegge hvilke utfordringer kommunene og andre aktører opplever både når det kommer til å utforme planbestemmelser og å følge opp og håndheve planbestemmelser om hyblifisering i kommunene. Basert på funn fra arbeidsverkstedene og intervjuene gir vi i punkt 3.3 en sammenfatning av noen hovedutfordringer som er blitt fremhevet både av prosjektkommunene og av enkelte andre private aktører.

3.2 Oversikt over planbestemmelser om hyblifisering i prosjektkommunene

Som vi har pekt på ovenfor ble plan- og bygningslovens bestemmelser om hyblifisering endret i 2021. Plan- og bygningsloven § 11-9 nr. 5 og § 12-7 nr. 2 ble supplert med nye hjemler til å gi planbestemmelser om oppdeling av boenheter til hybler. Samtidig ble pbl. § 31-6 som åpnet for å gi planbestemmelser med krav om «særskilt tillatelse» for oppdeling av boenheter til hybler, opphevet.

I noen av kommunene som har deltatt i prosjektet, er planbestemmelsen om hyblifisering vedtatt flere år før denne endringen trådte i kraft, og dermed med utgangspunkt i den nå opphevede bestemmelsen i pbl. § 31-6. Andre kommuner har endret sine bestemmelser etter at den nevnte lovendringen trådte i kraft i 2023.

3.2.1 Bergen kommune

Gjeldende planbestemmelse om hyblifisering i Bergen kommune ble vedtatt til kommuneplanens arealdel 19. juni 2019, før pbl. § 31-6 ble opphevet ved endringsloven i 2021. Planbestemmelsen om hyblifisering har ikke blitt endret senere. Gjeldende bestemmelse lyder som følger:

Bestemmelser

§ 9 Bolig og boligkvalitet (pbl §§ 11-5, 11-9 nr. 5 jf. § 31-6)

9.4 Bruksendring (herunder hyblifisering) og riving av bolig er søknadspliktig, jf. pbl § 31-6.

Retningslinjer

Til 9.4: Bestemmelsen innebærer at det må foreligge særskilt tillatelse fra kommunen for å slå sammen boliger eller dele opp boenheter til hybler. Med dette menes boliger som bygges om eller på annen måte tilrettelegges for beboelse for flere personer enn det som er vanlig for en bolig med tilsvarende størrelse og romløsning. Hybel forstås som enkeltrom for utleie i en boenhet som deler funksjoner som kjøkken, bad, gang, etc. med andre hybler eller med en primærleilighet.

Figur 1 [Bergen kommune, Bestemmelse og retningslinjer, revidert 19.juni 2019 iht. bystyrets vedtak](#)

Planbestemmelsen slår fast at bruksendring, som inkluderer hyblifisering, er søknadspliktig med henvisning til den tidligere bestemmelsen i pbl. § 31-6. Plan- og bygningsloven § 20-1 bokstav d og Byggesaksforskriften (SAK10), har nasjonale regler om når «bruksendringer» er «søknadspliktig». Utfra retningslinjen til planbestemmelsen fremstår det som intensjonen er å etablere et krav om særskilt tillatelse for blant annet å dele opp boenheter til hybler, utover det som uansett er søknadspliktige bruksendringer etter plan- og bygningslovens nasjonale regler. Videre gir retningslinjene en definisjon av henholdsvis oppdeling av boenheter til hybler og begrepet «hybel».

3.2.2 Kristiansand kommune

I Kristiansand kommune ble det vedtatt planbestemmelse om hyblifisering til kommuneplanens arealdel 28. februar 2024. Denne bestemmelsen har senere blitt endret. Gjeldende planbestemmelse er vedtatt 27. november 2024, og lyder som følger:

Bestemmelse**§ 17 Oppdeling og sammenslåing av boenheter (pbl. § 11-9 nr. 5, jamfør § 31-6 bokstav c.) 1.**

1. Det må foreligge særskilt tillatelse fra kommunen for dele opp boenheter til hybler. Tillatelse kreves for:

- a. Hybelhus
- b. Enebolig/Tomannsbolig/Rekkehus som inndeles eller tas i bruk til 6 hybler eller flere.
- c. Leiligheter/flermannsboliger som inndeles eller tas i bruk til 5 hybler eller flere.

Retningslinjer

Med hybler menes rom i eksisterende bolig som benyttes til utleie, som ikke er en selvstendig boenhet, og som enten deler hovedfunksjoner som kjøkken, bad og wc med andre (hybelrom) eller som innehar egne hovedfunksjoner (uselvstendig leilighet/praktikantdel). Med hybelhus menes hus eller blokker med hybler/enkeltrom til utleie, og som har en planløsning som ikke gjør den egnet til å bli tatt i bruk som vanlig familiebolig.

Ved avgjørelse av om tillatelse skal gis, skal det legges avgjørende vekt på om det etter kommunens skjønn er en forsvarlig utnytting av boligmassen og tiltakets innvirkning på bomiljøet. Der det er vurdert at det kan gis tillatelse, gjelder følgende:

- Det skal være gode fellesarealer med plass til stue og kjøkken.
- Det er krav om 240 liters avfallsdunker (storfamilie).
- Krav til parkering, og uteoppholdsareal følger kommuneplanens bestemmelser for aktuell boligtype.

Figur 2 Kristiansand kommune, Kommuneplanens arealdel 2024 – 2035 Kristiansand kommune. Bestemmelser og retningslinjer. Sist revidert 27.11.2024

Vi kan merke oss at planbestemmelsen er vedtatt etter at endringsloven som opphevet pbl. § 31-6 trådte i kraft i 2023. Planbestemmelsen oppstiller et krav om særskilt tillatelse for å dele opp boenheter til hybler, og regulerer nærmere i bokstav a til c når tillatelse er påkrevet. Utover etablering av hybelhus, inntreffer tillatelsesplikten der boliger inndeles eller tas i bruk til minst 5 eller 6 hybler, avhengig av boligtype. Retningslinjen til bestemmelsen gir en definisjon av hva som menes med henholdsvis «hybel» og «hybelhus». Videre angir retningslinjen hvilke hensyn som skal tillegges «avgjørende vekt» ved avgjørelse om tillatelse skal gis, og oppstiller vilkår som skal gjelde for det tilfelle tillatelse gis. Slik planbestemmelsen med retningslinjer er utformet, fremstår det som klart at intensjonen er å etablere et krav om særskilt tillatelse for inndeling eller bruk til hybelformål som omfattes av bestemmelsen.

3.2.3 Trondheim kommune

Også i Trondheim kommune er planbestemmelse om hyblifisering vedtatt etter at endringsloven fra 2021 trådte i kraft i 2023. Gjeldende planbestemmelse om hyblifisering ble vedtatt 7. mars 2024. Som et ledd i rulleringen av kommuneplanens arealdel har Trondheim kommunen vedtatt en ny

planbestemmelse om hyblifisering. Ny arealdel til kommuneplanen ble vedtatt 2. september 2024 og ble rettskraftig 27. mars 2025. Den nye bestemmelsen lyder som følger:

§ 10.5 Etablering av hybler

Etablering av hybler Innenfor områdene Rosenborg, Møllenberg, Singsaker, Kalvskinnet, Øya, Elgeseter, Lademoen, Berg, Bakklandet, Ila og Midtbyen, nærmere avgrenset i vedlagte temakart, kreves særskilt tillatelse fra kommunen for å dele opp eller bruksendre boenhet til hybler.

Hybel forstås som enkeltrom for utleie som deler fellesfunksjoner som kjøkken, bad, gang etc. med flere hybler eller med en primærleilighet.

Ved vurderingen av om tiltaket skal tillates, skal det legges til grunn tiltakets innvirkning på bomiljøet, om det kan bidra til flere barnefamilier i sentrumsområdet og om det er en forsvarlig utnytting av bydelens boligmassen som fører til godt balansert demografi og boligsammensetning i bydelen.

Figur 3 [Trondheim kommune, Kommuneplanens arealdel 2022-2034. Bestemmelser og retningslinjer, revidert 25. januar 2025.](#)

I likhet med planbestemmelsene til henholdsvis Bergen og Kristiansand kommune, oppstiller planbestemmelsen til Trondheim kommune et krav om særskilt tillatelse fra kommunen for å dele opp eller «bruksendre» boenhet til hybel. I motsetning til Kristiansand kommunes planbestemmelse, oppstiller ikke planbestemmelsen til Trondheim noen nedre grense for antall hybler i et bygg eller i en boenhet som utløser krav om særskilt tillatelse. Kravet om særskilt tillatelse begrenser seg likevel til utvalgte geografiske områder i Trondheim som er nærmere angitt i et temakart, og skiller seg med det fra planbestemmelsene for Bergen og Kristiansand kommune.

Til planbestemmelsen er det gitt retningslinjer som definerer hybelbegrepet, og som angir hvilke hensyn kommunen skal legge vekt på i vurderingen av om det skal gis tillatelse til et tiltak som omfattes av bestemmelsen. Ut fra ordlyden skal det enkelte tiltaket vurderes i lys av svært forskjellige hensyn; fra tiltakets innvirkning på det «interne» bomiljøet i boenheten til tiltakets innvirkning på boligsammensetning og demografi i hele bydelen.

3.2.4 Oslo kommune

Gjeldende planbestemmelse om hyblifisering til kommuneplanens arealdel ble vedtatt 23. september 2015, før pbl. § 31-6 ble opphevet og erstattet av någjeldende pbl. § 11-9 nr. 5. Gjeldende planbestemmelsen til arealdelen av Oslo kommunens kommuneplan lyder som følger:

§ 6.9 Omdanning, bruksendring og riving av bygning som inneholder bolig (jf. pbl § 31-6)

1. Pbl § 31-6 skal gjelde i Oslo kommune

Figur 4 [Oslo kommune, Kommuneplan 2015. Oslo mot 2030, 23. september 2015.](#)

Planbestemmelsen sier kun at den nå opphevede bestemmelsen i pbl. § 31-6 gjelder i kommunen. Intensjonen synes med det å være å «aktivere» et krav om særskilt tillatelse for de tiltak som i sin tid var nevnt i pbl. § 31-6. Denne bestemmelsen omfattet også en rekke andre tiltak enn oppdeling av boenheter til hybler som blant annet rivning av bolig og sammenslåing av boliger.

Oslo kommune har en pågående prosess med rullering av kommuneplanens arealdel. I forslaget til ny kommuneplan som ble lagt ut til offentlig ettersyn i 2023, var det inntatt følgende forslag til ny planbestemmelse om hyblifisering:

9.2 Minstestørrelse for boenheter og hybler

Pkt. a i bestemmelsen høres i to alternativer:

Alternativ 1

a. Minstestørrelse for boenheter er 30 m² BRA.

Alternativ 2

a. Minstestørrelse for boenheter er 35 m² BRA.

For øvrig høres bestemmelsen som følger for begge alternativene:

b. Det tillates ikke at eksisterende boliger deles opp, eller at det etableres bofellesskap med mindre følgende vilkår er oppfylt:

i. Minstestørrelse for enkeltrom i hybel er 20 m² BRA.

ii. Størrelsen på felles hovedfunksjoner skal stå i forhold til antall enkeltrom, og hvilke hovedfunksjoner som skal deles på. Areal til hovedfunksjoner som skal deles må utgjøre minimum 10 m² BRA pr. hybel.

c. Minstestørrelse kan fravikes for etablering av studentboliger som eies og driftes av en studentsamskipnad/studentboligstiftelse, eller er tinglyst som studentboliger.

Figur 5 [Oslo kommune, Bestemmelser med veiledning Kommuneplanens arealdel Oslo mot 2040, forslag til offentlig ettersyn, 22.juni 2023.](#)

Forslaget til planbestemmelse er hjemlet i pbl. § 11-9 nr. 5 og skiller seg fra de øvrige planbestemmelsene vi har vist til ovenfor ved at den ikke oppstiller et krav om særskilt tillatelse fra kommunen for oppdeling av hybler. Bestemmelsen søker heller å definere materielle minstekrav til boenheter, enkeltrom i hybel og felles hovedfunksjoners størrelse i forhold til antall rom.

Inntrykket fra arbeidsverkstedene er at ny planbestemmelse om hyblifisering for Oslo trolig vil bli vedtatt med et annet innhold enn forslaget som ble lagt ut til offentlig ettersyn i 2023. Oslo kommune vurderer likevel å vedta ny planbestemmelse i form av pliktregler som stiller materielle krav til boenheter eller som forbyr nærmere angitte tiltak som kan føre til hyblifisering. En slik planbestemmelse vil i tilfelle innebære at kommunen gjennom plan definerer generelle minstekrav og tiltak som ikke er tillatt, uten at tilrerettlegging for hybler skal underlegges en individuell og konkret vurdering gjennom et krav om «særskilt tillatelse».

3.3 Erfaringer med regulering av hyblifisering etter plan- og bygningsloven i prosjektkommunene

3.3.1 Innledning

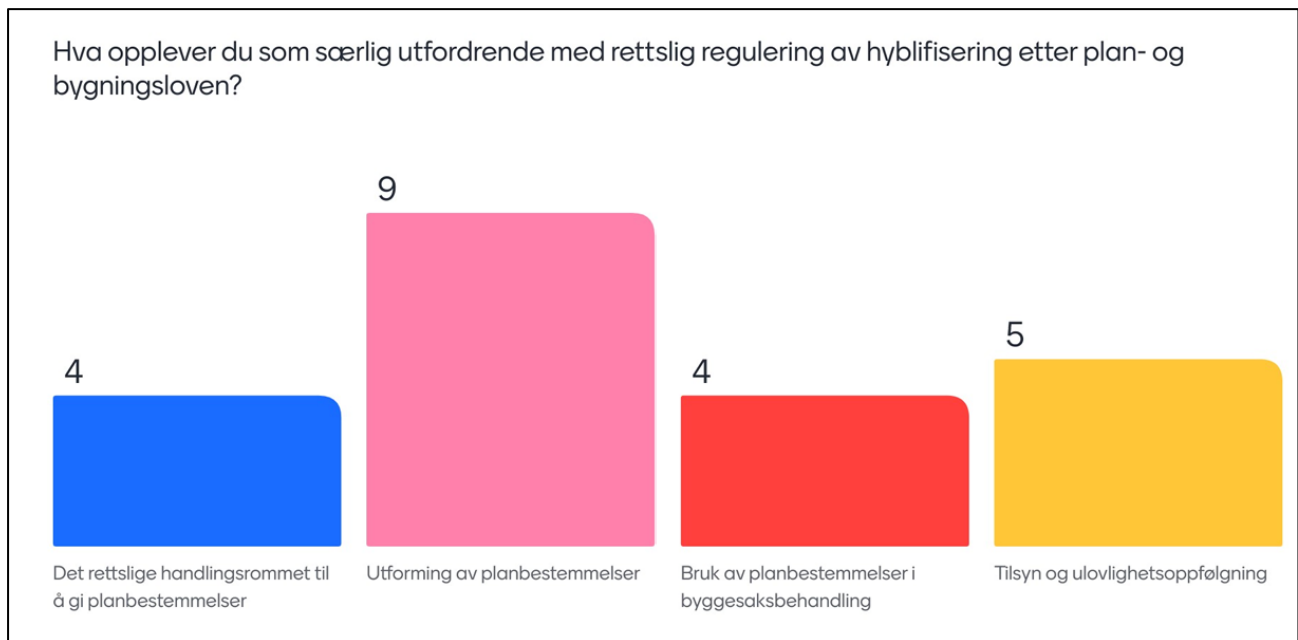
I dette punktet oppsummerer vi funn fra arbeidsverkstedene og intervjuene når det kommer til erfaringer med regulering av hyblifisering etter plan- og bygningsloven.²⁰

For å få et innblikk i hvordan regelverket forstås, praktiseres og håndheves i kommunen, har vi involvert flere relevante aktører. Vi har primært involvert prosjektkommunene, men i noen grad også relevante private interesser. I tillegg til arbeidsverksteder hvor samtlige prosjektkommuner har vært representert, har vi utført dybdeintervju med én av kommunene. For å få et innblikk i private aktørers perspektiv, har vi intervjuet en velforening i et utsatt område, og en større utleieaktør.

3.3.2 Sammenfatning av kommunenes erfaringer

På arbeidsverkstedene deltok kommunalt ansatte som jobber med plan, byggesak og/eller ulovlighetsoppfølging. Med utgangspunkt i fire forhåndsdefinerte temaer, ble deltakerne stilt spørsmål om hva de opplever som mest utfordrende med den rettslige reguleringen av hyblifisering. Figuren nedenfor sammenfatter deltakernes svar.

²⁰ Mer utdypende intervjuoppsummeringer finnes som vedlegg.



Figur 6 Svar fra Mentimeterundersøkelse, første arbeidsverksted.

Som figuren viser opplever kommunene selve utformingen av planbestemmelser om hyblifisering som det mest utfordrende. Samtidig viser svarene at kommunene også opplever utfordringer når det kommer til å avklare plan- og bygningslovens rettslige handlingsrom til å gi planbestemmelser om hyblifisering. Også håndheving av vedtatte planbestemmelser i byggesak og i ulovlighetsoppfølging pekes på som utfordrende.

Usikkerhet knyttet til det rettslige grunnlaget i plan- og bygningsloven

Samtlige kommuner som har deltatt i prosjektet ønsker seg tydeligere regler og hjemler til å regulere hyblifisering i plan- og bygningsloven. Det handler om tydeliggjøring av aktuelle regler og hvordan de kan forstås. Forholdet mellom planbestemmelser som oppstiller krav om særskilt tillatelse for oppdeling av hybler, og plan- og bygningslovens generelle regler om hvilke tiltak som er søknadspliktige i bygg, ble pekt på som uklart. Inntrykket fra arbeidsverkstedene er at deltakerne hadde ulike syn på om et krav om «særskilt tillatelse» for hyblifisering fastsatt i plan, kan utvide hvilke tiltak som er søknadspliktige etter plan- og bygningslovens byggesaksdel og SAK10.

Behovet for klarere regler har særlig en side mot endringen av plan- og bygningslovens hjemler til å regulere hyblifisering gjennom planbestemmelser i 2021. Det ble pekt på at intensjonen med lovendringen synes å være å videreføre kommunens adgang til å regulere hyblifisering gjennom planbestemmelser, men at de nye bestemmelsene har en annen ordlyd. Adgangen til å kreve

«særskilt tillatelse» i den nå opphevede § 31-6, er ikke videreført i ordlyden til de nye bestemmelsene i pbl. §§ 11-9 nr. 5 og 12-7 nr. 2.

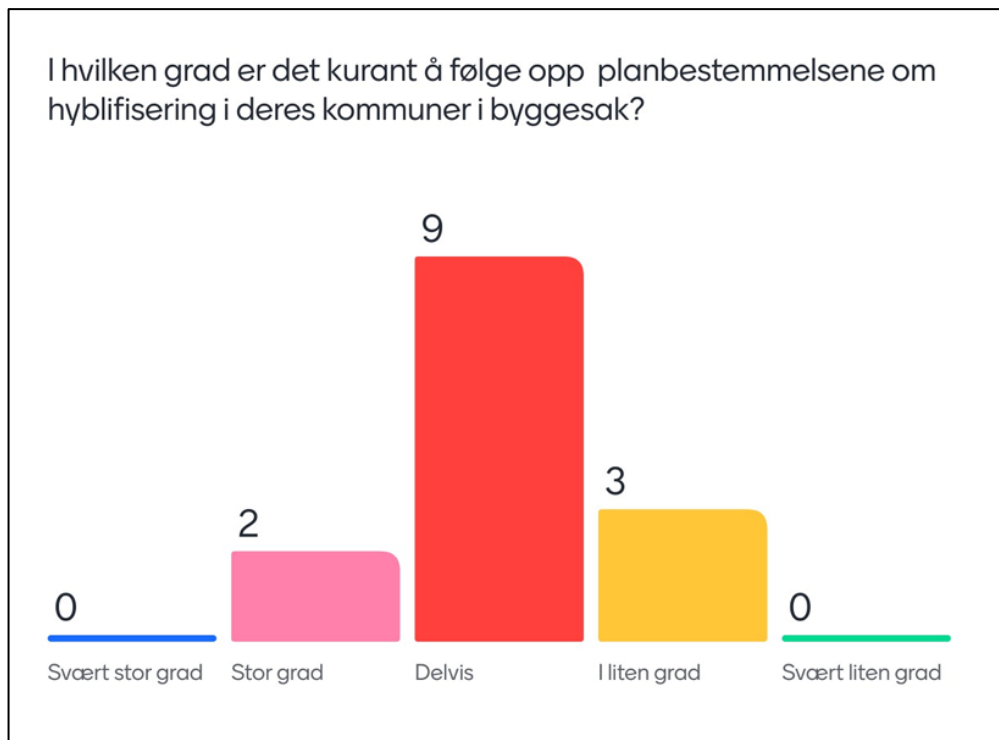
Utfordringer med å utforme planbestemmelser om hyblifisering

Det at det ikke foreligger en klar og entydig definisjon av «hyblifisering», som gir grunnlag for å fastsette planbestemmelser om tiltak i bygg, ble påpekt som en utfordring av samtlige kommuner. Inntrykket er at samtlige kommuner opplever utfordringer med å utforme tilstrekkelig klare planbestemmelser som kan følges opp i byggesak og som gir forutsigbarhet for tiltakshavere. Den største utfordringen ligger i å definere hvilke tiltak som omfattes av en planbestemmelse som har til formål å motvirke hyblifisering. Som det ble pekt på av kommunene, kan tilrettelegging for utleie av hybler i en boenhet skje på mange måter.

