



Oslo kommune Plan- og bygningsetaten

KONTAKTUTVALGET FOR VELFORENINGENE I
OSLO

Postboks 2818 Tøyen
0608 OSLO

Deres ref.:

Vår ref.: 201508093-4
Oppgis alltid ved henvendelse

Saksbeh.: Julia Lykke Gyberg

Dato: 07.03.2016

Arkivkode: 531.8

Svar på deres henvendelse om «hyblifisering»

Plan- og bygningsetaten har blitt kontaktet av Kontaktutvalget for velforeninger (KUV) som tar opp spørsmål vedrørende ulike boformer, særlig såkalt «hyblifisering», av for eksempel eneboliger. Kontaktutvalget ønsker informasjon om hvordan Plan- og bygningsetaten forholder seg til dette og videre har kontaktutvalget en rekke spørsmål om vår tilsynsvirksomhet. Kontaktutvalget etterspør også Plan- og bygningsetatens årsberetning. Denne ligger tilgjengelig på vår nettside. Vi beklager at det har tatt tid å besvare deres henvendelse.

Plan- og bygningsetaten er kjent med problemstillingen som KUV belyser. Befolkningen i Oslo øker stadig, samtidig som prisene på boliger er høye. Disse forholdene kan for enkelte gjøre at andre boformer som for eksempel bofelleskap er en god løsning. Det finnes, som KUV selv nevner, eksempler på at eneboliger har flere beboere enn det som kanskje tradisjonelt har vært vanlig de siste tiårene i Norge. Vi har imidlertid ikke gjennom vårt tilsynsarbeid, eller via henvendelser til etaten, resultater som tilsier at dette på nåværende tidspunkt er en særskilt utbredt problemstilling i Oslo. Vi har hatt enkelte saker hvor boliger er gjort om til leilighetshoteller med korttidsutleie hvor vi har vurdert bruksendringen som søknadspliktig. Disse situasjonene faller dog litt på siden av problemstillingen som KUV tar opp.

Forskjellige boformer

Plan- og bygningslovens intensjon er ikke å detaljregulere husstandens bruk av egen bolig. Innenfor en boenhet vil det kunne være mange forskjellige former for bruk innenfor formålet bolig – uten at dette nødvendigvis krever en forutgående søknadsbehandling og tillatelse fra kommunen ved Plan- og bygningsetaten. I saker som gjelder en *utvidet* og endret bruk av en bolig, oppstår det derfor vanskelige grensdragninger i vurderingen av om et forhold rammes av plan- og bygningslovgivningen eller ikke. Vi vil i det følgende gi en kort gjennomgang av regelverket, og hvordan Plan- og bygningsetaten følger opp saker som gjelder ulovlige boforhold, herunder en oversikt over antall saker.



www.oslo.kommune.no/pbe
postmottak@pbe.oslo.kommune.no
www.byplanoslo.no

Postadresse:
Boks 364 Sentrum
0102 Oslo

Besøksadresse:
Vahls gate 1
0187 Oslo

Sentralbord, tlf:
Kundesenteret, tlf:
Bankgiro:
Org.nr.:

02 180
23 49 10 00
1315.01.01357
NO 971 040 823 MVA

Kort om utleie

Utleie reguleres ikke av plan- og bygningsloven, og det er i utgangspunktet ikke et ulovlig forhold å leie ut deler av egen bolig - så fremt arealet som leies ut er godkjent til boligformål, det som kalles rom for varig opphold. For å sikre god bokvalitet stiller Plan- og bygningslovgivningen en rekke krav til rom for varig opphold for mennesker. Dette gjelder for eksempel krav til brannsikkerhet, utsyn, lys, takhøyde, ventilasjon mv.

«Hyblifisering»

Det finnes ingen offisiell definisjon i byggteknisk forskrift av begrepene «hybel/hybelhus» eller «hyblifisering». Dersom en bolig ominnredes på en slik måte at det tilrettelegges for «hybelhus»/-kollektiv må det vurderes om dette medfører en slik *endret bruk* at det må anses som en *søknadspliktig bruksendring*, se nærmere om dette nedenfor. Det må foretas en konkret vurdering i hver enkelt sak, hvor det sentrale vurderingstemaet er om endringen av bruken av boligen får betydning for de hensyn som plan- og bygningslovgivningen skal ivareta.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har i april 2015 kommet med en tolkningsuttalelse om «hyblifisering». Når det gjelder vår redegjørelse for dette forholdet vil vi derfor i all hovedsak basere oss på det som departementet har uttalt når det gjelder