En annen utfordring som ble fremhevet, er å utforme planbestemmelser som rammer *uønsket* hyblifisering. De fleste av kommunene ønsker at planbestemmelsene skal ramme hyblifisering med sikte på utleie. Det ble pekt på at et krav om «særskilt tillatelse» for oppdeling av hybler i større grad åpner for at kommunene kan gjøre en individuell vurdering av hva som fremstår som formålet med tiltaket. Det ble også pekt på at et krav om særskilt tillatelse åpner for å vurdere et tiltaks påvirkning og effekt ikke bare for boenheten, men også for bydelen.

Utfordringer med å følge opp vedtatte planbestemmelser i byggesak

Med utgangspunkt i de planbestemmelser som er vedtatt om hyblifisering, opplever flere kommuner utfordringer med å følge opp planbestemmelsene i byggesak. Figuren nedenfor viser deltakernes svar på spørsmål om hvor kulant planbestemmelsene om hyblifisering har vært å følge opp i byggesak:



Figur 7 Svar fra Mentimeterundersøkelse, første arbeidsverksted.

Fra Trondheim kommune ble det særlig pekt på at deres planbestemmelse åpner opp for mye skjønn, noe som kan føre til forskjellsbehandling og lite forutsigbarhet for de private aktørene. Det ble også pekt på at retningslinjene til planbestemmelsen om hvilke hensyn som skal tillegges vekt i vurderingen av om tillatelse skal gis, oppleves som abstrakte. Saksbehandleren opplever det blant annet utfordrende å vurdere hvordan et enkeltstående tiltak i et bygg påvirker boligsammensetningen og demografien i hele bydelen.

Byggesaksbehandlere opplever også utfordringer med å ta stilling til om et tiltak er søknadspliktig og ser at mange hybler blir etablert uten å bli vurdert som søknadspliktig. En erfaring fra flere av kommunene er at faktum i sakene bestrides. For eksempel kan det oppstå tvil om hvorvidt det er etablert en hybel eller ikke, og om *når* tiltakene ble gjennomført. Byggesaksbehandlere erfarer videre at det kan være motstrid mellom hva plantegningene viser og tiltakshavers egne opplysninger om hva rom skal brukes til, og at det i noen tilfeller er vanskelig å fastslå om en endring i en boenhet har til formål å tilrettelegge for en familie-situasjon eller utleie. Det ble pekt på at det er vanskelig å legge avgjørende vekt på hva som fremstår som formålet med et tiltak. Åpnes det for å utøve mye skjønn, øker det også faren for forskjellsbehandling og at saksbehandler kan vurdere samme sak ulikt. Dette bidrar til uforutsigbarhet, noe som ble pekt på som uheldig.

Et inntrykk er at flere byggesaksbehandlere i kommunene opplever det enklere å begrunne et krav om søknadsplikt for oppdeling av hybler i plan- og bygningslovens regler om søknadspliktige bruksendringer (pbl. § 20-1 d), enn i vedtatte planbestemmelser om hyblifisering. Vurderingen av om det har blitt foretatt en søknadspliktig bruksendring kan imidlertid være krevende for saksbehandlerne.

Kommunene har ellers varierende erfaring med hvorvidt planbestemmelsene om hyblifisering har ført til økte søknadstall for etablering av hybler. Noen av kommunen har opplevd at bestemmelsene gir informasjon som fører til flere søknader, mens andre ikke har opplevd en merkbar forskjell i antallet søknader. Kommuner hvor planbestemmelsen om hyblifisering har blitt løftet frem og omtalt i media, er de som har opplevd størst økning. Andre erfarer at søknader om hyblifisering i praksis er resultat av enten tilsyn eller ulovlighetsoppfølging.

De som driver med tilsyn og ulovlighetsoppfølging peker på mange overlappende utfordringer med byggesaksbehandlere og planleggere. Det at hybler etableres, eller har vært etablert i lengre tid uten å være omsøkt, er en typisk utfordring for ulovlighetsoppfølging. De som jobber med ulovlighetsoppfølging, er ofte avhengig av anonyme innmeldinger for å kunne avdekke ulovligheter. Endringer som søkes og godkjennes er heller ikke alltid i samsvar med det som blir bygget. Bergen kommunen trakk fram et eksempel der en enhet var godkjent for åtte soverom, men hadde 26 soverom i tilsynsrunden. Når befolkningen kan melde inn mulige lovbrudd anonymt skaper det imidlertid også flere utfordringer. Det kan være ulike motiv for slike innmeldinger. En del kommuner opplever også liten politisk vilje til å følge opp ulovligheter.

3.3.3 Andre aktørers erfaringer – beboere og utleiere / tiltakshavere

Mens kommunene er de som vedtar og håndhever planbestemmelser, er det de private som påvirkes direkte og som skal følge regelverket. Dette gjelder både leietager, utleier, sameier og velforeninger.

Gjennom intervju med representanter fra en velforening i en av prosjektkommunene, fikk vi innsikt i hvilke tiltak beboergruppen har gjennomført for å spre informasjon om hyblifisering som problem og for å påvirke reguleringen av problemet i kommunen. De har bidratt med innspill til aktuelle planprosesser og kommet med forslag til både planbestemmelser og pilotprosjekt. Foreningen er av den oppfatning at søknadsplikten for bruksendring i plan- og bygningsloven ikke brukes ofte nok som grunnlag for å fastslå søknadspliktig. De peker på at mye hyblifisering foregår på innsiden av husene uten at det er synlig i den fysiske bygningsmasse utenfor. De opplever at saksbehandlingen har variert

mye over tid, og savner informasjon om kommunens standpunkt til hyblifisering. De foreslår at mer informasjon sendes ut i media, særlig når kommunen har tenkt å vedta strengere regler for å begrense hyblifisering. Dette er et tiltak som kan føre til mer forutsigbarhet for alle, samt bidra til å øke bevissthet rundt problemet i det offentlige. Velforeningen opplever til tider politisk uvilje eller treghet i å innføre tiltak som begrenser hyblifisering, men de ser positiv på de siste bevegelsene med nye planbestemmelser. De støtter også at kommunen tar en mer helhetlig tilnærming for å redusere hyblifisering som negativt fenomen, ved å jobbe med å øke kvaliteter i fellesområder, bygger ut flere studentboliger eller alternative boligtilbud, og jobber med å redusere mengden hybler som allerede eksisterer.

Utleieinformanten informerer at de opplever uforutsigbarhet i kommunens håndheving av regelverket. De ser på regelverket generelt som uklart, men har samtidig forståelse for at også kommunene opplever regelverket som vanskelig. De kunne derfor ønske seg en mer dialogbasert tilnærming fra kommunens side for å sikre at regelverk forstås og følges opp på best mulig måte. En løsning som pekes på som mer forutsigbar, er å innføre mer konkrete krav til fellesarealer innendørs.

4 Rettslige virkemidler for å motvirke hyblifisering

Ovenfor i punkt 3 har vi sett hvordan et utvalg av storbykommuner, gjennom planbestemmelser, har søkt å motvirke uønsket hyblifisering i sine kommuner, og hvilke utfordringer kommunene opplever både når det kommer til å utforme og følge opp planbestemmelsene.

Hovedspørsmålet i den rettslige delen av vår utredning er om vi ser grunnlag for å klargjøre eksisterende lovgivningen og eventuelt innføre nye rettslige virkemidler som kan redusere de negative effektene av hyblifisering. Et fyllestgjørende svar på spørsmålet forutsetter at vi gjør en evaluering av gjeldende lovgivning om samme tema.

Første stopp, som utgjør en hoveddel av utredningen, er plan- og bygningslovgivningen, som vi behandler i punkt 5. Deretter i punkt 6 gir vi en oversikt over studentlovgivningen samt selve boliglovgivningen, herunder burettslagslova og eierseksjonsloven. Både burettslagslova og eierseksjonen gjelder primært interne forhold i de respektive boligsammenslutningene, slik at ingen av lovene gir *kommunen* konkrete styringshjemler med hensyn til hyblifisering.

Som en opptakt finner vi grunn til å fremheve to hovedpunkter som begge utgjør et viktig bakteppe for den videre fremstillingen.

For det første presiserer vi at det foreligger to hovedtyper av hyblifisering: Næringsbasert og privat utleie. Når det gjelder negative konsekvenser av hyblifisering, kan næringsbasert utleie av hybler ha en klart større påvirkning enn privat utleie av for eksempel enkeltrom i leiligheter og sokkelleiligheter i småhusbebyggelse. Intensjonen bak gjeldende lovgivning om hyblifisering er i all hovedsak å ramme negative konsekvenser av næringsbasert hyblifisering.

For det andre kan vi si at det foreligger to hovedtyper av rettslige virkemidler mot uønsket hyblifisering, nærmere bestemt generell lovgivning og konkret arealplanlegging. Kort og upresist kan vi si at lovgivningen gir boligsammenslutninger og kommuner hver sin verktøykasse med virkemidler for å bøte på eventuelle negative effekter av hyblifisering.

Den generelle lovgivningen, som blant annet omfatter burettslagslova og eierseksjonsloven, angir en ytre ramme for muligheten til hyblifisering. Mulighetsrommet for hyblifisering minsker i takt med restriksjonene i for eksempel burettslagslova og eierseksjonsloven. En annen del av den generelle lovgivningen er reglene om planlegging og utbygging av studentboliger. Vi vet at en betydelig andel av etterspørselen etter hybler kommer fra studenter. Som et overordnet utgangspunkt kan vi si at insitamentet til hyblifisering i noen grad vil være omvendt proporsjonalt med tilgangen på studenthybler.

De eventuelle problemene med hyblifisering som ikke blir avhjulpet ved bestemmelsene i den generelle lovgivningen, kan i prinsippet bli håndtert gjennom lokale arealplaner etter plan- og bygningsloven. Hvorvidt kommunen ved arealplan bør begrense eksistensen eller omfanget av hyblifisering innenfor visse områder, må bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfelle. Eventuelle restriksjoner i arealplan må bygge på at hyblifisering reelt sett utgjør et aktuelt eller mulig problem innenfor et nærmere angitt område.

Den generelle lovgivningen er i perioden fra 2015 til 2025 underlagt visse endringer, med henblikk på å begrense negative konsekvenser av hyblifisering. Det at utfordringene med hyblifisering ble vurdert og håndtert av lovgiver i nær fortid, får etter vårt syn betydning i to forskjellige retninger.

På den ene siden må vi anta at de siste lovendringene reduserer sannsynligheten for at lovgiver i nærmeste fremtid vil vedta nye lovendringer som legger ytterligere restriksjoner på adgangen til

hyblifisering. Eventuelle supplerende lovendringer må nok bygge på nye omstendigheter som dokumenterer et klart behov.

På den andre siden innebærer de siste lovendringene at det fra lovgiver allerede er gjort en avveining av hensynet til eierrådighet og ulempene ved hyblifisering.

Lovverket står samtidig uten en fellesdefinisjon av begrepene «hybel» og «hyblifisering», hvilket kan indikere et behov for å jobbe videre med de aktuelle problemstillingene.

5 Handlingsrommet for å styre hyblifisering etter plan- og bygningsloven

5.1 Plan- og bygningslovens system

5.1.1 Innledning

Plan- og bygningsloven etablerer et komplekst system når det kommer til beslutninger om arealbruk. Kommunen skal ha en overordnet plan for arealbruk gjennom kommuneplanens arealdel. Kommuneplanens arealdel er rettslig bindende, og bestemmende for ny og endret arealbruk. Loven gir i tillegg bestemmelser om rett eller plikt til å utarbeide reguleringsplan, som er en detaljert plan med rettsvirkning. Selv om et tiltak er i tråd med reguleringsplan, må det søkes om og gis tillatelse, før tiltak gjennomføres.

Dette systemet danner et bakteppe for de rettslige diskusjonene vi skal ta i denne utredningen. Som vi skal se bygger plan- og bygningsloven i dag på et todelt system når det kommer til styring av hyblifisering. Hyblifisering kan enten styres gjennom planbestemmelser om hyblifisering, eller innenfor rammene av byggesaksreglene i plan- og bygningsloven. Handlingsrommet for kommunen er begrenset når det kommer til styring gjennom ordinær byggesaksbehandling, uten planbestemmelser om forbud eller vilkår for oppdeling av boenheter.

5.1.2 Arealformål

Planenes arealformål vi i seg selv være avgjørende for hva slags bruk som er tillatt eller ikke. I områder avsatt til boligformål, vil det ikke være tillatt å etablere næringsvirksomhet, og motsatt, i områder avsatt til næringsbebyggelse vil det ikke være tillatt å bygge etablere boliger eller å ta bygg i bruk til boligformål. Arealformålet næringsbebyggelse vil rettslig sett utelukke hyblifisering av bygg til boligformål. Hyblifisering av bygg med sikte på beboelse i områder avsatt til næring skaper rettslig

sett beskjedene utfordringer, da slik bruk vil være direkte i strid med arealformålet og være gjenstand for ordinær ulovlighetsoppfølging.

Det vanlige, når det kommer til utfordringer med hyblifisering, er at selve bruken ikke er i strid med arealformålet, men at bruken er av en annen karakter enn det en så for seg da arealplanen ble vedtatt. Det vil ikke være tilstrekkelig til å kunne betegne hyblifiseringen som ulovlig. Den privatrettslige disponeringen av en bolig til utleie er ikke noe som rammes av plan- og bygningsloven.

5.1.3 Styring av hyblifisering gjennom lov- og forskriftsbestemmelser

Plan- og bygningsloven § 20-1 gir en oppstilling av hvilke tiltak som utløser søknadsplikt etter § 20-2. Her finner vi en rekke ulike tiltak. For denne utredningens del er det særlig bokstavene b (*vesentlig endring eller vesentlig reparasjon av tiltak som nevnt under bokstav a*), d (*varig eller tidsbestemt bruksendring, vesentlig utvidelse eller vesentlig endring av tidligere drift av tiltak som nevnt under bokstav a*) og g (*oppdeling eller sammenføring av bruksenheter i boliger*) som er av interesse. Alene eller i sum vil disse bestemmelse i stor grad dekke det som i praksis vil være tiltak som kan skape «hyblifiseringseffekter». Styringen vil i så fall skje gjennom den saksbehandlingen kommunen foretar i forbindelse med en søknadsbehandling. Utfordringen i vår sammenheng ligger imidlertid i at kommunen i mange tilfeller vil være avskåret fra å gi avslag på slike tiltak. Dersom de omsøkte tiltakene kan gjennomføres innenfor rammen av rettslig bindende arealplaner for området, og tiltakene ivaretar de krav TEK 17 oppstiller, må kommunen forholde seg til pbl. § 21-4, som gir borgerne rettskrav på å få innvilget en søknad som ikke er i strid med lov, forskrift eller plan.

Sivilombudet har uttalt seg om legalitetsprinsippets betydning på plan- og bygningsrettens område i en rekke nyere saker. I SOM-2021-2112 uttaler Sivilombudet:

Utgangspunktet er at enhver grunneier fritt kan utnytte sin eiendom innenfor grensene som følger av lov eller bestemmelser gitt i medhold av lov. Dette er et utslag av eierrådigheten og legalitetsprinsippet. (...) Offentlige inngrep i eierrådigheten kan derfor bare gjøres i form av bestemmelser i eller i medhold av lov. (Grunnloven § 113)

Et utslag av dette er at en tiltakshaver har krav på å få innvilget en søknad om tillatelse til tiltak, dersom tiltaket er i tråd med bestemmelsene i plan- og bygningsloven med forskrifter og kommunens planer for området. (Plan- og bygningsloven § 21-4 første ledd)

I dette ligger at kommunen må ha en konkret hjemmel for å avslå en søknad om hyblifisering. Kommunen kan bruke «sikkerhetsventilen» i loven, og nedlegge et midlertidig forbud jf. pbl. § 13-1. Dette er en bestemmelse som kan brukes, eksempelvis der kommunen har et ønske å innføre

planbestemmelser som forbyr hyblifisering. Det midlertidige forbudet kan da begrenses til å gjelde tiltak som nevnt i pbl. § 20-1 bokstavene b), d) og g).

5.1.4 *Koblingen mellom plandelen og byggesaksdelen*

Mens reglene i byggesaksdelen skal følge opp rettsvirkningene av reguleringsplaner med saksbehandlingsregler og konkrete krav til de tiltakene planene åpner opp for, gir lovhjemlene i plandelen kommunene mulighet til å gi egne materielle bestemmelser om hva som er tillatt eller ikke. Denne sammenhengen kommer klart frem i lovens alminnelige del. Plan- og bygningsloven § 1-6 første ledd viser sammenhengen. Bestemmelsen slår fast:

Med tiltak etter loven menes oppføring, riving, endring, herunder fasadeendringer, endret bruk og andre tiltak knyttet til bygninger, konstruksjoner og anlegg, samt terrenginngrep og opprettelse og endring av eiendom, jf. § 20-1 første ledd bokstav a til n. Som tiltak regnes også annen virksomhet og endring av arealbruk som vil være i strid med arealformål, planbestemmelser og hensynssoner.

Første punktum kobler seg på tiltak som alltid skal vurderes opp mot de kravene som gjelder med hensyn til søknadsplikt og krav til tiltaket i byggesaksdelen med tilhørende forskrifter.

Andre punktum kobler seg opp mot innholdet i planer, og åpner opp for at begrepet tiltak, slik dette forstås i første punktum, kan utvides gjennom arealplanen til også omfatte andre tiltak enn det som følger av første punktum. Det er her, og gjennom andre punktum, vi er i kjernen av den rettslige delen av denne utredningen. Hva er handlingsrommet i lovens plandel når det kommer til å gi bestemmelser som styrer eller forbyr hyblifisering?

For å forstå handlingsrommet i dagens plan- og bygningslov, må en kjenne til bakgrunnen for dagens regler, herunder lovhistorikken.

5.2 Lovhistorikken

5.2.1 *Boligformidlingsloven av 1950*

På midten av 1900-tallet var boligsituasjonen av en helt annen karakter enn hva den er i dag.²¹ Det sentrale problemet var den gang boligmangel. Den vanskelige situasjonen på boligmarkedet ble reflektert i daværende lovgivning, herunder midlertidig lov om avståing av bruksrett til husrom av

²¹ Ot.prp. nr. 69 (1950) side 1.

1946, også kalt rekvireringsloven.²² Noe senere fikk vi den midlertidige boligformidlingsloven av 1950.²³ Den daværende boligformidlingsloven fastslo at det offentlige skulle innskrenke seg til å kontrollere at boliger ikke ble stående tomme i lengre tid, og at de ble bebodd av et rimelig antall personer.²⁴

5.2.2 Boligformidlingsloven av 1977

Boligformidlingsloven av 1977 ble vedtatt 29. april 1977, med ikraftttredelse av 1. juli 1977.²⁵ Boligformidlingsloven av 1950 ble opphevet med virkning fra sistnevnte dato. Loven ga bestemmelser om blant annet romnormer og utleieplikt.

Parallelt med vedtakelsen av den da nye boligformidlingsloven, ble husleieloven av 1939 § 41 endret slik at bestemmelsen innførte krav om særskilt samtykke for bruksendring, rivning og sammenslåing av boliger, samt oppdeling av leiligheter til hybler. Hensikten var å føre kontroll med boligmassen.

5.2.3 Lovendringene av 1984

Ved lov 8. juni 1984 ble det truffet tre forskjellige lovvedtak, som alle trådte i kraft 10. august 1984.²⁶ For det første ble husleieloven av 1939 § 41 formelt opphevet. For det andre ble boligformidlingsloven av 1977 opphevet. I 1984 gjaldt boligformidlingsloven bare i «enkelte av de største byene», og loven hadde hatt «størst betydning i Oslo».²⁷ Ifølge departementet var det ikke lenger tilstrekkelig grunn til å opprettholde bestemmelsene i boligformidlingsloven. For det tredje ble bygningsloven av 1965 supplert med en ny § 91 a, hvoretter kommunestyret ved vedtekt kunne bestemme at det måtte foreligge tillatelse fra bygningsrådet for bruksendring, rivning og sammenslåing av boliger, **samt oppdeling av leiligheter til hybler.**

Endringsloven av 8. juni 1984 tok sikte på en samordning av bestemmelsene i husleieloven og bygningsloven.²⁸ Endringsloven medførte at det var ett organ, bygningsrådet, som skulle vurdere alle sidene ved søknader.

²² LOV-1946-07-19-20.

²³ LOV-1950-06-30-17.

²⁴ Ot.prp. nr. 66 (1983-1984) side 1-2.

²⁵ LOV-1977-04-29-32

²⁶ LOV-1984-06-08-66.

²⁷ Ot.prp. nr. 60 (1983-1984) side 2.

²⁸ Ot.prp. nr. 60 (1983-1984) side 1.

Akkurat som § 41 ikke passet inn i den privatrettslige husleieloven, ble § 91 a på mange måter et fremmedlegeme i bygningsloven. Ifølge departementet ville det i noen grad bryte med «tradisjonelle rammer» å utvide de formål som måtte bli trukket inn i vurderingen av søknader om bruksendring og riving, det vil si særlig «boligsituasjonen». Departementet hadde likevel ingen avgjørende motforestillinger mot en slik utvidelse av bygningsloven. Slik departementet så det, hadde heller ikke § 41 noen tilknytning til de andre bestemmelsene i husleieloven, som i hovedsak gikk ut på å regulere forholdet mellom utleier og leier.

5.2.4 Plan- og bygningsloven av 1985

Bygningsloven av 1965 § 91 a ble videreført i plan- og bygningsloven av 1985 med samme paragrafnummer.²⁹ I forarbeidene ble det bemerkt at 1985-bestemmelsen tilsvarte 1965-bestemmelsen.³⁰

Ved lov 24. februar 1989, ble det i § 91 a første ledd tilføyd en ny bokstav d, med en nødvendig tilpasning i andre ledd.³¹ Bestemmelsen i bokstav d lød slik: «annen ombygging av bolig enn den som omfattes av a eller c når ombyggingen fører til at leilighet må fravikes». Ved lov 25. april 2003, ble passusen om at kommunal vedtekt var gyldig uten stadfesting fra departementet, tatt ut av § 91 a.³²

5.2.5 Plan- og bygningsloven av 2008

Plan- og bygningsloven av 1985 § 91 a ble videreført i plan- og bygningsloven av 2008 § 31-6.³³ Forarbeidene presiserte at det var tale om en videreføring, men slik at § 31-6 ble underlagt «mindre redaksjonelle endringer» i forhold til § 91 a.³⁴

Etter loven av 2008 bortfalt adgangen til å gi kommunale vedtekter. I forarbeidene ble det samtidig bemerkt at tidligere § 91 a ga anvisning på et sett virkemidler som gikk langt, noe som særlig gjaldt for første ledd bokstav a og d, og adgangen til å legge slike føringer burde derfor være resultat av en

²⁹ LOV-1985-06-14-77.

³⁰ Ot.prp. nr. 56 (1984-1985) side 130.

³¹ LOV-1989-02-24-5 og Ot.prp. nr. 4 (1988-1989).

³² LOV-2003-04-25-26 og Ot.prp. nr. 112 (2001-2002).

³³ LOV-2008-06-27-71.

³⁴ Se også TUDEP-2015-1439-2 punkt 4.

«konkret vurdering» i kommunen. På den bakgrunn ble det i § 31-6 fastsatt at kommunen måtte gi «kommuneplanbestemmelser» for å kunne oppstille krav om særskilt tillatelse.³⁵

For å bygge en nødvendig bro mellom lov og plan, ble § 11-9 nummer 5 endret slik at kommunen fikk hjemmel til å gi kommuneplanbestemmelser om nettopp «utnytting av boligmassen etter § 31-6».

I 2008-loven § 34-2 niende ledd ble det inntatt en overgangsbestemmelse, som sa at kommunale vedtekter gitt med hjemmel i 1985-loven § 91 a, falt bort senest åtte år etter ikrafttredelsen av førstnevnte lov, det vil si 1. juli 2018.

Kommuneplanbestemmelse var nødvendig for å aktivere § 31-6. En slik bestemmelse var nærmere bestemt nødvendig for å aktivere § 31-6 som rettslig grunnlag for å gi avslag eller tillatelse. I pbl. § 11-5 nummer 5 het det at kommunen kunne gi kommuneplanbestemmelse om utnytting av boligmassen «etter» § 31-6. Videre het det i § 31-6 andre ledd skulle kommunen treffe særskilt avgjørelse «etter» første ledd bokstav a til d. Etter det vi kan bedømme, var ikke § 31-6 en ren hjemmel for å gi kommuneplanbestemmelser om utnytting av boligmassen. I forbindelse med lovendringen i 2021 uttalte departementet derimot at loven ga kommunen mulighet til å avslå søknader etter § 31-6 «med hjemmel i kommuneplanbestemmelse».³⁶

5.2.6 Lovendringene av 2021

Den opprinnelige versjonen av 2008-loven § 31-6 ble opphevet i 2021, og § 11-9 nummer 5 og § 12-7 nr. 2 ble samtidig endret slik at begge lovbestemmelsene hjemlet planbestemmelser om «oppdeling av boenheter til hybler».³⁷ Lovendringene trådte i kraft 1. januar 2021. Endringsloven av 2021 omfattet også en overgangsbestemmelse som lød slik:

Kommuneplanbestemmelser gitt med hjemmel i plan- og bygningsloven § 31-6, slik denne lød frem til denne loven trer i kraft, gjelder inntil de erstattes av nye planbestemmelser, men faller bort senest åtte år etter at denne loven trer i kraft.

Det essensielle ved lovendringen i 2021 er at lovgiver erstattet den gamle samtykke- eller tillatelsesordningen med et alminnelig kravregime. Loven hjemler etter ordlyden planbestemmelser med materielle krav om «oppdeling av boenheter til hybler og

³⁵ Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) side 258 og 351.

³⁶ Prop. 64 L (2020-2021) side 65.

³⁷ LOV-2021-05-11-37.

byggegrenser», nærmere bestemt «vilkår for» eller «forbud mot» hyblifisering. Lovens ordlyd dekker ikke planbestemmelser med prosessuelle krav til hyblifisering, herunder ordninger med søknad og tillatelse. At intensjonen med lovendringen var å oppheve adgangen til å gi planbestemmelser med krav om «særskilt tillatelse» støttes også av forarbeidene. Opphevingen av pbl. § 31-6 bygger på kommunal- og distriktsdepartementet høringsnotat fra 2019.³⁸ I høringsnotatet uttales det blant annet følgende om § 31-6:

Plan- og bygningsloven § 31-6 skiller seg fra de øvrige bestemmelsene i lovens byggesaksdel, både med hensyn til begrunnelse og utforming. Formålet er boligpolitisk og den er en "hybridbestemmelse" av plan (hva kommunen kan gi planbestemmelse om) og byggesak (hva kommunen skal legge vekt på i vurderingen av den enkelte søknad). Dette er en uheldig sammenblanding av plan- og byggesaksbestemmelsene [...] Forslaget om å oppheve bestemmelsen innebærer at kommunene ikke lenger vil ha adgang til å fastsette kommuneplanbestemmelser om at det må foreligge "særskilt tillatelse" for riving, bruksendring og ombygging som fører til at boliger forsvinner.³⁹

I lovproposisjonen til de nye hjemlene i §§ 11-5 og 12-7 bemerker departementet at kommunen vil ha hjemmel til å gi planbestemmelser om at det «ikke er tillatt å omgjøre eller ta i bruk en boenhet til hybler, hybelhus eller lignende.»⁴⁰ Departementet presiserer samtidig at loven ikke hjemler planbestemmelser om «hvem» som disponerer en boenhet.⁴¹ Kommunen kan for eksempel ikke gi bestemmelser som forbyr «bofellesskap», «familieboliger der det bor flere generasjoner» med videre. Det departementet påpeker her, er et konkret utslag av de generelle rammene for å gi planbestemmelser.

Innholdsmessig fremstår § 11-5 og § 12-7 som temmelig klare. Kommunen kan gi planbestemmelser med forbud mot hyblifisering eller vilkår for det samme. Kommunen kan ikke gi planbestemmelser med krav om søknad og tillatelse knyttet til hyblifisering.

5.3 Handlingsrommet til å gi planbestemmelser om hyblifisering

³⁸ KMD, Høringsnotat, Forslag til endringer i lov om planlegging og byggesaksbehandling, (plan- og bygningsloven), lov om eierseksjoner (eierseksjonsloven) og lov om burettslag (burettslagslova), 3. mai 2019

³⁹ KMD (2019) s. 24-25.

⁴⁰ Prop. 64 L (2020-2021) punkt 6.5.2.

⁴¹ Prop. 64 L (2020-2021) punkt 6.5.2.

5.3.1 Innledning

Med lovendringen i 2021 kan en si at det «systemet i systemet» en hadde med pbl. (2008) § 31-6, og før det pbl. (1985) § 91 a, er forlatt. Vi er tilbake til et system hvor planbestemmelser som styrer bruk av arealer, bygg og anlegg må gis innenfor de ordinære rammene for hva det kan gis bestemmelser om i plan- og bygningsloven. Med dette er vi også tilbake til det ordinære systemet i byggesaksdelen, når det gjelder søknad om tiltak, slik tiltak er definert i lov eller plan, jf. pbl. § 1-6, jf. pbl. § 20-1.

Med hjemmel i plan- og bygningsloven § 11-9 kan kommunen gi rettslig bindende bestemmelser til arealdelen av kommuneplanen. Etter § 12-7 kan kommunen gi rettslig bindende bestemmelser til reguleringsplan. Som ledd i arbeidet med innføring av nye regler om hyblifisering, ble § 11-9 nummer 5 og § 12-7 nummer 2 endret slik at de to lovbestemmelsene hjemlet det å gi planbestemmelser om «oppdeling av boenheter til hybler»:

Kommunen kan uavhengig av arealformål vedta bestemmelser til kommuneplanens arealdel om: (...) byggegrenser, utbyggingsvolum og funksjonskrav, herunder om universell utforming, leke-, ute- og oppholdsplasser, skilt og reklame, parkering, frikjøp av parkeringsplasser etter § 28-7 og **oppdeling av boenheter til hybler**⁴²

I reguleringsplan kan det i nødvendig utstrekning gis bestemmelser til arealformål og hensynssoner om følgende forhold: (...) vilkår for **eller forbud mot former for** bruk av arealer, bygninger og anlegg i planområdet, **som oppdeling av boenheter til hybler** og byggegrenser, for å fremme eller sikre formålet med planen, avveie interesser og ivareta ulike hensyn i **eller utenfor** planområdet⁴³

Plan- og bygningsloven § 31-6 hadde følgende ordlyd:

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

⁴² LOV-2021-05-11-37.

⁴³ LOV-2021-05-11-37.

- c. å slå sammen boliger eller dele opp boenheter til hybler
- d. annen ombygging av bolig enn den som omfattes av b

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.

Endringene i pbl. kap. 11 og 12 ble omtalt som en videreføring av pbl. § 31-6. Dette er forsiktig sagt lite treffende. Både prosessuelt og materielt var dette langt fra noen videreføring. Adgangen til å stille krav om særskilt tillatelse er forlatt som et system, og det er nå opp til kommunen selv å definere hvilke tiltak som er forbudt eller hvilke vilkår som må være oppfylt for å kunne gi tillatelse. Intensjonen med lovendringen var å sikre at kommunene skulle kunne forby oppdeling av boenheter (hyblifisering) gjennom planbestemmelser.

5.3.2 Handlingsrommet til å kreve særskilt tillatelse etter overgangsreglene

Systemet med særskilt tillatelse ble som nevnt borte med opphevingen av pbl. § 31-6 i 2021. Med dette forsvant også det forvaltningsskjønnet kommunene var tillagt å utøve fra sak til sak. Vi er som sagt tilbake til det ordinære systemet i plan- og bygningsloven, og kommunen må fra sak til sak ta stilling til om et tiltak er omfattet av forbud eller vilkår etter en planbestemmelse som styrer hyblifisering. Tiltak i strid med en slik bestemmelse krever en dispensasjon for lovlig å kunne gjennomføres. Plan- og bygningsloven § 19-2 andre ledd gir anvisning på et rettsanvendelsesskjønn. Kommunens adgang til å gi tillatelse er dermed styrt av en bestemmelse som er omtalt som en *sikkerhetsventil*.⁴⁴ Dette har fått lite oppmerksomhet i forarbeidene, men gir selvsagt helt andre rettslige rammer for kommunenes vurderinger fra sak til sak, enn det som var tilfelle med det forvaltningsskjønnet 31-6 ga anvisning på.

Et spørsmål som gir grunnlag for en refleksjon, er hvordan en skal forstå overgangsbestemmelsen til endringsloven.

Overgangsbestemmelsen i endringsloven 11. mai 2021 nr. 37 slår fast:

⁴⁴ Se Prop. 110 L (2016-2017) s. 35 hvor det sies: *Dispensasjon er ment som en snever unntaksbestemmelse som skal fungere som sikkerhetsventil for å hindre urimelige resultater.*

Kommuneplanbestemmelser gitt med hjemmel i plan- og bygningsloven § 31-6, slik denne lød frem til denne loven trer i kraft, gjelder inntil de erstattes av nye planbestemmelser, men faller bort senest åtte år etter at denne loven trer i kraft

Den delen av endringsloven som opphever pbl. § 31-6 trådte i kraft 1. januar 2023.⁴⁵ Det innebærer at planbestemmelser gitt før 1. januar 2023 med hjemmel i den tidligere § 31-6, senest faller bort 1. januar 2031. Dersom virketiden på åtte år utløper uten at de eldre bestemmelsene blir erstattet av nye bestemmelser, vil de eldre bestemmelsene uten videre bortfalle.

Med dette som utgangspunkt oppstår et spørsmål. Hvordan skal en forstå ordlyden «inntil de erstattes av nye planbestemmelser»? Nye planbestemmelser om hyblifisering som vedtas etter 1. januar 2023 må hjemles i pbl. § 11-9 nr. 5. Lovens uttrykk «erstattet» må etter vårt syn forstås slik at enhver endring av planbestemmelser om hyblifisering med henvisning til den nå opphevede § 31-6, utløser et krav om bringe planbestemmelsen i samsvar med hjemmelsgrunnlaget i pbl. § 11-9 nr. 5 slik den lyder i dag. En slik endring vil også innebære en oppheving av ordningen med særskilt tillatelse. Denne konklusjonen gir også god sammenheng med reglene om endring av planer i pbl. § 11-17 og pbl. § 12-14. Dette er formelle prosesser, herunder høringer av forslag til endringer, dette tilsier etter vårt syn at «erstattet» må forstås som endringer etter de prosesser plan- og bygningsloven krever.

Spesialmerknadene til overgangsbestemmelsen gir ingen føringer for hvordan uttrykket «erstattet» skal forstås. Vi kan ikke se at det skulle være grunnlag for å operere med ulike muligheter til videreføring av et forlatt system basert på en skjønnsmessig vurdering av hvor mye som er endret eller erstattet i en bestemmelse. Intensjonen med lovendringen må etter vårt syn ha vært at etablerte systemer skulle kunne videreføres i inntil 8 år etter lovendringens ikrafttredelse, men at alle endringer i planbestemmelser med henvisning til pbl. § 31-6 etter lovendringens ikrafttredelse, skal behandles etter nye regler fullt ut.

5.3.3 Handlingsrommet til å gi materielle bestemmelser om hyblifisering

En drøftelse av det rettslige handlingsrommet til å gi planbestemmelser for å styre hyblifisering må ta utgangspunkt i ordlyden i de lovbestemmelsene som hjemler slike planbestemmelser, altså 11-5

⁴⁵ Kgl.res. 14. oktober 2022 (FOR-2022-10-14-1738).

nr. 5 og 12-7 nr. 2. Ordlyden i de to bestemmelsene er forskjellig. Plan- og bygningsloven § 11-9 nr. 5 slår fast at det kan gis bestemmelser til kommuneplanens areal del om «oppdeling av boenheter til hybler». Plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 2 slår fast at det kan gis planbestemmelser til reguleringsplaner om «vilkår for eller forbud mot former for bruk av arealer, bygninger og anlegg i planområdet, som oppdeling av boenheter til hybler». Selv om ordlyden er forskjellig, kan ikke vi se at det grunnlag for å si at *hva* det kan gis bestemmelser om er forskjellig. Det ligger i sakens natur at den styringen av hyblifisering som pbl. § 11-9 nr. 5 åpner for, nettopp må handle om at forskjellige former for hyblifisering forbys, eller at det oppstilles særskilte vilkår for å gjennomføre hyblifisering, slik pbl. § 12-7 nr. 2 gir uttrykkelig anvisning på. I spesialmerknadene til pbl. § 11-9 nr. 5 sies det:⁴⁶

Kommunen kan for eksempel med hjemmel i bestemmelsen gi planbestemmelser som setter vilkår for eller forbyr at boenheter deles opp i mange hybler. En slik bestemmelse til kommuneplanens arealdel kan for eksempel lyde slik: Boenhetene i område BBB (boligbebyggelse-blokkbebyggelse) 1 til BBB 3, kan ikke oppdeles til hybler. På den annen side gir bestemmelsen ikke hjemmel for å gi planbestemmelser som forbyr at en eier etablerer en eller flere utleieenheter (hybel eller hybelleilighet) i egen bolig. (Vår understrekning)

Sett i sammenheng med uttalelser om at det først og fremst er den næringsmessig hyblifiseringen en har ment å ramme, gir dette god mening. Selv om særmerknaden til § 11-9 nr. 5 er tydelig og klar, har den likevel ikke støtte i ordlyden i pbl. § 11-9 nr. 5 og 12-7 nr. 2. Uttalelsene i forarbeidene om næringsmessig hyblifisering er også problematiske opp mot plan- og bygningslovens system, da de knytter seg til hvem som eier bygget, ikke hvordan arealbruken og virksomheten skjer. Skulle en komme i mål med et skille mellom næringsmessig og privat hyblifisering, slik forarbeidene kan virke å legge opp til, måtte plan- og bygningsloven operere med to ulike arealformål for boliger, eksempelvis arealformålene boligformål-utleie og boligformål-eie. Det sier seg selv at dette nok ville gi mange utilsiktede virkninger.

Etter vårt syn er det særlig to forhold kommunen bør være oppmerksomme på når den vurderer å gi bestemmelser som er ment å styre hyblifisering.

For det første bør kommunene være tydelig på hvordan en ønsker å styre hyblifisering. Dette har en side mot håndhevingen av bestemmelsen. Loven åpner opp for at det oppstilles forbud mot hyblifisering, eller at det oppstilles vilkår for hyblifisering. Vi vil tro at det av hensyn til praktiseringen av bestemmelsen er mest hensiktsmessig å oppstille forbud mot oppdeling av boenheter. Det å gi

⁴⁶ Prop. 64 L (2020-2021) s. 81.

planbestemmelser om vilkår for oppdeling kan trolig i større grad skape utfordringer med hensyn til utforming og håndheving. Det vil trolig være vanskelig for kommunene å formulere bestemmelser om vilkår for oppdeling som er tilstrekkelig klare, og ikke gir utilsiktede virkninger. Vi understreker likevel at loven klart åpner opp for å stille nærmere vilkår for oppdelingen gjennom en planbestemmelse.

Det er også viktig å understreke at kommunene har en vid adgang til å bestemme hvilke områder forbudet mot hyblifisering skal gjelde for. Til tross for at lovgiver i flere sammenhenger har uttrykt at den store utfordringen med hyblifisering knytter seg til næringsmessig hybelutleie, har vi vanskelig for å se at kommunen kan gi bestemmelser som alene rammer næringsmessig hyblifisering. Dette ligger utenfor de generelle rammene for hva det kan gis bestemmelser om i en arealplan, da en slik bestemmelse i praksis vil knytte seg til hvem som hyblifiserer, og ikke bruken eller virksomheten som sådan. Premisset for denne konklusjonen er likevel at bruken og virksomheten ligger innenfor rammene av arealformålet. I forarbeidene skriver departementet:⁴⁷

Departementet legger til grunn at fellesnevneren for «hyblifisering» er at boliger bygges om, eller på annen måte tilrettelegges for beboelse for flere personer enn det som er vanlig for en bolig med tilsvarende størrelse og romløsning.

Dette rekker videre enn næringsmessig ombygging, og rammer etter sin ordlyd eksempelvis også hyblifisering av leiligheter og eneboliger.

For det andre bør kommunene være tydelige på hvilke hensyn den har lagt vekt ved vedtagelse av planbestemmelsen. Dette har en side mot kontroll med om kommunen har lagt vekt på rettslig relevante hensyn ved utforming og vedtakelse av bestemmelsen. I dette ligger at en rekke hensyn som alderssammensetning i et område, gjennomtrekk av beboere, mulig bråk, festing o.l. ikke vil være rettslig relevante hensyn, da dette ligger utenfor hensyn plan- og bygningsloven skal ivareta. Begrunnelser knyttet til hva området tåler av boligenheter opp mot eksisterende infrastruktur, kapasitet, trafikk, parkering o.l. vil derimot være rettslig relevante hensyn, som kan begrunne et forbud mot hyblifisering.

Det er viktig å være oppmerksom på at kommunene også kan gi andre planbestemmelser av boligpolitisk karakter, og som derfor kan ha en side mot rettslig og faktisk mulighet til å hyblifisere. Slike bestemmelser kan komme *i tillegg til* eller *i stedet for* bestemmelser som retter seg direkte mot

⁴⁷ Prop. 64 L (2020-2021) s. 65.

oppdeling av boenheter. På reguleringsplannivået gir pbl. § 12-7 nr. 5 uttrykkelig hjemmel til å angi krav om «antallet boliger i et område», samt «største og minste boligstørrelse». Et annet eksempel kan være funksjonskrav som stilles til tiltak med hjemmel i pbl. § 11-9 nr. 5 og 12-7 nr. 4 og 5. I forarbeidene til pbl. § 12-7 nr. 5 sies det:⁴⁸

Bestemmelsen gjelder for boligområder, og utfyller øvrige bestemmelser om grad av utnytting, utforming og bruk. Hensikten er å styrke reguleringsplanen som boligpolitisk styringsverktøy, knyttet til fordeling av boligtyper og leilighetsstørrelser, sikring av minstestørrelse, ev. krav om livsløpstandard eller andre krav til tilgjengelighet og standard.

Forarbeidene sier ikke noe om bruken av ovennevnte bestemmelser på hybler. Ordlyden tilsier at bestemmelser om minstestørrelse også kan gjelde for hybler.

I sum kan en se for seg at en kommune for noen bestemte geografiske områder oppstiller et forbud mot oppdeling av boenheter, mens det for andre områder oppstilles vilkår for oppdeling av boenheter. I begge tilfeller vil det være hensiktsmessig at planbestemmelsene definerer hva som utgjør «oppdeling av boenheter til hybler». Et første eksempel kan være at bestemmelsen skal gjelde enhver form for hyblifisering. Et annet eksempel kan være at bestemmelsen bare skal gjelde for hybler i form av enkeltstående beboelsesrom med eller tilgang til kjøkken, bad og WC. Sistnevnte bestemmelse vil i tilfelle ikke være til hinder for etablering av sokkelleiligheter og lignende.

Uavhengig av hvordan «oppdeling av boenheter til hybler» blir definert i den enkelte plan, kan *vilkår* for hyblifisering være av forskjellig karakter, for eksempel slik:

- Vilkår om maksimalt antall hybler per bygning
- Vilkår om maksimalt antall hybler per boenhet
- Vilkår om maksimal- eller minimumsstørrelse på hybler
- Vilkår om funksjoner, for eksempel slik at hybler må ha eget kjøkken, bad og WC
- Vilkår om parkeringsareal for biler eller sykler

Bestemmelser med *forbud* mot hyblifisering vil i all hovedsak være et spørsmål om geografisk avgrensning. Kommunen må gjøre en konkret planfaglig og planpolitisk vurdering av hvilke arealer som eventuelt skal være underlagt et forbud mot hyblifisering.

⁴⁸ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 234.

Det at hjemmelsgrunnlaget for styring av hyblifisering er «flyttet» fra 31-6 til § 11-9 nr. 5 og § 12-7 nr. 2 om materielle planbestemmelser, medfører som nevnt at man på byggesaksnivået en flytting fra forvaltningsskjønn til rettsanvendelsesskjønn. Hvorvidt et tiltak er i samsvar med gjeldende planbestemmelse om hyblifisering, er et spørsmål om rettsanvendelse. Kommunen må eventuelt styre hyblifisering i arealplan, ikke i byggesak, og den rettslige rammen for konkrete vurderinger i plansaker, herunder hvilke hensyn og interesser som kan tillegges vekt, er vesentlig innskjerpet.

Skriftlige planbestemmelser om hyblifisering kan i prinsippet angi sitt geografiske virkeområde på en tilstrekkelig klar og entydig måte, for eksempel ved angivelse av matrikelnumre eller adresser. Etter kart- og planforskriften av 2025, som trer i kraft 1. juli 2025, er det uansett mulig å angi det geografiske virkeområdet på plankartet, som et *bestemmelsesområde*.⁴⁹ Bestemmelsesområde kan bli brukt både i reguleringsplan og i arealdelen til kommuneplanen, se kart- og planforskriften av 2025 vedlegg IV og V. Alternativt kan selve planbestemmelsen om hyblifisering fastsette at et vedlegg som angir det geografiske virkeområdet, for eksempel et kartbilag, skal være juridisk bindende. Vi viser i den forbindelse til kart- og planforskriften av 2025 § 9 første ledd bokstav b. I sistnevnte tilfelle må vedlegget bli saksbehandlet som en del av selve arealplanen, blant annet slik at vedlegget må følge med planforslaget til høring og offentlig ettersyn.

5.4 Ulovlighetsoppfølging

5.4.1 Innledning

Kommunene har en generell plikt til å forfølge ulovligheter. Plikten følger av plan- og bygningsloven § 32-1. Ulovligheter i plan- og bygningslovens forstand er overtredelse av lovbestemmelser, planbestemmelser og forskrifter. Overtredelser kan bestå av brudd på materielle bestemmelser og prosessuelle bestemmelser. Et eksempel på et brudd på en materiell bestemmelse kan være en planbestemmelse om forbud mot oppdeling av boenheter. Et eksempel på et brudd på en prosessuell bestemmelse kan være manglende søknad for tiltak det er søknadsplikt jf. pbl. § 20-2.

5.4.2 Overtredelse av brudd på forbud eller vilkår for oppdeling av boenheter

Oppfølging av brudd på planbestemmelser om oppdeling av boenheter er på mange måter «syretesten» på om utformingen av en konkret planbestemmelse oppfyller kravene til klarhet og presisjon.

⁴⁹ FOR-2025-01-20-52.

Et brudd på et forbud mot oppdeling av en boenhet bør være relativt enkelt å fastslå. Det som trolig er vanskeligere å fastslå, er brudd på ulike vilkår som kan være oppstilt i en planbestemmelse. Fra et plantolkningsperspektiv er imidlertid problemstillingen kjent. Kommunen må formulere seg klart og tydelig i slike planbestemmelser. I veilederen til reguleringsplaner uttaler departementet:

Tekstlige bestemmelser skal være formulert i et klart og entydig språk. For å unngå for stort tolkningsrom må bestemmelser være skrevet i 'skal'-form. Det skal gå klart frem hvilket formål en bestemmelse gjelder for, og det skal vises til rett hjemmel for formålet i plan- og bygningsloven § 12-5 og utdypingen i kart- og planforskriften vedlegg I bokstav A.

Tiltak i strid med «skal-bestemmelser» vil nok i de fleste tilfeller la seg operasjonalisere som ulovlighetsoppfølging etter plan- og bygningsloven.

5.4.3 Manglende særskilt tillatelse

Kommuner som har videreført en planbestemmelse hvor pbl. § 31-6 fortsatt gjelder, har også videreført et særskilt grunnlag for ulovlighetsoppfølging. Plan- og bygningsloven § 31-6 siste ledd slår fast at:

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.

Det er ikke uten videre enkelt å se hva denne bestemmelsen tilfører kap. 32 om ulovlighetsoppfølging. Etter pbl. § 32-3 kan kommunen helt generelt kreve retting der tiltak er gjennomført i strid med lov, forskrift eller plan. En kan kanskje si at pbl. § 31-6 siste ledd er noe tydeligere en § 32-3 når den bruker ordlyden; *kommunen påby at den settes i slik stand at den kan tjene sitt opprinnelige formål*. Forarbeidene til 2008-loven gir ingen omtale av bestemmelsen.

5.5 Oppsummering

Plan- og bygningsloven § 11-9 nr. 5 og 12-7 nr. 2 gir kommunene en generell og vid adgang til å forby, eller stille vilkår for, oppdeling av boenheter til hybler. Utformingen av bestemmelser stiller kommunene overfor store utfordringer, ettersom lovgiver ikke har gitt noen legaldefinisjon av hva som rettslig sett er «hyblifisering».

Lovhistorikken, herunder også forarbeidene til någjeldende bestemmelser, reiser mange spørsmål med hensyn til hva slags endret bruk av bygningsmassen lovgiver har med at kommunene skal kunne

styre. I perioden frem til 1. januar 2031 vil i tillegg eventuelle videreførte kommuneplanbestemmelser basert på tidligere pbl. § 31-6, skape egne utfordringer.

Vi vil anta at kommunens planbestemmelser om hyblifisering vil skape mange tolknings- og håndhevningsutfordringer, som statsforvalter, Sivilombudet og domstolene vil måtte avklare.

6 Den generelle lovgivningen om hyblifisering

6.1 Studentlovgivningen

Studentlovgivningen kan være av *indirekte* betydning for spørsmålet om hyblifisering. Det er i hovedsak studentsamskipnader som leier ut hybler til studenter, men det eksisterer også studentboligstiftelser som driver med tilsvarende utleievirksomhet. Vi legger til grunn at den gjennomsnittlige leieprisen for studenthybler ligger noe lavere enn for det vi kan betegne som «privathybler», det vil si hybler som ikke er leid ut av studentsamskipnader eller studentboligstiftelser. Vi viser også til forskrift om unntak fra husleieloven § 3-5 om depositum.⁵⁰ Studenter skal utgjøre cirka en tredjedel av det samlede antallet leiere i Norge.⁵¹

Rent logisk kan en økning i tilbudet av studentboliger medføre en reduksjon i etterspørselen av privathybler, hvilket igjen kan motvirke hyblifisering. På den annen side kan etterspørselen i det samlede leiemarkedet være så høy, at frigjøring av privathybler som følge av økt tilgang på studentboliger, i hovedsak fører til en reduksjon i det generelle leieprisnivået.

Studentsamskipnadene er regulert av studentsamskipnadsloven.⁵² Loven fastslår at en studentsamskipnad er et eget rettssubjekt, som skal ivareta velferdsbehovet til studentene ved det enkelte lærested.⁵³ Det er i dag opprettet til sammen fjorten studentsamskipnader. Studentboligstiftelser er regulert av stiftelsesloven.⁵⁴ Kjennetegnet på en studentboligstiftelse er stiftelsen i all hovedsak driver med forvaltning av studentboliger.⁵⁵

Utfyllende bestemmelser om virksomheten i studentsamskipnadene følger av forskrift om studentsamskipnader og forskrift om tilskudd til studentboliger.⁵⁶ Studentsamskipnadene kan få statlig tilskudd for oppføring, kjøp, ombygging eller rehabilitering av studentboliger, og studentboligstiftelser kan i «særlige tilfeller» få slikt tilskudd.⁵⁷

⁵⁰ LOV-1999-03-26-17 og FOR-2009-06-02-628.

⁵¹ NOU punkt 32.4.1.

⁵² LOV-2007-12-14-116.

⁵³ Studentsamskipnadsloven § 1 første ledd første punktum og § 3 første ledd.

⁵⁴ LOV-2001-06-15-59.

⁵⁵ Studentsamskipnadsloven § 1 siste ledd.

⁵⁶ FOR-2008-07-22-828 og FOR-2004-01-28-424.

⁵⁷ Forskrift om tilskudd til studentboliger §§ 1, 2 og 3.

Norsk studentorganisasjon (NSO) opererer med en overordnet nasjonal målsetting om at de studentboligene som er eid eller distribuert av studentsamskipnadene, skal gi studentene en samlet boligdekningsgrad på minst 20 %. Målsettingen er altså at studentboligene skal huse en av fem studenter i Norge. NSO bemerker samtidig at det enkelte lærested kan ha behov for en høyere dekningsgrad enn 20 %. «Studentboligundersøkelsen 2024», som er utarbeidet av NSO, viser studentboligene fra studentsamskipnadene ga en dekningsgrad på snaut 15 %:

Tabell 2 Dekningsgrad for studenthybler (NSO)

År	Studenter	Hybelenheter (HE) ⁵⁸	Dekningsgrad
2024	274 266	40 966	14,94 %

For så vidt gjelder mulige virkemidler for å øke tilgangen på studentboliger, nevner vi at NSO i «Studentboligundersøkelsen 2024» blant annet ønsker seg følgende:

- Studentsamskipnadene skal stå for hovedtilbudet av studentboliger, men slik at studentboliger fra boligstiftelser og andre aktører skal være et supplement. Studentboligstiftelser og andre ikke-kommersielle aktører skal kunne motta statstilskudd for oppføring av nye studentboliger, under den forutsetning at studentsamskipnadene ikke klarer å innfri de lokale behovene.
- Etablering av en fast ordning for oppgradering av eksisterende studentboliger med statlig tilskudd, slik at man unngår salg eller rivning av eldre studentboligbygninger.
- Urealiserte tilskudd skal bli tilbudt andre studentsamskipnader, eventuelt studentboligstiftelser og ikke-kommersielle aktører, før tilskuddene blir tilbakeført til staten.
- Tilskuddssatsene skal tilsvare 49 prosent av de totale tomte- og oppføringskostnadene.
- Vertskommunene skal stille med vederlagsfrie eller prisreduerte tomter for studentboligbygninger, eventuelt gi forkjøpsrett til tomter ved studiesteder eller i sentrumsnære områder.
- Saksbehandlingen etter plan- og bygningsloven skal være effektiv, og vertskommunen skal ikke oppstille krav om erstatningsarealer og rekkefølgetiltak.

⁵⁸ Begrepet «hybelenhet» er definert i «Studentboligundersøkelsen 2024» side 21.

Vi kan vanskelig si noe om eksistensen og omfanget av eventuelle nye studentboligbygninger i nærmeste fremtid.⁵⁹ Vi kan heller ikke si noe konkret om, og eventuelt i hvilken grad, en økning i tilgangen på studentboliger kan bidra til å redusere hyblifisering. Generelt sett må vi likevel anta at flere nye studentboligbygninger i noen grad kan redusere omfanget av ny hyblifisering, særlig i pressområder.

I kart- og planforskriften av 2025, som trer i kraft 1. juli 2025, er *studentboliger* angitt som et lovlig arealformål under hovedformålet bebyggelse og anlegg. Arealformålet studentboliger kan bli angitt både i reguleringsplan og i arealdelen til kommuneplanen, se kart- og planforskriften av 2025 vedlegg I og II.

6.2 Boliglovgivningen

6.2.1 Generelt

Vi vil som et utgangspunkt bemerke at lovgivningen setter klare rammer for organiseringen av boligsammenslutninger, noe som også smitter over på muligheten for hyblifisering.

Burettslagslova gjelder for «borettslag», det vil si sameieforetak som har til formål å gi andelseierne bruksrett til egen bolig i foretakets eiendom (boret), se burettslagslova § 1-1. Burettslagslova § 1-4 første ledd angir at det *ikke* er adgang til å stifte aksjeselskap eller allmennaksjeselskap med samme formål som borettslag. For så vidt gjelder aksjeselskaper som er stiftet før burettslagslova trådte i kraft, og med samme formål som borettslag, følger det av § 1-4 andre ledd at burettslagslova § 1-5, § 4-2, kapittel 5 og § 13-5 gjelder tilsvarende for (bolig)aksjeselskapet.

Eierseksjonsloven gjelder for eierseksjonssameier, nærmere bestemt (1) eierseksjoner som er opprettet etter gjeldende eierseksjonslov kapittel III, (2) eierseksjoner som er opprettet på tilsvarende måte før gjeldende eierseksjonslov trådte i kraft, og (3) sameieandeler i bebygd eiendom med tilknyttet eiendomsrett til en bruksenhet, når forholdet er lovlig opprettet og tinglyst før 22. april 1983, se eierseksjonsloven § 2. Eierseksjonsloven fastslår at loven skal sikre interessene til både «eierseksjonssameiet som fellesskap, de enkelte seksjonseierne, brukerne, utbyggerne og samfunnet.»

⁵⁹ I pressemelding fra Kommunal- og distriktsdepartementet 17. mars 2025 varsles det økt satsing på bygging av studenthybler. Se; <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/rekordstor-tildeling-til-nye-studentboliger/id3092023/>

Eierseksjonsloven § 3 angir at avtale om at en sameier i bebygd eiendom med flere bruksenheter, skal ha enerett til bruk av bolig i eiendommen for mer enn ti år, vil være *ugyldig*. Dersom bygningen er eid av et ansvarlig selskap, er deltakelse i selskapet likestilt med sameie i bygningen.

Det ovennevnte innebærer i korte trekk at alle *nye* boligsammenslutninger må være organiserte som enten borettslag eller eierseksjonssameier. Både burettslagslova og eierseksjonsloven gir samtidig bestemmelser som er ment å regulere hyblifisering.

Som følge av det lovbestemte kravene til oppretting av boligsammenslutninger, vil vi sitte igjen med et antall *eldre* boligbygninger som faller utenfor virkeområdet for både burettslagslova og eierseksjonsloven. Slike boligbygninger kan være av forskjellig karakter, men det mest sentrale må være eldre bygårder, som er eid av en enkeltstående person, eller som ligger i tingsrettslig sameie mellom to eller flere personer, heretter kalt «leiegårder».

I fortsettelsen av det ovennevnte, og med adresse til spørsmålet om hyblifisering, kan vi på et overordnet plan legge til grunn følgende:

- Spørsmålet om hyblifisering er i stor grad ivaretatt gjennom bestemmelsene i burettslagslova og eierseksjonsloven. For så vidt gjelder borettslag og eierseksjonssameier, må vi som et klart utgangspunkt anta at burettslagslova og eierseksjonsloven gir bestemmelser som (1) balanserer fordeler og ulemper knyttet til privatbasert hyblifisering, og (2) eliminerer muligheten for næringsbasert hyblifisering, i hvert fall for alle praktiske formål.
- Spørsmålet om næringsbasert hyblifisering er i hovedsak et tema for leiegårder, ettersom slike boligbygninger går klar av bestemmelsene i både burettslagslova og eierseksjonsloven. Kort og upresist kan vi si at leiegårder representerer et historisk betinget problempotensial med hensyn til næringsbasert hyblifisering. Vi er ikke kjent med statistikk som viser antallet eksisterende leiegårder, men vi antar at det store flertallet av boligsammenslutninger er opprettet som enten borettslag eller eierseksjonssameier. Slik sett vil vi sitte igjen med et mindretall av boligbygninger som i særlig grad gir et potensial for næringsbasert hyblifisering, nemlig de eksisterende leiegårdene. Vi må samtidig se hen til at den såkalte leiegårdsloven, som blant annet gir bestemmelser om kommunal forkjøpsrett til leiegårder som skifter eier.

Nedenfor skal vi se på hvordan spørsmålet om hyblifisering er regulert i burettslagslova og eierseksjonsloven. Vi skal også gå inn på leiegårdsloven. Først skal vi likevel se på visse utviklingstrekk

i lovgivningen om hyblifisering. Utviklingstrekkene er etter vårt syn av stor interesse for spørsmålet om vi ser behov for ytterligere virkemidler mot negative effekter av hyblifisering. Det samme gjelder for spørsmålet om hvor sannsynlig det i tilfelle er med eventuelle tilhørende lovvedtak.

6.2.2 *Utviklingstrekk*

I 2025 er vi på tampen av en tidslinje hvor det fra lovgiver allerede er utredet og vedtatt lovgivning som legger begrensninger på adgangen til hyblifisering. Av den grunn vil vi kort beskrive fremveksten av det som er gjeldende boliglovgivning primo 2025.

Lovendringene i 2021 gjaldt så vel eierseksjonsloven som plan- og bygningsloven. Formålet med lovendringene var at «både kommunene og det enkelte sameie skulle få bedre verktøy for å håndtere og påvirke omfanget av hyblifisering.»⁶⁰ Et kjernetema i den forbindelse var «næringsmessig ombygging av boligseksjoner til en rekke hybler med et antall beboere som boligen ikke har vært bygd for.»⁶¹ Utviklingstrekkene frem mot lovendringene i 2021 var i korte trekk som følger:

*Lovvedtak 91 (2016-2017) og vedtak 705, begge datert 29. mai 2017*⁶²

I møte 29. mai 2017 vedtok Stortinget ny lov om eierseksjoner.⁶³ Stortinget traff også anmodningsvedtak som følger:

Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med et helhetlig lovforslag som vurderer problemstillingen om hyblifisering både i eierseksjonsloven og i plan- og bygningsloven.

I brev 10. januar 2018 fra departementet til komiteen, ble anmodningsvedtaket kommentert slik:

Anmodningsvedtaket behandles i departementet nå. (...) departementet vil vurdere om det er grunn til å foreslå nye eller tydeligere regler i plan- og bygningsloven, og om det bør gjøres tilføyelser i den nye eierseksjonsloven. Det opplyses også at departementet kommer tilbake til Stortinget i løpet av 2018.⁶⁴

Komiteen forventet deretter en nærmere avklaring fra departementet, før anmodningsvedtaket eventuelt kunne bli kvittert ut.

⁶⁰ Prop. 64 L (2020-2021) punkt 6.2.1.

⁶¹ Se blant annet Innst. 308 L (2016-2017) punkt 3.1

⁶² Dok.nr. 8: 140 (2014-2015), NOU 2014:6, Innst. 308 L (2016-2017)

⁶³ LOV-2017-06-16-65.

⁶⁴ Innst. 275 S (2017-2018).

Lovvedtak 47 (2018–2019), datert 26. mars 2019⁶⁵

I møte 26. mars 2019 vedtok Stortinget forslaget til innskjerping av eierseksjonsloven § 23 om ervervsbegrensninger i eierseksjonssameier.⁶⁶

Lovvedtak 93 (2020–2021), datert 20. april 2021⁶⁷

I møte 20. april 2021 vedtok Stortinget en endring av eierseksjonsloven § 49, slik at beslutning om hyblifisering krevde kvalifisert flertall på årsmøtet. Stortinget vedtok også endring av plan- og bygningsloven § 11-9 og § 12-7, slik at begge paragrafene hjemlet planbestemmelser om «oppdeling av boenheter til hybler».⁶⁸

Den 25. mai 2021 fremmet kontroll- og konstitusjonskomiteen sin innstilling om oppfølging av blant annet anmodningsvedtak i stortingssesjonen 2019-2020. I innstillingen punkt 5.4 viste komiteen til lovproposisjonen av 18. desember 2020, og anså med det anmodningsvedtaket av 29. mai 2017 som kvittert ut.

I forlengelsen av de ovennevnte lovendringene, skal vi gå nærmere inn på reglene om hyblifisering i burettslagslova og eierseksjonsloven per 2025.

6.2.3 Burettslagslova

Burettslagslova § 5-3 angir det såkalte «eier-bruker-prinsippet». En andelseier kan ikke uten samtykke fra styret overlate bruken av boligen til andre utover det som følger av burettslagslova § 5-4 om bruksoverlatelse når andelseieren selv bor i boligen, § 5-5 om bruksoverlatelse for opptil tre år, og § 5-6 om bruksoverlatelse med særlig grunn.

Burettslagslova § 1-4 første ledd setter forbud mot stiftelse av aksjeselskap eller allmennaksjeselskap med samme formål som borettslag. Et aksje- eller allmennaksjeselskap kan heller ikke endre formål eller eierstruktur, slik at selskapet blir et boligaksjeselskap. Burettslagslova § 1-4 andre ledd angir at aksjeselskap som er stiftet før ikrafttreddelsen av burettslagslova, og med samme formål som borettslag, vil være underlagt bestemmelsene i burettslagslova kapittel 5, herunder § 5-3 om «eier-bruker-prinsippet».

⁶⁵ Prop. 36 L (2018-2019), Innst. 215 L (2018–2019)

⁶⁶ LOV-2019-04-10-13.

⁶⁷ Prop. 64 L (2020–2021), Innst. 323 L (2020–2021)

⁶⁸ LOV-2021-05-11-37.

Fordi andelseier som hovedregel ikke kan overlate bruken av boligen til andre, vil selve borettslagsmodellen i vesentlig grad begrense muligheten for hyblifisering. Vi kan langt på vei si at hyblifisering ikke er et relevant tema i borettslag og boligaksjeselskaper, som følge av «eier-bruker-prinsippet».

6.2.4 Eierseksjonsloven

Eierseksjonsloven § 24 første ledd fastslår at seksjonseier disponerer fritt over egen seksjon, med de begrensninger som følger av sameieforholdet og eierseksjonsloven. Seksjonseier vil som hovedregel stå fritt til å leie ut sin egen seksjon. Selv om hovedregelen er full eierrådighet over egen seksjon, kan flere av bestemmelsene i eierseksjonsloven begrense muligheten for hyblifisering:

- Eierseksjonsloven § 23 fastslår at ingen kan kjøpe eller på annen måte erverve en boligseksjon, dersom ervervet fører til at man blir eier av flere enn to boligseksjoner i eierseksjonssameiet. Forbudet omfatter også indirekte erverv av boligseksjoner, basert på nærmere fastsatte regler om identifikasjon og konsolidering.
- Eierseksjonsloven § 24 andre til sjette ledd angir at den rettslige disposisjonsretten over seksjoner kan bli begrenset ved (tilslutnings)vedtekt, eventuelt ved avtale mellom seksjonseiere eller avtale mellom seksjonseiere og tredjepersoner.
- Eierseksjonsloven § 25 andre ledd sier at verken bruksenheten eller fellesarealene kan bli brukt på en måte som gjør at andre seksjonseiere blir påført «skade eller ulempe på en urimelig eller unødvendig måte.»
- Eierseksjonsloven § 49 andre ledd bokstav g oppstiller krav om et flertall på minst to tredjedeler av de avgitte stemmene på årsmøtet, for å ta beslutning om «ombygging eller annen tilrettelegging som fører til at bruksenheten kan brukes som bolig for flere personer enn det som er vanlig for bruksenheter med tilsvarende størrelse og romløsning.»

Særlig ervervsbegrensningen i § 23 og flertallskravet etter § 49 vil innebære reelle begrensninger i muligheten for hyblifisering.

Spørsmål om ombygging eller tilrettelegging medfører at boligen kan bli brukt av flere personer enn hva som er «vanlig» for bruksenheter med tilsvarende størrelse og romløsning, vil bero på en objektiv

vurdering. Ifølge forarbeidene kan man i den forbindelse se hen til bestemmelsen i husleieloven §§ 7-1, 7-3, 7-4 og 7-5 om «overbefolkning» av boliger.⁶⁹

6.3 Ervervslovgivningen

6.3.1 Leiegårdsloven

Som tidligere nevnt, er det vårt syn at eventuelle utfordringer med næringsbasert hyblifisering primært vil være forbundet med (eldre) leiegårder, fordi slike boligbygninger faller utenfor bestemmelsene i både burettslagslova og eierseksjonsloven. Et sentralt poeng i den forbindelse er at leiegårdsloven gir kommunen mulighet til å hank inn leiegårder, gjennom bruk av lovbestemt forkjøpsrett.⁷⁰

Leiegårdsloven § 1 første ledd definerer «leiegård» som «utleieeiendom hvor mer enn halvparten av bruksarealet er innredet til beboelse og inneholder minst fem boliger.» I § 1 andre ledd heter det at eiendommen opphører å være leiegård når en eventuell begjæring om oppdeling av eiendommen i eierseksjoner er tinglyst.⁷¹ En samleseksjon for boliger, som oppfyller kravene i § 1 første ledd, skal likevel bli ansett som en leiegård.⁷²

Leiegårdsloven § 2 angir at forkjøpsrett blir utløst «når eiendomsrett til leiegård i kommunen blir overført til andre enn staten eller den fylkeskommune der eiendommen ligger.» Forkjøpsretten gjelder likevel ikke overføringer ved «arv, skifte eller ekspropriasjon.»

Leiegårdsloven § 3, som er en viktig bestemmelse, presiserer at kommunen kan bruke forkjøpsretten [1] på vegne av leierne, når disse ønsker å overta leiegården som borettslag eller eierseksjonssameie, [2] på egne vegne, [3] på vegne av studentsamskipnad eller [4] på vegne av selskap som er ledet og kontrollert av kommune eller stat. For så vidt gjelder bruk av forkjøpsrett på vegne av «studentsamskipnad», viser til punkt 7.1 ovenfor med nærmere omtale av studentlovgivningen.

⁶⁹ Prop. 64 L (2020-2021) side 89 (Til § 49).

⁷⁰ LOV-1977-04-29-34.

⁷¹ Eierseksjonsloven § 10.

⁷² Eierseksjonsloven § 4 bokstav h.

DEL II: Norske og internasjonale erfaringer med effekter og regulering av hyblifisering

7 Hyblifisering i et nasjonalt perspektiv

7.1 Funn om hyblifisering og boligmiljø nasjonalt

I dette punktet oppsummerer vi dokumentstudiet knyttet til effekter av hyblifisering i norske byområder.

Vi har primært undersøkt aktuelle analyser og rapporter knyttet til Trondheim, Oslo og Bergen. Dette inkluderer materiale utarbeidet som del av områdesatsningene i Trondheim (Sosiokulturelle stedsanalyser for hhv. Tempe-Sorgenfri⁷³ og Lademoen⁷⁴ og Barn i byen⁷⁵). Høgskulen på Vestlandet utga i 2021 rapporten «Boliger for alle»⁷⁶. Rapporten inneholder en samling av rapporter knyttet til prosjektet «Hvordan sikre en integrert og representativ befolkningssammensetning innenfor framtidens fortettede områder?». Prosjektet var finansiert av Husbanken, og Bergen kommune var representert i gruppas styre. Videre har vi sett hen til stedsanalyser i Oslo.⁷⁷ NOU 2014:19 «Ny boligleielov» er også et viktig grunnlag.⁷⁸ I tillegg har vi gjennomgått utvalgte vedtak i klagesaker knyttet til oppdeling av boenheter til hybler.

De aktuelle stedsanalysene bygger både på dybdeintervjuer med velforeninger, sameier enkeltpersoner og tiltakshavere, samt vidt omfavnende digitale spørreundersøkelser (enkelte har firesifrede antall respondenter). Samtidig er det ikke hensikten med slike analyser å tilfredsstille krav til vitenskapelige forskningsrapporter. Det betyr at vi må være forsiktige når vi vurderer hvordan funnene kan brukes i offentlig forvaltning.

Foruten begrepet «hyblifisering» bruker vi her også «trangboddhet». I henhold til SSBs definisjon⁷⁹ regnes husholdninger som trangbodd dersom antall rom i boligen er mindre enn antall personer, eller

⁷³ Loe, M., mfl., *Sosiokulturell stedsanalyse Tempe – Sorgenfri*.

⁷⁴ Kjølle, K.H., mfl., *Sosiokulturell stedsanalyse av Lademoen*.

⁷⁵ Sintef, «Barn i byen - Gode oppvekstmiljøer for barn i sentrale bydeler i Trondheim.»

⁷⁶ Reksten, C. og Roald, H-J, *Boliger for alle: Et tidsskille i norsk boligpolitikk*.

⁷⁷ Ruud, M.E., mfl., «Spenninger og harmoni - Sosiokulturell stedsanalyse for Furuset.»

⁷⁸ NOU 2024: 19. Ny boligleielov.

⁷⁹ Statistisk sentralbyrå, «Trangboddhet».

én person bor på ett rom, og antall kvadratmeter (p-areal) er under 25 kvm per person. Begge forutsetningene må være til stede.

7.1.1 Overordnede rammebetingelser knyttet til bolig- og leiemarkedet

Etter andre verdenskrig har Norge i større grad enn mange andre land lagt vekt på muligheten for at en stor andel av befolkningen skal kunne eie egen bolig.⁸⁰ Samtidig har det i mindre grad vært vektlagt å utvikle en kommunal utleiesektor. I land vi ofte sammenligner oss med, har en gjerne det som kan kalles en tredje boligsektor, bestående av ikke-kommersielle utleieaktører. I tillegg har Husbanken og deres støtteordninger de senere årene, fått en mer tilbaketrukket rolle enn tidligere. I «Boliger for alle»-rapporten slås det fast at det i Norge er behov for å styrke kommunene eller andre organer med økonomiske støtteordninger for å dekke behovet for boliger.⁸¹

I NOU 2024: 19 *Ny boligleielov*, fremgår det at 20 % av den norske befolkningen leier bolig, og at denne andelen har ligget relativt stabilt over tid. Ca. halvparten av de som leier er unge med høy mobilitet, eller personer med kortsiktige behov.⁸² Ca. 15 % av studenter bor i studentboliger hos studentsamskipnadene.⁸³ Imidlertid gjenstår da ca. 500 000 personer. Ifølge NOU-en ønsker flertallet av disse å eie egen bolig, men har ikke denne muligheten.

I *perspektivmeldingen* for 2024 er det vist til at hovedutfordringene samfunnet står overfor er omsorg, sikkerhet og klima- og naturendringer, og at dette «forsterker behovet for å bruke ressursene godt og riktig». ⁸⁴

Tross en svært lav boligbygging de senere årene, og politiske målsetninger om å øke denne, er det lite som tyder på at det avsettes statlige ressurser til dette⁸⁵.

⁸⁰ Se for eksempel Reksten og Roald, «Boliger for alle: Et tidsskille i norsk boligpolitikk.»

⁸¹ Se referanse ovenfor. S. 15.

⁸² NOU 2024: 19. *Ny boligleielov*, Kap. 1.4.2.

⁸³ Norsk studentorganisasjon, «Studentboligundersøkelsen 2024.», s.6.

⁸⁴ Meld. St. 31 (2023–2024.) Kap. 1.

⁸⁵ Sørvoll, J., «100 år med boligkriser.»

7.1.2 Trangboddhet: Subjektiv opplevelse vs. objektive mål

Bjelland viser til at selv om objektiv kvalitet i boliger (for eksempel fellesarealer) har gått noe ned,⁸⁶ for eksempel der en har gått bort fra Husbank-standarder, reflekteres ikke dette helt i beboerundersøkelser. Noe av årsaken kan være at mange ser boligen som et første steg i boligmarkedet. En annen årsak kan være at en prioriterer å bo i et spesifikt område framfor boligstørrelse / standard.⁸⁷ Eksempler på ønskede kvaliteter kan for eksempel være nærhet til byen, pris, offentlig tjenestetilbud, gode uteområder inkl. parker, og andre sosiale arenaer. Se for eksempel Figur 8 og Figur 9 i Seksjon 7.2.

I stedsanalysene vi har gjennomgått i dette prosjektet er trenden den samme: Tross høye grad av trangboddhet (mellom 30 og 35 % i enkelte delbydeler i Oslo), er de fleste beboerne fornøyde.⁸⁸ Vi skal merke oss at disse undersøkelsene ikke differensierer mellom boligen den enkelte bor i. Dersom vi kun hadde sett på de som bor i små boliger kan vi forvente at bildet ville vært annerledes. Samtidig er det en indikasjon på at selv om en høy andel av befolkningen bor trangt, oppleves området som godt å bo i for de fleste.

7.1.3 Antall rom og etterspurte / nødvendige funksjoner og kvaliteter synes viktigere enn leilighetsstørrelse og romstørrelser

Ca. 65 % av trangboddheten kan knyttes til familier eller enslige med barn.⁸⁹ (Se også Figur 10 med eksempel på trangboddhet med og uten barn i Tempe-Sorgenfri bydel og Trondheim kommune). I Barn i byen-rapporten er det i intervjuene med barnefamilier vist til at boligen de nå bor i oppleves som stor nok, men at de ofte mangler det «ekstra» rommet til besøk.⁹⁰ Intervjuene viser at det er akseptabelt å gå ned på areal så lenge de nødvendige funksjonene, tjenestetilbud, pris og lokalisering er rett. De fleste av utbyggerinformantene i prosjektet hadde tro på deleløsninger og fellesarealer som tilskudd til de private boarealene. Tilsvarende funn er gjort i Oslo.⁹¹ Disse funnene gjaldt for så vidt barnefamilier / familier med ungdom, men vi antar at dette også gjelder andre befolkningsgrupper. Noen generelle etterspurte funksjoner på tvers av demografi, og som ofte kan være en begrensende faktor, er felles areal for opphold inne og ute, bod, parkering (sykkel,

⁸⁶ Bjelland, A.S.H., «Delutredning 8. Eksisterende og ny/forventet bygningsmasse.»

⁸⁷ Se for eksempel Figur 8 i Loe, M. mfl., *Sosiokulturell stedsanalyse Tempe – Sorgenfri*.

⁸⁸ Oslo kommune. Bydel Bjerke. 2020. Stedsanalyse Linderud, Sletteløkka og Veitvet

⁸⁹ Bjelland, A.S.H., «Delutredning 8. Eksisterende og ny/forventet bygningsmasse.»

⁹⁰ Sintef. 2023. Barn i byen - Gode oppvekstmiljøer for barn i sentrale bydeler i Trondheim.

⁹¹ Oslo kommune. Bydel Bjerke. 2020. Stedsanalyse Linderud, Sletteløkka og Veitvet

sykkelvogn og/eller bil, verksted). Rommene kan være enten i leilighet, bygning, eller i nærheten. Det er behov for rom for sosialt samvær, og praktiske rom som boder, vaskerom, verksteder mv. Omfanget av behovet for de ulike varierer imidlertid ut ifra befolkningsgruppen.

I de rapportene vi har gjennomgått har ikke størrelsen på rommene spesifikt blitt trukket fram som en utfordring. Det betyr ikke at utfordringer knyttet til størrelse ikke finnes, men det tyder på at antallet rom, og de nødvendige funksjonene som skal fylles, er et viktigere innsatsområde. Absolutte nasjonale krav til minstestørrelser i oppholdsrom har en gått bort fra etter TEK07 (Minimum 15 m³), og er erstattet av krav til funksjoner (lys, luft mv.), laveste takhøyde m.m. I TE10 ble denne erstattet av anbefaling om «For boenhet anbefales et minste areal på 7 m² for rom for varig opphold»⁹². Samtidig er det naturligvis viktig at rommene er store nok for å fylle sin funksjon. Byggforsk har anbefalinger om utforming av både hybler, og fellesskapsløsninger, men disse er fra hhv. 2008 og 2007, og de er ikke fritt tilgjengelig.^{93 94}

7.1.4 Tilgang til felles eller offentlige tilbud kan kompensere for manglende areal hjemme.

I flere av rapportene er det trukket fram, eller vist til, behovet for felles eller offentlige tilbud som kan kompensere for manglende plass hjemme. I intervjuene med barnefamilier i Barn i By-rapporten,⁹⁵ er det etterspurt offentlige innendørs møteplasser i nærområdet. I den sosiokulturelle stedsanalysen knyttet til områdesatsningen i Trondheim er det trukket fram at bydelene oppleves å mangle møteplasser.⁹⁶ Det blir ekstra viktig når en ikke har den ekstra plassen i hjemmet.

7.1.5 Leietakere mangler representasjon i styre eller stell.

Hybelbeboere er leietagere, og mangler gjerne i større grad enn fastboende forankring til stedet. Det kan være på grunn av at en økonomisk ikke har noen insentiv til vedlikehold, at en ser for seg å flytte etter kort tid, men også at ikke har formell medbestemmelsesrett i sameiene. Dette kan påvirke både det fysiske og sosiale bomiljøet negativt⁹⁷.

⁹² Byggteknisk forskrift (Tek10), § 12-7. Krav til rom og annet oppholdsareal. Veiledning til første ledd.

⁹³ Byggforsk, «Utforming av hybler med fellesarealer.»

⁹⁴ Byggforsk, «Boliger med fleksibilitet, fellesskapsløsninger og servicetilbud.»

⁹⁵ Se s. 27 i Sintef. *Barn i byen - Gode oppvekstmiljøer for barn i sentrale bydeler i Trondheim.*

⁹⁶ Se for eksempel s. 29 i Loe, M. mfl., *Sosiokulturell stedsanalyse Tempe – Sorgenfri.*

⁹⁷ Bjelland, A.S.H., «Delutredning 8. Eksisterende og ny/forventet bygningsmasse.»

Et typisk eksempel er at utviklere kjøper opp eldre villaer i det gamle, etablerte bomiljøet der det etableres midlertidige utleieboliger, først og fremst hybler til sesongarbeidere. Dette fører igjen til fysisk forfall av eiendommene / boligene. I tillegg til økt trafikkbelastning på lokale adkomstveier og økt press på parkering⁹⁸.

7.2 Negative konsekvenser for nabolaget og den enkelte beboeren

Nedenfor har vi oppsummert hvordan litteraturen beskriver at hyblifisering kan ha negative konsekvenser for nabolaget.

7.2.1 Brannfare og negative helsemessige konsekvenser

Ulovlig inndeling til hybler som ikke følger kravene i teknisk forskrift kan ha alvorlige konsekvenser for den enkelte beboer og nabolaget. Dette kan for eksempel være mangel på rømningsveier, manglende lysinnslipp eller luft / ventilasjon, eller andre løsninger som ikke er i tråd med forskrift. En rekke studier nasjonalt og internasjonalt peker på helseproblemer knyttet til dårlig inneluft og høy grad av trangboddhet. Samtidig trekker Bjelland fram at mange av problemene er brukeravhengige, og at beboernes ressurser for øvrig spiller inn⁹⁹.

7.2.2 Økt støy, forsøpling og redusert vedlikehold

Økt støy knyttet til fest, trafikk og ustabile boforhold er blant de gjennomgående forholdene som er trukket fram i nær alle rapportene vi har sett på.¹⁰⁰ Foruten redusert bokvalitet for øvrige beboere, fører det også til ekstraavgifter for sameiene og kommunal drift som må fordeles på de resterende beboerne / innbyggerne. Det kan også ha negative konsekvenser for nabolaget på sikt, slik som at barnefamilier flytter ut, eller at eldre opplever utrygghet i eget nabolag.

Redusert vedlikehold på boligen, utvendig og innvendig, samt uteområdene kan være et tilknyttet problem. Økt antall beboere som ikke er kjent med rutiner eller har de nødvendige fasilitetene hjemme kan også bidra til økt forsøpling. Disse forholdene kan ha negative ringvirkninger for nabolaget og beboerne som opplever redusert kvalitet på boligmasse og uteområder, og som kan begynne å se seg om etter andre steder å bo. Dette kan også være spesielt problematisk der det gjelder nabolag med vernehensyn og som krever ekstra vedlikehold.

⁹⁸ Se for eksempel Ruud, M.E. mfl., *Spenninger og Harmoni – Sosiokulturell stedsanalyse for Furuset*

⁹⁹ Bjelland, A.S.H., «Delutredning 8. Eksisterende og ny/forventet bygningsmasse.»

¹⁰⁰ Loe, M. mfl., *Sosiokulturell stedsanalyse Tempe – Sorgenfri*.

7.2.3 Redusert tilgang til trygge utearealer

Et økt antall beboere, mer flytting, og endret befolkningssammensetning kan påvirke ute- og lekeområder negativt gjennom bruk som ikke var tiltenkt, ødeleggelser, forsøpling mv. Dette kan også være knyttet til rus eller kriminalitet. Av de rapportene som vi har sett på er forholdet spesielt trukket fram i stedsanalysene i Trondheim. Men vi regner med at problemet kan være minst tilsvarende sterkt andre steder.

Gode, trygge uteområdene er trukket fram som sentralt for de fleste befolkningsgrupper, og spesielt barnefamilier og eldre for å trives på et sted. Negativ påvirkning på uteområdene kan derfor ha svært negative konsekvenser for et godt og trygt nabolag for alle.

7.2.4 Redusert trafiksikkerhet

Økt antall beboere som er avhengig av bil, gir mer biltrafikk, plassbehov til parkering, og kan ha negative konsekvenser for trafiksikkerheten. Nabolag, gater og veier som tidligere har vært opplevd som trygge å gå i, kan bli utsatt for mer trafikk.

Kommunale normer har gjerne krav til for eksempel fortau når antallet boenheter overstiger et visst antall boenheter. Når et område endrer karakter gjennom gradvis hyblifisering kan dette enten være vanskelig å fange opp, eller vanskelig å løse med hensyn til fysisk eller økonomisk gjennomførbarhet.

Dokumentstudiet tyder på at dette problemet i stor grad gjelder småhusområder, der beboerne er avhengig av bil, og i mindre grad i tett by der færre har bil, og en kan reise med andre transportformer. Det kan også ha med gatestrukturen i byen som i større grad er tilpasset et høyt antall beboere. Det er nok også i småhusområdene at endringer lettest merkes vil siden endringene har forholdsmessig mer å si i et område som var lavere utnyttet tidligere.

7.2.5 Høyere utskifting

Høy gjennomtrekk av beboere kan ha negative konsekvenser for nabolaget både sosialt og fysisk. Beboerne blir mindre kjent, flytting fører til mer slitasje, og mindre tilknytning til området kan påvirke vedlikehold negativt. Analysene fra Oslo viser til at høye priser kan forsterke problemet ved at folk ser på stedet som et midlertidig sted å bo.

Tilstedeværelsen av andre barnefamilier er den viktigste faktoren for om barnefamilier ønsker å bo i området.¹⁰¹ Dersom nabolaget ikke lenger oppleves stabilt eller trygt kan det føre til at de langtidsboende ser seg om etter andre steder å bo. Boligprisene kan også påvirkes negativt, noe som kan ha betydelige konsekvenser for den enkelte eier. Hyblifiseringen kan imidlertid også drive priser opp, og ha negative konsekvenser for andre som leier i området, og da typisk lavinntektsfamilier.



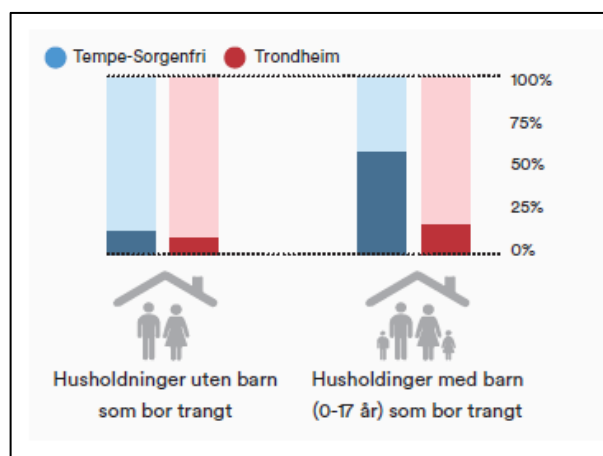
Figur 9 Resultat fra beboerundersøkelse som viser viktigste grunn til at beboeren har valgt bydelen som bosted. Kilde: Sosiokulturell stedsanalyse Tempe – Sorgenfri¹⁰³

¹⁰¹ Sintef. 2023. Barn i byen - Gode oppvekstmiljøer for barn i sentrale bydeler i Trondheim.

¹⁰³ Loe, M., mfl.



Figur 8 Ordsky fra beboerundersøgelse som viser hva en liker mest (blått) og minst (rødt) med å bo i bydelen Kilde: Sosiokulturell stedsanalyse Tempe – Sorgenfri¹⁰²



Figur 10 Andelen av befolkningen som bor trangbodd i den aktuelle bydelen og kommunen. Husholdninger med og uten barn. Kilde: Sosiokulturell stedsanalyse Tempe – Sorgenfri¹⁰⁴

7.3 Prosjektkommunens perspektiv på utfordringer i bomiljø etter hyblifisering

I prosjektets andre Arbeidsverksted, stilte vi følgende spørsmål til deltagere fra Trondheim, Kristiansand, Bergen og Oslo kommune:

Hva er særpregene med allerede hyblifiserte hus/nabolag som din kommune vil motvirke?

¹⁰² Loe, M., mfl.

¹⁰⁴ Loe, M., mfl.

Deltagerne jobbet med enten plan, byggesak, eller tilsyn, og hyblifisering. Det ble avgitt til sammen 35 svar. Ordskyen nedenfor viser resultatene med størrelse etter antall like svar, se Figur 11.

Det er tydelig at trangboddhet og dårlig bokvalitet er blant de særpregene av hyblifiserte bomiljø som kommunene vil prioritere.



Figur 11: Ordsky fra Arbeidsverksted 2 - Hva er særpregene med allerede hyblifiserte hus/nabolag som din kommune vil motvirke?

Vi stilte også spørsmål om deltakernes syn på nødvendige felles funksjoner og arealstørrelser i et hybelhus, for å forstå hva som er spesielle behov for bomiljø innen et hybelhus. Spørsmål var organisert som gruppearbeid og vi fikk 15 svar fra 12 ulike innlogginger. Svarene er strukturert som tabell under.

Svarene indikerer et behov for fokus på kjøkken / spiseområder og fellesarealer generelt, som ofte er de arealene som blir komprimert når hybler etableres. Tilstrekkelig antall bad, boder og andre fellesløsninger er også løftet fram.

Tabell 3: Oppsummering gruppeoppgave arbeidsverksted 2: Nødvendige fellesarealer i et hybelhus

Svar	Omtaler
Kjøkken / spise plass	11
Bad	5
Fellesareal (Oppholdsrom/felles stue)	12

Kommentarer om: - Sitteplasser for samvær - forslag om at arealet bør tilsvare minimum halvparten av samlet soveromsareal - Mulighet for fellesareal utenfor boenhetene - Jo flere hybler, desto større fellesareal. - Arealstørrelse fellesareal avhenger av antall beboere - Fellesareal må komme i tillegg til f.eks. gang- eller bodareal	
Bod	4
Soverom (areal minimum 6,5 eller 7m ² pr beboer, men avhenger av romløsning)	3
Utearealer (forslag 3m ² per soverom)	3
Søppelhåndtering	1
Sykkelparkering, med mulighet for å låse.	2

8 Hyblifisering i et internasjonalt perspektiv

8.1 Innledning

Klarleggingen av effekter av hyblifisering internasjonalt, bygger som nevnt på litteratur som tar for seg tre caseområder: 1) Hongkong, 2) Nederland og 3) Storbritannia. I punkt 8.2 sammenfatter vi ulike typer av effekter av hyblifisering som er fremhevet i forskning som tar for seg de tre caseområdene. Punkt 8.3 gir en sammenstilling av hvilke tiltak og reguleringer som har blitt gjennomført for å motvirke hyblifisering i caseområdene, samt erfaringer med tiltakene.

8.2 Funn om hyblifisering og boligmiljø i caseområdene.

Felles for alle caseområdene som er undersøkt, er at hybler anses som et problem når de fører til trangboddhet. Dette er til og med inkludert i Storbritannias rettslige definisjon av hybler (*Houses in Multiple Occupancy*, eller *HMO*) – der trangboddhet (*overcrowded households*) forklares som der det finnes færre soverom enn det som trengs for å unngå deling basert på alder, kjønn og relasjonen mellom husholdets medlemmer, eller at soverommene er under en viss størrelse (4,65m²).¹⁰⁵

¹⁰⁵ Gov.UK, "Overcrowded households."; Shelter England, «Check if your home is overcrowded by law.»

Forskningen knyttet til caseområdene peker på effekter av forskjellig karakter, som effekter for beboere, enkelt boliger/bygninger, effekter for nabolag, og effekter for samfunnet overordnet. Nedenfor gir vi en samlet fremstilling av ulike typer av effekter som er fremhevet. Vi gjør likevel oppmerksom på at de ulike typene av effekter, kan være fremhevet i større eller mindre grad i de tre casene.

8.2.1 Naturlig lys

Yau og Ho påpeker at mangel på naturlig lys er en utfordring i bomiljøer med små, oppdelte leiligheter. Tette og trange rom hindrer tilstrekkelig tilgang til dagslys. Dette kan gi negative effekter for beboernes psykiske og fysiske helse, for eksempel økt risiko for depresjon.¹⁰⁶ I samtlige tre land som er undersøkt, er det fastsatt krav til dagslys som kontrolleres i forbindelse med søknader om å etablere hybler.

8.2.2 Ventilasjon og støy

Mangel på tilstrekkelig ventilasjon er et annet gjennomgående problem med små, oppdelte leiligheter som er identifisert gjennom casene. Dårlig ventilasjon fører til dårlig luftkvalitet som igjen kan føre til helsemessige problemer, som luftveisproblemer og andre lignende helseplager.¹⁰⁷ I alle case-områdene er det fastsatt krav til ventilasjon, som benyttes ved behandling av søknader om tillatelser for å etablere hybler.

Nederland og Storbritannia løfter frem klager om støy, både innenfor bygninger med hybler, og i gater med hyblifiserte nabolag.¹⁰⁸

8.2.3 Vedlikehold og miljø

Chung påpeker at beboere i små oppdelte leiligheter ofte må leve under dårlige miljøhygieniske forhold.¹⁰⁹ Typiske situasjoner er at begrensede ressurser og dårlig vedlikehold fører til fuktighet, mugg og hyppig forekomst av skadedyr. Slike problemer kan gi alvorlige helsekonsekvenser, som for eksempel luftveissykdommer. Kommuner i Storbritannia kobler denne utfordringen til «usosial

¹⁰⁶ Yau, Y. og Ho, D.C.W., "Exploring policy options to combat illegal microapartments in Hong Kong."; Yau, Y. og Yip, K.C., "No more illegal subdivided units?"

¹⁰⁷ Yau, Y. og Ho, D.C.W.

¹⁰⁸ Bouwmeester, J., m.fl.; Brookfield, K.

¹⁰⁹ Chung, K. T. W., "The issue of subdivided units in Hong Kong: licensing as a solution?"

atferd» blant beboere.¹¹⁰ Det vil si likegyldighet og manglende ansvarsfølelse overfor bosituasjonen. Både Storbritannia¹¹¹ og Nederland¹¹² arbeider med å pålegge bedre bygningsvedlikehold på de som skal leie ut hybler.

Miljø sikkerhet omhandler risiko knyttet til forurensning og helsefarlige forhold. De tette boforholdene kan føre til en rekke helseplager og forverring av eksisterende helsetilstander. Dette er et problem som spesielt løftes frem fra Hong Kong, og den også kobles opp til økt forsøpling og forurensning i de europeiske casene.

8.2.4 Bygningssikkerhet

Bygningssikkerhet er en betydelig bekymring som løftes frem i Hong Kong-studiene. Uforsvarlige konstruksjoner og manglende overholdelse av bygningsregler bidrar til en situasjon der sikkerheten til boligen svekkes. Potensielle konsekvenser er kollaps eller branner.¹¹³ Brannsikkerhet er en grunnleggende bekymring som er løftet frem for alle casene.

8.2.5 Svekket sosial samhörighet og ulike normer

De casene viser flere eksempler i de ulike landene der forskjellige beboere/grupper opplever omdømme-utfordringer på nabolagsnivå når områder blir hyblifiserte. Dette kan også gå hardt ut over studenter og de med alternative livsstil der disse bor i nabolag med veletablerte langtidsbosatte som har mer homogene normer.¹¹⁴ Det skaper utfordringer for sosiale samhold.

8.2.6 Økt boligtilbud

Et funn i alle tre casene er at boligtilbudet økes med hyblifisering. Det er fremmet i alle tre casene at det er vanskelig å regulere bort hyblifisering med god samvittighet når alternativet kan være at en del av befolkningen får et verre boligtilbud eller blir bostedsløs. Forskning fra Storbritannia viser til at de ressurssvake mister boligmuligheter i nabolag hvor en lav prosent hybler tillates.¹¹⁵

¹¹⁰ Brookfield, K, "Planned Out: The Discriminatory Effects of Planning's Regulation of Small Houses in Multiple Occupation in England."

¹¹¹ Gov.UK, "Houses in multiple occupation."

¹¹² Bouwmeester, J., m.fl., «Non-compliance and non-enforcement: An unexpected outcome of flexible soft densification policy in the Netherlands."

¹¹³ Chung, K. T. W.; Yau, Y. og Ho, D.C.W.

¹¹⁴ Brookfield, K.

¹¹⁵ Brookfield, K.

8.2.7 Påvirkning på leiepriser og eiendomspriser

Alle casene viser at etablering av hybler ofte hører sammen med økt tilbud av boenheter til rimelige utleiepriser. Samtidig kan samlet pris på eiendomsmassen stige, og gjøre det vanskelig for andre beboere å bo i området. Hyblifisering har betydning på eiendomspris som resulterer i forverring av nabolagskvaliteter. Forskning viser at leieprisene har økt i områder hvor britiske kommuner har innført streng regulering av hyblifisering fordi det førte til en innsnevring av markedet.¹¹⁶

8.3 Forsøk på regulering i de tre internasjonale casene - lærdom fra andre land?

Tiltak for å regulere hyblifisering av boligmarkedet i Hongkong, Nederland og Storbritannia har ført til både noe like og ulike resultater. Nedenfor gis en sammenstilling av hvilke tiltak som har fungert og ikke, samt erfaringer av tiltakene.

Vi presiserer at vi med «regulering» i dette kapitlet tenker på begrepet i utvidet forstand, og ikke kun regulering/reguleringsplanlegging i arealplan-sammenheng.

8.3.1 Hong Kong

Etter bygningsforskriften som gjelder for Hongkong er hybler bare lovlig dersom saksbehandlingsregler og konstruksjonskrav følges. Ulovlig hybler (*Illegally subdivided units* eller *ISUs*) oppstår når kravene ikke er oppfylt.

I Hongkong har myndighetene har forsøkt å øke omfanget av tilsyn for å identifisere ulovlig hyblifisering. Analyser, med utgangspunkt i uvanlig vann- og elektrisitetsforbruk, har blitt foreslått for å avdekke mulige ulovlige underinndelinger. Slike analyser er mulig å gjennomføre med grunnlag i store data «Big data». Der ulovlige hybler har blitt avdekket er det gitt varsel med krav om endringer. Det kan gis bøter på opptil HK\$ 400,000 (ca. 572.000 NOK) og fengselsstraff på inntil to år ved domfellelse. Det kan også gis pålegg om dagbøter på HK\$ 20,000 (ca. 29.000 NOK), per dag ved fortsatt manglende overholdelse av reglene.

På grunn av den omfattende mangelen på rimelige boliger, har lokalmyndighetene noen ganger benyttet en selektiv toleransepolitikk for ulovlige boliger, og har innført en egen søknad- og

¹¹⁶ Brookfield, K.

tillatelsesprosess for å regulere gjenværende uformelle bosetninger i stedet for umiddelbart å kreve fjerning. Det vil si at boligene har blitt godkjent i ettertid gjennom et eget prosjekt / ordning.

Disse metodene har imidlertid ikke vist seg å være tilstrekkelige for å løse problemet. Det er i studiene påpekt at det er behov for strengere straffer, hyppigere inspeksjoner, bedre håndheving og økte ressurser for effektivt å kunne regulere hyblifisering i Hongkong. Kontrollen med bygg begrenses av en byråkratisk struktur som gjør det vanskelig å reagere raskt på nye oppgaver, som en plutselig økning i inspeksjonsbehov. Det er lite fleksibilitet for omdisponering av ressurser til å håndtere nye oppgaver, og for få ansatte til å dekke behovet. Byråkratiet og ressursmangel svekker effektiviteten ved inspeksjon og håndhevelse. Dette er overførbart til andre land.

Det er også forsøkt å motivere eiere til å utføre nødvendige utbedringer gjennom insentiver, og det har gitt en variabel suksess. Intensjonene har vært gode, men mangel på ressurser og manglende koordinasjon mellom myndigheter og eiere har begrenset effektiviteten av tiltaket.

Der det har vært mulig å bygge mer subsidierte utleieboliger og boligalternativer er det omtalt som mer vellykket en måte å minske ulovlige hyblifisering.¹¹⁷

Forskere på caset anbefaler følgende basert på en spillteoretisk modell: Enda større økning av bøter, hyppigere og mer strategisk tilsyn, økt bemanning til tilsynsfunksjoner, og strengere håndhevelse av gitte bestemmelser, samt tydeligere regler. Den spillteoretiske modellen illustrerer at når nivået av straff for ISU-konstruksjon øker, vil behovet for hyppige inspeksjoner fra myndighetene reduseres, og samtidig vil sjansene for at eiendomseiere konstruerer ulovlige hybler minke.¹¹⁸

8.3.2 *Nederland*

I Nederland har de jobbet med å tydeliggjøre bygningsforskrifter, øke inspeksjoner, introdusere bøter og søknadsprosesser, samt å lage informasjonskampanjer rettet mot både utleiere og leietakere for å øke bevisstheten om lovverket og oppmuntre rapportering av ulovlige forhold.

Det er en stor boligmangel i Nederland, spesielt for studenter og unge profesjonelle. Dette skaper et behov for en fleksibel policy som tillater ad hoc avgjørelser for hver enkelt situasjon. Investorer har

¹¹⁷ Chung, K. T. W.; Yau, Y. og Ho, D.C.W.

¹¹⁸ Yau, Y. og Yip.

tilpasset seg de nye reguleringene ved å enten overholde reglene, investere i andre muligheter, eller i noen tilfeller utvikle ulovlige hybler. De store utfordringene har gjort at det enkelte steder har kommunene valgt å gi en «strategisk aksept» for hyblene heller enn å håndheve reglene. Det vil si at ulovlighetene som ikke gir risiko for helse i enkelte tilfeller er sett bort fra for å sikre. Tilnærmingen har blitt sett som en mulighet for kommunene å bygge bro mellom den formelle planleggingsprosessen, og gjensidige avtaler mellom lokale interessenter.¹¹⁹ Forskningen beskriver at lokalmyndighetene gjør en helhetsvurdering av regelverk og sin håndhevingskapasitet opp mot boforhold og bosituasjon.

Det påpekes utfordringer knyttet til håndheving av eksisterende regler, hvor manglende håndhevingskapasitet har bygget ned hvorvidt kommunene opprettholder rutinene. Politiske intensjoner samstemmer ikke med økonomiske og personalressursene tilgjengelig ved kommunene.

Flere av kommunene opplevde at økt regulering av hyblifisering førte til lavere investering i boligutleiemarked.

Utrecht har redesignet sin oppdelings-policy for boliger. Dette innebærer innføring av en miljøtillatelse («omgevingsvergunning») med en tilhørende «levedyktighetstest» som vurderer både fysiske aspekter som overflateareal og lydisolering, samt generelle livskvalitetsaspekter i det relevante området. Målet er å balansere mellom å bevare bokvaliteten for innbyggerne, beskytte den knappe boligmassen, og samtidig tilby boliger for studenter og unge profesjonelle.

8.3.3 Storbritannia

Storbritannia har forsøkt å regulere hyblifisering (*Houses in Multiple Occupation* eller *HMO*) på et statlig nivå, i tillegg til kommunale ordninger. I plan- og bygningsloven (Town and Country Planning Order 2010) spesifiseres «bruks-klasser» for bygninger og arealer, og det ble introdusert en ny bruksklasse, Klasse C4 for hybler (*HMO*). Denne klassen omfatter delte hus som er bebodd av mellom tre til seks ubeslektede individer som deler noen grunnleggende fasiliteter, som et kjøkken.

Flere lokale myndigheter har innført «*Article 4 Directions*», det vil si krav til om tillatelse, for å hindre tillatt utviklingsrettighet for endring av bruk fra C3 bolig til C4 hybel (*HMO*). Brookfields 2022-studie viste at 31 av 43 undersøkte kommuner hadde innført en Article 4 Direction. Reguleringen dekker

¹¹⁹ Bouwmeester, J., m.fl.,

ofte hele administrative områder eller spesifikke nabolag og valgkretser. Dette tiltaket forhindrer at boliger i definerte områder konverteres til hybler uten å oppfylle kravene gitt i kommunens tillatelsesprosess (*licensing*).¹²⁰

Kommuner setter også begrensinger i prosentandelen hybler som er tillatte i et gitt område (ofte 10%). Dette beskrives som et mål for balanse i samfunn, spesielt med tanke på studenter. Manchester og flere kommuner har vurdert forskjellige prosentandeler til forskjellige bydeler avhengig av nabolagets kapasitet. Kommuner bruker forskjellige data for å overvåke og oppdage hybler, inkludert et register over tillatte (*licensed*) hybler og data fra kommunale skattesedler. Det bemerkes i den sammenheng at hybler i Storbritannia som er leide ut til heltidsstudenter får fritak fra kommunale skatter, noe som stimulerer til at mange hybler registreres.¹²¹

Storbritannia har altså en tilnærming der hybler er definert både administrativt, juridisk og i plan. I tillegg har flere av kommunene jobbet med regulering / sonering og tilhørende terskler. Nedenfor er en faktaboks som beskriver tilnærmingen nærmere.

¹²⁰ Brookfield, K.

¹²¹ The National HMO Lobby. «Balanced Communities and Studentification: Problems and Solutions.»

Soner og terskel for å begrense hyblifisering i Storbritannia

De fleste kommunene i Storbritannia definerer geografiske soner og terskler for å begrense andel hybler som kan tillattes. Mange har tatt i bruk råd fra en 2008-rapport «Balanced Communities and Studentification: Problems and Solutions.» Rapporten ble skrevet av interessegruppen, 'The National HMO Lobby,' som inkluderer over 50 beboergrupper og velforeninger.

Rapporten definerer at et balansert område har beboersammensetning av >60% familier, <33% enslige, og <10% hybler, basert på en små avvik fra den nasjonale befolkningssammensetningen. Rapporten påstår at lokalsamfunnet blir «ubalansert» når hybelbeboere når 20% av befolkningstallet i et område eller når hybelboliger er 10% av eiendomsmasse i området. Disse tallene tar utgangspunkt i befolkningstellinginger («*census*data») og undersøkelsen, «Survey of English Housing» som ser på boform (eie, utleie, osv). På den tiden var en «vanlig» beboerbalanse, eller nasjonal norm, i Storbritannia ansett som 72% familier, 12% enslige og 16% i hybler.

Terskel

Ulike britiske kommuner har ulike tilnærminger til å fastsette terskler for hvor mange hybler skal tillates, og i hvilken konsentrasjon. Forskingen viser at få kommuner viser til konkrete bevis i argumentasjonen de benytter. I stedet beskrives visse konsentrasjoner ofte som «skadelige» («*damaging*») eller at de har passet et oppfattet vippepunkt. Rapporten om «studentifisering» foreslår en modell hvor hver kommune må selv vurderer hvorvidt et område har kapasitet til å avvike fra den foreslått normen. Prinsippet er at det bør være lavt avvik fra en høy norm, og høyt avvik fra en lav norm. Avviket [Y] fra normen [X] kan da beregnes som $Y = (100 - X) / 2$. Tillatt avvik fra normen skal ta hensyn til hvilken kapasitet kommunen mener et nabolag har. Rapportens forslag om en 60-33-10-fordeling representerer en 10% avvik fra den oppgitt nasjonale normen 72-12-16.

Soner

Geografisk avgrensning av soner for hybelregulering har også blitt gjort på ulike måter:

- Ved gate/bykvartal: Glasgow har avgrensede områder der det tillattes opptil 5% eller 10% hybler per gate;
- Ved avstand: Oxford har for eksempel et krav om en radius på 40 meter mellom hvert hybelhus;
- Ved nabolag: Manchester har for eksempel definerte nabolag etter folketellingsdata, og har satt terskler for hvor stor andel hybler som tillates per nabolag (10%, 20%, eller 25%);
- Ved lokalsamfunn («*community*»): Leeds har valgt å definere lokalsamfunnsområder basert på hvordan beboere selv identifiserer områdene. Terskler på 10%, 20%, 25% er benyttet.

Håndheving

Definerte soner og tilhørende terskler er nedfelt i planbestemmelser og håndheves gjennom byggesaksbehandling eller ulovlighetsoppfølging. Rapporten understreker behovet for tydelige rammer for at tiltakene skal kunne håndheves effektivt. Dette er nå muliggjort i Storbritannia gjennom statens innføring av bruksklasse C4, som skiller hybler fra ordinære boliger (C3), samt krav om obligatorisk søknad (*mandatory licensing*) ved etablering av nye hybler.

Figur 12: Faktaboks med oppsummering om sonering og terskler for hyblifisering / «studentifisering» i Storbritannia.¹²²

Utover reguleringsarbeidet på kommune- og nabolagsnivå har Storbritannia også nasjonale arealkrav som gjelder innenfor hybelhus. Disse håndheves som en del av godkjenningsprosess («*HMO licensing*»).¹²³ Kravene inkluderer: oppvarming, vaskefasiliteter (varmtvann, størrelse baderom, antall toaletter og vasker), kjøkken (tilstrekkelig for å lage mat og med utstyr: vask med tørkestativ,

¹²² The National HMO Lobby.

¹²³ NRLA, "Minimum Amenity Standard for Licensed HMO England"

stikkontakter, benkeplass, oppbevaring, kjøleskap med fryser, søppelhåndtering, ventilasjon, brannteppe og branndør til kjøkken), samt minstestørrelser for rom. Per 1. oktober 2018, skal lovlig hybler etter Housing Act 2004 ha arealkrav som følger:

- soverom brukt av en person mer enn 10 år: > 6,51 m²
- soverom brukt av to personer mer enn 10 år: > 10,22 m²
- soverom brukt av en person under 10 år: > 4,64 m²
- alle soverom: > 4,64 m²

Disse er nasjonale minstekrav, og hver kommune kan sette strengere krav der det er hensiktsmessig.

Storbritannia har den mest gjennomførte opplegget for regulering av hyblifisering blant de casene vi har sett, med tiltak på både nasjonalt og kommunalt nivå. Forskningen viser at tiltakene reduserer antall hybler i enkelte områder, men peker også på at reguleringen kan medføre ulike utfordringer og uheldige konsekvenser. Når det gjelder opplegget for soner og terskler (presentert i faktaboks Figur 12), er det uklart hvordan den grunnleggende «studentifiserings»-rapporten har utarbeidet den normative dataen som brukes til å etablere terskler. Et viktig aspekt som ikke tydeliggjøres i utredningen, er at sentrumsnabolag ofte har en annen sammensetning enn gjennomsnittet for en kommune eller landet som helhet. Brookfield peker på at det å begrense antall hybler i området vil begrense ytterligere mulighetene som de med færrest muligheter har. Begrensning av hybler i utvalgte områder reduserer tilgjengeligheten til boliger som ofte bebos av yngre voksne med lav inntekt. Dette kan tvinge noen til å flytte til andre deler av byen og koble dem fra samfunn og steder som er viktige for deres liv, som arbeidsplasser og universiteter. Reguleringen er videre bevist til å ha drevet opp utleiepriser i Storbritannia.¹²⁴ Forskningen varsler på nedtrykkende og uønskede utfall som kan gå ut over sårbare deler av samfunnet.

8.4 Oppsummering fra de internasjonale casene: Felles erfaringer fra implementering av tiltak i Hong Kong, Nederland og UK

8.4.1 Mangel på håndhevelseskapasitet og uønskede effekter av streng regulering

Felles for Hong Kong, Nederland og Storbritannia er at myndighetene har erfart at strenge regler ikke korresponderer med evne til å håndheve de samme reglene. Dette fører til en boligsituasjon der mange ulovlige boligordninger fortsetter å eksistere, og at beboerne bor under usikre og usunne forhold. I Hongkong har økningen i straffenivået, leiekontroll og regelmessige inspeksjoner ikke løst utfordringene med små, ulovlig oppdelte boliger. I Nederland har strenge regler og manglende

¹²⁴ Brookfield, K.

håndhevelseskapasitet ført til at investorer søker andre investeringsmuligheter, og lokale myndigheter overser noen ganger eksisterende regler for å møte boligbehovet. I Storbritannia har streng regulering ført til en begrensning av antall boligalternativer lavinntektsgrupper, samtidig som det eksisterer ulovlige boligordninger.

Alle tre casene har i tillegg opplevd at håndhevelse av strenge reguleringer kan ha uheldige og uønsket effekter, særlig ved mangel av andre bolig alternativer i etterspurte nabolag.

8.4.2 Mangel på alternativer i boligmarkedet

Alle tre casene reflekterer også utfordringen som kommuner står i når de må håndheve strenge reguleringer av hyblifisering samtidig som det ikke finnes rimelige og trygge alternativer for leietagerne. Forskningen fra Storbritannia er tydelig på at det strengeste håndhevingen også er den som har gått hardest ut over noe av de mest sårbare deler av samfunnet.

8.4.3 Behov for helhetlige / tverrsektorielle tiltak

Sammenligning av erfaringene med regulering av små utleieobjekter i Hong Kong, Nederland og Storbritannia viser til flere felles utfordringer. Regulering av hyblifisering som innføres må planlegges sammen med håndhevelseskapasitet, og gjerne ses i sammenheng med utvikling av flere rimelig prisede boliger som kan dekke behov.

Erfaringene fra Storbritannia med en felles administrativ, juridisk og planmessig definisjon kan være til hjelp i saksbehandling og å gi forutsigbarhet. I Storbritannia er det også en anledning til å kreve særskilt tillatelse («Article 4 Directions»). Videre er det visse skattemessige fordeler knyttet til hybler som kan bidra til rapportering, og at hyblifiseringen fanges opp av forvaltningen.

9 Oppsummering av ulemper og fordeler med hyblifisering

Hyblifisering kan innebære både fordeler og ulemper. Fordelene og ulempene ved hyblifisering kan etter omstendighetene være som følger:

9.1.1 Oppsummering av mulige ulemper

- **Bomiljø:** Hyblifisering kan innebære at bomiljøet blir mer ustabilt og mindre harmonisk. Hyppigere personskifter enn vanlig kan bidra til å øke konflikt- og støynivået i bomiljøet.

- **Bokvalitet:** Hyblifisering kan medføre at boligene blir mindre funksjonelle, med flere brukere av både bolig- og fellesarealer. Slik forhold kan også påvirke trivselen i det omkringliggende bomiljøet.
- **Brannsikkerhet:** Hyblifisering kan øke risikoen for brann, særlig dersom eventuelle bygningsmessige arbeider ikke ivaretar relevante brannkrav, eller dersom beboerantallet går utover forutsetningene for prosjekteringen av bygningen.
- **Infrastruktur:** Hyblifisering kan føre til overbelastning av infrastruktur for vann, avløp, elektrisitet, vei, parkering med videre, dersom antallet beboere i vesentlig grad overstiger det forutsatte beboerantallet i prosjekteringen av boligbygningene. Det kan gi negative konsekvenser for både den enkelte, sameier, nabolag og kommunen.
- **Støy- og luftforurensning:** Hyblifisering kan resultere i økt bil- og fottrafikk til og fra boligområdet, med økt risiko for støyulemper i bomiljøet. Ventilasjon / luftkvalitet inne i boligene kan påvirkes, og det samme med luftkvaliteten ute. I tillegg er festbråk et gjentakende problem.
- **Bygningsfysikk:** Hyblifisering kan i prinsippet være et resultat av mer permanente endringer, slik at det kan være både komplisert og kostnadskrevenende å tilbakeføre bygningen til sin opprinnelige tilstand.
- **Antiintegrasjon:** Hyblifisering kan bidra til en mer ensartet befolkningssammensetning, for eksempel slik at boligområdet blir dominert av studenter, noe som igjen kan bidra til å fortrenge familier og andre persongrupper.

9.1.2 Oppsummering av mulige fordeler

- **Behovsdekning:** Hyblifisering kan bidra til å øke tilbudet av boliger med lavere leiepriser, noe som særlig vil være fordelaktig for studenter, unge voksne og andre med begrensede økonomiske ressurser.
- **Ressursutnyttelse:** Hyblifisering kan bidra til å maksimere utnyttelsen av eksisterende boligbygninger, fremfor å omdisponere ubebygde arealer for oppføring av ny boligbebyggelse. En slik arealdisponering kan være fordelaktig i et klima- og miljøperspektiv. Hyblifisering kan også bidra til å motvirke at boenheter i større eller mindre grad blir

stående tomme, fordi utleie av en eller flere hybler vil være mer lønnsomt enn å la en enhet bli stående mer eller mindre tom.

- **Fleksibilitet:** Hyblifisering kan bidra til å dekke behovet for kortere botid, som særlig oppstår for studenter og andre personer som gjennomgår en overgangsfase i livet med hensyn til samliv, arbeid eller utdanning.
- **Livskvalitet og ringvirkninger:** Hyblifisering kan bidra til å forsterke eksistensgrunnlaget for lokale virksomheter, for eksempel butikker og kafeer, noe som igjen kan gjøre området mer attraktivt. Utleien vil også bidra til skatteinntekter til samfunnet.
- **Økonomi:** Hyblifisering vil øke inntektene til utleierne. Deler av inntektene kan bli brukt til vedlikehold og oppgradering av eksisterende bygninger. Både lokalt og nasjonalt vil det være fordelaktig med økte muligheter for opprettholdelse og forbedring av kvaliteten på eksisterende bygningsmasse. Utleie kan også bidra til positive ringvirkninger som øke skatteinntekter.
- **Integrasjon:** Hyblifisering kan bidra til en mer variert befolkningssammensetning, hvilket igjen kan gjøre området mer attraktivt. Det kan også være en fordel for samfunnet generelt at det tilbys en variasjon av boligtyper i ulike nabolag. Dette gjør det lettere for den enkelte å bo i området gjennom livsfaser, samtidig som større boliger kan frigjøres til dem som behøver det.

DEL III: Oppsummering

10 Behov for klargjøringer av regelverk og/eller nye rettslige virkemidler

Sett fra et plan- og bygningsrettslig perspektiv, fremstår spørsmålet om rettslig styring av hyblifisering som sammensatt. Utfordringene med hyblifisering er langt på vei begrenset til visse geografiske områder, nærmere bestemt pressområder (og da gjerne bydeler med spesifikke egenskaper som nærhet til sentrum og universitetsområder). Effektene av hyblifisering kan samtidig være høyst variable innenfor de relevante områdene. Spørsmålet om hyblifisering er i korte trekk situasjonsbestemt. Slik sett fremstår lokal arealplanlegging som et godt egnet verktøy for styring av hyblifisering.

På den andre siden kan hyblifisering påvirke en rekke hensyn og interesser. Selv om hyblifisering berører hensyn som plan- og bygningsloven er ment å ivareta, er vi inne på et tema som også handler om andre interesser. Oppstillingen av fordeler og ulemper ved hyblifisering omfatter også spørsmål om beboeratferd og boligkultur. Det klare utgangspunktet er at arealplaner kan bli brukt til å styre fysiske ressurser, og ikke menneskelig aktivitet og adferd som sådan. Den lokale arealplanleggingen er ikke ment å være et styringsmiddel for ivaretagelse av antropologiske hensyn.

Gjennom lovendringen i 2021, har lovgiver forlatt det tidligere systemet hvor kommunen gjennom plan kunne kreve «særskilt tillatelse» for oppdeling av hybler. Dette systemet var i utgangspunktet en «fremmed fugl» i plan- og bygningslovens system. Utfra plan- og bygningslovens system for øvrig fremstår dermed endringen som et steg i riktig retning. Endringen vil nok også legge til rette for planbestemmelser som gir større forutsigbarhet for tiltakshavere. I lys av de planbestemmelsene som er vedtatt i kommunene etter at opphevelsen av § 31-6 trådte i kraft i 2023, fremstår det som klart at det er behov for bedre veiledning med hensyn til hvilket rettslig handlingsrom plan- og bygningsloven i dag gir når det kommer til å fastsette planbestemmelser om hyblifisering.

Opphevelsen av systemet i pbl. § 31-6 innebærer på den andre siden at kommunene i dag ikke kan fastsette planbestemmelser som åpner for individuelle og skjønnsmessige vurdering av om et «hybridiserende tiltak» kan tillates eller ikke. For noen kommuner kan nok dette oppleves som en begrensning i kommunens handlingsrom til å styre uønsket hyblifisering.

Når det gjelder behovet for å innføre nye nasjonale lovfestende begrensninger i annen lovgivning, indikerer funnene i dette prosjektet at kunnskapsgrunnlaget om negative effekter av hyblifisering ikke er tilstrekkelig kartlagt. Av den grunn mener vi at lovgiver inntil videre bør utvise betydelig tilbakeholdenhet med å vedta eventuelle endringer i den generelle lovgivningen, som legger ytterligere begrensninger på muligheten til hyblifisering av boenheter. Med adresse til særlig eierseksjonssameier, bemerker vi at slik lovgivning vil utgjøre nye inngrep i den private eierrådigheten.

11 Planfaglige tiltak

I denne delen peker vi på noen mulige overordnede tiltak for å redusere de negative konsekvensene av hyblifisering. Forslagene er begrunnet i de internasjonale og nasjonale erfaringene, samt erfaringene / funnene fra dette prosjektet mer spesifikt. Vi har i denne delen vektlagt tiltak som kan gjøres noe med gjennom planer, eller fysiske tiltak, men også tilknyttede forhold. Både de internasjonale og nasjonale funnene tyder på at arealplanlegging, eller andre tiltak alene ikke kan løse utfordringene knyttet til hyblifisering. Det er sannsynligvis i de fleste tilfeller nødvendig å vurdere flere tiltak samtidig, og å se tiltakene i lys av andre samfunnsområder, blant annet for å unngå utilsiktede konsekvenser.

Vi har beskrevet en helhetlig tilnærming til prioriterte geografiske satsningsområder, samt to planfaglige tiltak knyttet til arealplan og handlingsprogram. Tiltakene knyttet til geografiske satsningsområder er mer utfyllende beskrevet enn de øvrige. Det betyr ikke at det i seg selv er et viktigere tiltak, men at vi har funnet det nødvendig å beskrive i noe mer detalj hvordan et slikt tiltak kan gjennomføres. I tillegg har vi beskrevet et tiltak knyttet til informasjon og sosiale tiltak som er frikoblet fra arealplan, men som gjerne kan være fundert i de analysene som gjøres i kommuneplanen og/eller geografiske satsningsområder.

11.1 Prioriterte geografiske satsningsområder

Vi har nedenfor beskrevet tre steg som kan være et utgangspunkt for en helhetlig kommunal styringsstrategi for studentboliger og hybler. Stegene er inspirert av funn og kritikk fra eksempler i Storbritannia. Tilnærmingen tar utgangspunkt i lokal befolkningssammensetning og boligtilbud. Tiltaket vektlegger at reguleringsbestemmelser og håndheving ses i sammenheng med boligalternativer, særlig for å ikke gå ut over sårbare deler av lokalsamfunnet.

Enkelte av stegene vil overlappe med boliganalyser som kommunene gjør allerede. Videre vil ikke alle vurderingene vil være aktuelle i alle saker / kommuner. Hensikten er å *skissere* hvordan en kan gjøre en lokalt fundert kartlegging med tilhørende føringer i arealplan og/eller andre tiltak.

11.1.1 Steg 1: Kartlegging av tilbud og behov

Hensikt: Kjenne til lokale behov i boligmarkedet og planlegge for fremtiden.

1. Ta utgangspunkt i din kommunes beboersammensetting: Hvor mange prosent er studenter? Hvor mange er lav-inntekt, eller enslige som kan ha behov for rimelige bolig?
2. Hva slags målsetning om beboersammensetning finnes i kommunen for fremtiden? For eksempel mål om vekst i barnefamilier, studenter, osv. Hvor kan det bygges nok for å nå målene?
2. Hva slags boligtyper og priser finnes hvor i dag?
3. Hvilke nabolag har allerede en høy andel hybelhus?
4. Finnes det nabolag som er særlig utsatt/sårbare på grunn av verneverdi eller andre hensyn der de er mindre egnet til hybler. For eksempel områder for familier.
5. Kartlegge mest aktuelle områder for studenter og ressursvake:

Studenter og ressursvake er gjerne i større grad avhengig av å kunne gå – de vil helst bosette seg innen en kort gåtur¹²⁵ til universitetet og til sentrum, der de kan jobbe. Områder som kan rekkes med en rimelig pris for busstur er sannsynlig å være neste prioritet. Det blir da mindre hensiktsmessig å tillatte hybler og rimelige boligalternativer der beboere blir avhengig av bil. Hvis studenter skal bosette seg langt fra sentrum, må boligtilbud tenkes sammen med andre tilbud for å sikre at de får de sentrums og fritids- tilbud de bruker hyppig – ellers vil sentrum foretrekkes likevel.

11.1.2 Steg 2: Styring av fremtidige studentboliger og hybler

Hensikt: Sikre variert boligsammensetning nabolag som treffer behovet, slik at hyblifisering ikke bare flyttes til et annet sted der andre utfordringer kan oppstå.

1. Med hensyn til eksisterende infrastruktur og etterspørsel: Hvor kan det planlegges nye studentboliger og rimelige pris enheter for det etterspurte segmentet? Hvor mye må bygges for å dekke etterspørsel?

¹²⁵ Se prinsippene bak 10-minuttersby, for eksempel, Brøset: <https://broset.no/10-minutters-byen/> eller internasjonale arbeid om 15-minuttersby som presentert i boken *The 15-minute City* av Carlos Moreno (2024)

2. Med hensyn til eksisterende infrastruktur og etterspørsel: Hvor kan hybler være hensiktsmessig å beholde eller tillate utvikling av til begrenset grad?
3. Finnes det muligheter for å utvikle infrastruktur eller busslinjer for å utvide hvilke områder som kan utvikles for å ta imot flere studentboliger/lovlige hybler?
4. Konsekvensanalyse av utvikling av mer studentboliger eller tillatelse av flere hybler i bestemte områder: Påvirkning på trafikk (til universitet og til sentrum), boligpriser, beboersammensetning m.m.
5. Utvikle en strategi for studentboliger og rimelige prisede boalternativer til andre hybelbeboer.

I dette steget er involvering av studentsamskipnaden naturlig.

Se også punkt om planbestemmelse i Steg 3. Tilnærmingen til dette kan også være aktuelt i Steg 2.

11.1.3 Steg 3: Utvikling for allerede hyblifiserte nabolag

Hensikt: Forbedre situasjonen der hyblifisering går ut over bomiljø.

1. Andelen hybler og utfordringer bør dokumenteres best mulig: Det kan vurderes informasjonskampanjer for innmelding av sannsynlige ulovligheter, øke tilsyn og ulovlighetsoppfølging. Oppmuntring til tillatelse i kontrakt for å kunne leie ut.

2. Vurdering av behov for planbestemmelse:

Der andelen hybler er vurdert å være for høyt, kan det vurderes innføring av planbestemmelse for det aktuelle området. I «Barn i By»-rapporten er det trukket fram at den viktigste etableringsfaktoren for barnefamilier er at de ønsker å bo der det bor barnefamilier i dag. Rapporten anbefaler derfor å tilrettelegge områdene nær byskolene og gode grøntområder for barnefamilier. For å bygge videre på denne tilnærmingen er vår vurdering at det bør være enklere med etablering av hybler i andre områder. En skissemessig av inndeling av geografiske områder med hensyn til krav til hybler i arealplan, ulovlighetsoppfølging, og andre tiltak mv. kan for eksempel være:

- «byskole-områder» (svært strengt)
- «småhus» (strengt)
- «Øvrig by» (liberalt)

En slik tilnærming kan også legge til rette for at studenter og andre som ønsker å bo sentralt, får denne muligheten. Det er da viktig at «Øvrig by»-sonen inkluderer sentrale deler av byen, og områder nær studiestedene.

3. Oppmuntring til av-hyblifisering: For eksempel med hensyn til kommunale avgifter, insentiver for oppussing som får enhetene til lovlige standard?
4. Forbedre eksisterende bomiljø til tross for den sammensetning som finnes: Jamfør eget tiltak om fellesløsninger og offentlige tilbud: rydde i trafikale problemer, trygghet, forsøpling, oppussing av felles arealer, aktiviteter der forskjellige beboergrupper møtes på tvers.
5. Kampanjer og insentiver for å tiltrekke annen demografi til nabolaget: Det kan for eksempel være tilskuddsmidler til utvalgte fysiske tilretteleggingstiltak. Her er det viktig å huske at barnefamilier er ofte lite tiltrukket av tett, sentrumsnære nabolag, der mange foretrekker større utendørsområder og mindre støy, og de er ikke i en livsfase der de ofte bruke sentrum på kveld. Gode skoler, trygge gater og utendørs rekreasjonsmuligheter kan hjelpe å tiltrekke barnefamilier. Tilrettelegging for andre beboergrupper kan være enklere. Bra eksempler finnes der eldreomsorg og eldrebolig er blandet sammen med studenter og yngre enslige der det blir mulighet for å dele infrastruktur og delta i aktiviteter sammen.¹²⁶

Av-hyblifisering krever sannsynligvis flere tiltak som fungerer i synergi, og mer forskning kan teste ut hva fungerer mest effektivt i den norske konteksten.

11.2 Fellesløsninger eller offentlige tilbud inne eller ute

11.2.1 Tiltak innendørs: I boligen, kvartalet eller offentlige bygg

I dokumentstudiet er det trukket fram at en i byen gjerne mangler det «ekstra» rommet for besøk / sosiale tilstelninger, eller at det mangler plass til praktiske funksjoner. Spesielt bodplass og parkering (sykkel, lastesykkel, bil), men også vaskerom, oppstilling barnevogn, enklere verksted mv.

Enkelte av arealene bør løses inne i boligene, men det kan også være mulig å løse behovene med fellesarealer i boligkvar탈ene / sameiet / borettslag. Enkelte av tiltakene kan også løses som del av offentlige funksjoner (bydelshus, klubber, ungdomshus, bibliotek og andre kommunale bygg). Tilrettelegging for privat virksomhet (cafeer, utleielokaler) kan også være et supplement.

Eksempel på tiltak kan være tilskudd til oppgradering av fellesarealer i eksisterende bygg. Kommunene har i dag ulike støtteordninger. I Bergen har det blant annet blitt gjort diverse tiltak

¹²⁶ Se for eksempel Oslo kommune, «Omsorg+.» ; Drammen kommune, «Bråta helse- og aktivitetssenter.»

knyttet til brannsikkerhet, for eksempel gratis installasjon og fritak fra gebyr¹²⁷. I Oslo kan det for eksempel fås klimatilskudd til innstallering av balansert ventilasjon¹²⁸. Bjelland trekker fram at en ulempe ved denne type tiltak er at det krever en ressurssterk boligeier eller sameie. Felles for tiltakene er at de gjerne også er rettet inn mot brann eller klima og energi. I Trondheim har Brann- og redningstjenesten gjennomført et eget prosjekt for brannsikkerhet på Møllenberg med bakgrunn i områdets trehusbebyggelse og høy andel hybler¹²⁹

11.2.2 Tiltak utendørs: Byrom eller fellesarealer

Bedring av utearealer (enten private, felles eller offentlige parker, og andre byrom / anlegg) er trukket fram som tiltak i begge de sosiokulturelle stedsanalysene knyttet til områdesatsningen i Trondheim (Henning Larsen, 2022).

For spesielt småhusområder der det har blitt økt problematikk knyttet til parkering og trafikk kan det vurderes tiltak for gående og syklende, eventuelt på bekostning av bil for å øke trafiksikkerheten. Det gjelder spesielt i områder nær skoler. Det kan også være andre bygater som har lignende problemer. Flere av kommunene har gatenormer som er aktuelle å se til der det skal gjøres tiltak.

Denne typen tiltak krever prioritering av midler i kommunens handlingsprogram. Eventuelt andre midler. Samtidig kan dette være tiltak som er relativt «lavhengende» frukter da de ikke behøver koste veldig mye, samtidig som de kan gi mye tilbake til nabolagene.

11.3 Utbyggingsavtaler som sikrer kommunen eller andre fortrinnsrett

Dette tiltaket blant annet trukket fram i «Boliger for alle»-rapporten¹³⁰. Tiltaket følger av Plan- og bygningslovens regler om utbyggingsavtaler. Foruten at det sikrer boliger til en spesiell bruk, kan det også bidra til gjennomføring. I utredning om kommunalt handlingsrom og virkemidler i boligbyggemarkedet er det vurdert at statlig støtte til denne type kommunale oppkjøp med høy sannsynlighet har positive samfunnsøkonomiske konsekvenser¹³¹.

¹²⁷ <https://www.bergen.kommune.no/hvaskjer/tema/tett-trehusbebyggelse>

¹²⁸ Oslo kommune, «Klimatilskudd.»

¹²⁹ Trøndelag Brann og Redningstjeneste, «Brannsikkerheten på Møllenberg.»

¹³⁰ Reksten og Roald. *Boliger for alle: Et tidsskille i norsk boligpolitikk.*

¹³¹ Rambøll, Samfunnsøkonomisk Analyse og Henning Larsen, *Utredning om kommunalt handlingsrom og virkemidler i boligbyggemarkedet.*

11.4 Informasjonskampanjer og sosiale arrangementer

I nabolag som allerede er hyblifiserte, kan det vurderes tiltak som retter seg direkte mot sosiale utfordringer eller og problemer med vedlikehold.

Både i dette studiet og i tidligere forskning ser vi en tydelig utfordring: leietaker og hybelbeboer kobles sjelden på det lokale demokratiet. De får ofte lite informasjon fra huseier og vet ikke hvordan de kan melde inn problemer i bomiljøet. Mange er heller ikke kjent med mulighetene for å bidra positivt, for eksempel gjennom å ta initiativ til aktiviteter eller prosjekter i nærmiljøet. Denne frakoblingen kan bidra til et negativt omdømme, der disse beboergruppene oppfattes som mindre engasjerte enn fastboende. Ofte får de også skyld for vedlikeholdsutfordringer i fellesarealer.¹³²

Her kan det vurderes tiltak som oppmuntrer til sosiale aktiviteter, der alle beboere får mulighet til å bidra positivt til bomiljøet og blir kjent med hverandre. Eksempler fra Trondheim¹³³, Drammen¹³⁴, og Oslo¹³⁵ viser at kommunale områdesatsninger kan bygge broer gjennom stedsspesifikke aktiviteter som ikke er avhengige av boforhold eller eierskap. Rotterdam og Malmö er to europeiske byer som har institusjonalisert ordninger hvor beboere kan ta en aktiv rolle i forvaltning, vedlikehold og aktiviteter i offentlige grøntområder, for eksempel gjennom å adoptere byrom og inngå samarbeid med bygartnere om urbant landbruk eller andre tiltak.¹³⁶ Mer forskning på boligmiljø og kommunal forvaltning av byrom kan bidra til å identifisere flere slike muligheter, og samtidig adressere utfordringer knyttet til både sosialt felleskap og fysisk kvalitet i nabolagene.

11.5 Avsluttende anbefalinger

Tidligere forskning og funn fra dette prosjektet samsvarer i at hyblifisering medfører sammensatte utfordringer, med effekter som varierer mellom områder. Det er viktig at hybler ses i sammenheng med boligtilbud i kommunen og boligbehov i avgrensede geografiske områder. Tiltak for å regulere og redusere de negative konsekvensene av hyblifisering bør utarbeides på kommunalt nivå, der de kan tilpasses de områdene som er utsatt, og målrettes mot å bevare særpreget i ulike bomiljøer. Hvert nabolag vil variere i hvor attraktivt det er for hybelmarkedet og i kapasitet det har til å

¹³² Murphy, Melissa A., *Sette sitt preg på urbane boligområde: brukerens handlingsrom*.

¹³³ Intervju med velforening 10.feb 2025.

¹³⁴ PUSHousing. *Final research exhibition: Public Space in European Social Housing*.

¹³⁵ Murphy, M.A., *Sette sitt preg på urbane boligområde: brukerens handlingsrom*.

¹³⁶ Murphy, Melissa A., Parker, P. og Hermus, M., "Cultivating inclusive public space with urban gardens."

kompensere for de belastningene knyttet til denne boligtypen og den resulterende tettheten. På grunn av de vesentlige variasjonene mellom nabolagene kan det ikke anbefales å begrense hybler på tvers av en hel kommune uten nyansering.

Litteraturliste

Bjelland, Anne Sofie Handal, «Delutredning 8: Eksisterende og ny/forventet bygningsmasse» i *Boliger for alle: Et tidsskille i norsk boligpolitikk*, redigert av Connie Reksten og Hans-Jacob Roald (Høgskulen på Vestlandet: 2021). HVL-rapport 2021 nr. 14.

Bouwmeester, Josje, Jean-David Gerber, Thomas Hartmann, og Deniz Ay, "Non-compliance and non-enforcement: An unexpected outcome of flexible soft densification policy in the Netherlands." *Land Use Policy* 126 (2023): 106525.

Byggforsk, «Utforming av hybler med fellesarealer.» Frigitt august 2008. Tilgjengelig:
https://www.byggforsk.no/dokument/99/utforming_av_hybler_med_fellesarealer

Byggforsk, «Boliger med fleksibilitet, fellesskapsløsninger og servicetilbud.» Frigitt vår 2007.
Tilgjengelig:
https://www.byggforsk.no/dokument/3308/boliger_med_fleksibilitet_fellesskapsloesninger_og_servicetilbud

Brookfield, Katherine, "Planned out: The discriminatory effects of planning's regulation of small Houses in Multiple Occupation in England." *Planning Theory & Practice* 23, no. 2 (2022): 194-211.

Chung, Kai-Tai Wallace, "The issue of subdivided units in Hong Kong: licensing as a solution?." (2014).

Drammen kommune, «Bråta helse- og aktivitetssenter.» Per 16. mars 2025. Tilgjengelig:
<https://www.drammen.kommune.no/tjenester/helse-omsorg/sykehjem-bo-og-servicesentre/brata/>

Kjølle, Kari Hoven, Loe, Mailin, Semundseth, Ingeborg, Røe, Melina, og Bruteig, Rebekka, *Sosiokulturell stedsanalyse Lademoen*. (Henning Larsen, NTNU Samforsk, Sentio Research: 2022).

Loe, Mailin, Semundseth, Ingeborg, Kjølle, Kari Hovin, Røe, Melina, og Bruteig, Rebekka, *Sosiokulturell stedsanalyse Tempe – Sorgenfri*. (Henning Larsen Architects AS, NTNU Samforsk, Sentio Research: 2022). Tilgjengelig: <https://samforsk.brage.unit.no/samforsk-xmlui/handle/11250/3049076>

Meld. St. 31 (2023–2024). Perspektivmeldingen 2024.

Moudon, Anne Vernez, "The subdivision of the single-family house in the United States." *Nordisk Arkitekturforskning*, no. 3 (1995).

Murphy, Melissa A., *Sette sitt preg på urbane boligområder: brukernes handlingsrom*. (NMBU: 2017). Doktoravhandling. Tilgjengelig: <https://nmbu.brage.unit.no/nmbu-xmlui/handle/11250/2460695>

Murphy, Melissa Anna, Peter Parker, and Margot Hermus. "Cultivating inclusive public space with urban gardens." *Local Environment* 28, no. 1 (2022): 99-116.
<https://doi.org/10.1080/13549839.2022.2120461>

PUSHousing. *Final research exhibition: Public Space in European Social Housing*. (Sluttrapport på forskningsprosjektet: 2022). Tilgjengelig:
https://www.pushousing.eu/_files/ugd/05d0dc_5e7c71a9d3634052b3e13d33f7b027f5.pdf

Rambøll, Samfunnsøkonomisk Analyse og Henning Larsen, *Utredning om kommunalt handlingsrom og virkemidler i boligbyggemarkedet*. (Regjering.no: 2023. Finansiert av (Kommunal- og distriktsdepartementet: 2023). Tilgjengelig:
<https://www.regjeringen.no/contentassets/ac2a65d60e134cd6998946fb854833e0/utredning-om-kommunalt-handlingsrom-og-virkemidler-i-boligbyggemarkedet.pdf>

Ruud, Marit Ekne, Bengt Andersen, Sara Berge, Astri Margareta Dalseide, Helle Dyrendahl Staven, Svenn-Erik Mamelund, og Ragnhild Skogheim, "Spenninger og harmoni-Sosiokulturell stedsanalyse for Furuset." (NIBR: 2019). NIBR-RAPPORT 2019:18.

NOU 2024: 19. Ny boligleielov. Utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 16. juni 2023. Avgitt til Kommunal- og distriktsdepartementet 18. oktober 2024.

Norges Studentorganisasjon, *Studentboligundersøkelsen 2024*. (student.no 2024). Tilgjengelig: https://student.no/images/nyheterogpressemedling/Studentbboligunders%C3%B8kelsen_2024_DENRIKTIGE.pdf.

NRLA, "Minimum Amenity Standard for Licensed HMO England." Per 16. mars 2025. Tilgjengelig: <https://www.nrla.org.uk/resources/licensing-and-local-gov/minimum-amenity-standards-HMO>

Oslo kommune, «Klimatilskudd.» Per 16. mars 2025. Tilgjengelig: <https://www.klimaoslo.no/klimatilskudd>

Oslo kommune, «Omsorg+» Per 16. mars 2025. Tilgjengelig: <https://www.oslo.kommune.no/bolig-og-sosiale-tjenester/bolig/omsorg/#gref>

Oslo kommune, *Stedsanalyse Linderud, Sletteløkka og Veitvet*. (Bydel Bjerke: 2020). Tilgjengelig: <https://www.bjerkeanalyse.no/asset/pdf/Stedsanalyse-Bjerke-2020.pdf>

Reksten, Connie og Roald, Hans-Jacob, *Boliger for alle: Et tidsskille i norsk boligpolitikk* (Høgskulen på Vestlandet: 2021). HVL-rapport 2021 nr. 14. Tilgjengelig: <https://biblioteket.husbanken.no/arkiv/dok/Komp/Boliger%20for%20alle%20et%20tidsskille%20i%20norsk%20boligpolitikk.pdf>

Shelter England, "Check if your home is overcrowded by law." Per 16. mars 2025. Tilgjengelig: https://england.shelter.org.uk/housing_advice/repairs/check_if_your_home_is_overcrowded_by_law

Sintef. *Barn i byen - Gode oppvekstmiljøer for barn i sentrale bydeler i Trondheim*. (Sintef akademisk forlag: 2023). SINTEF Fag; 98. Tilgjengelig: <https://sintef.brage.unit.no/sintef-xmlui/handle/11250/3046984>

Statistisk sentralbyrå, «Trangboddhet.» Frigitt 1. januar 2015. Tilgjengelig: <https://www.ssb.no/a/metadata/conceptvariable/vardok/3462/nb>

Sørvoll, Jardar, «100 år med boligkriser.» Foredrag, Nasjonalbiblioteket. Presentasjon 5. desember 2024. Tilgjengelig som podcast.

The National HMO Lobby, *Balanced Communities and Studentification: Problems and Solutions.* (2008). Rapport tilgjengelig: <https://hmolobby.org.uk/39articles.pdf>

Trøndelag Brann og Redningstjeneste, «Brannsikkerheten på Møllenberg.» Per 16. mars 2025. Tilgjengelig: <https://tbrt.no/brannsikkerheten-pa-mollenberg/>

Gov.UK, "Private renting.» Per 16. mars 2025. Tilgjengelig: <https://www.gov.uk/private-renting/houses-in-multiple-occupation#:~:text=Your%20home%20is%20a%20house,kitchen%20facilities%20with%20other%20tenants>

Gov.UK, "Overcrowded households." Frigitt 2. august 2023. Tilgjengelig: <https://www.ethnicity-facts-figures.service.gov.uk/housing/housing-conditions/overcrowded-households/latest/>

Yau, Yung og Ho, Daniel Chi Wing. "Exploring policy options to combat illegal microapartments in Hong Kong." *Urbani izziv* 28, no. 2 (2017): 83-95.

Yau, Yung og Yip, Ka Chi. "No more illegal subdivided units? A game-theoretical explanation of the failure of Building Control in Hong Kong." *Buildings* 12, no. 7 (2022): 1005.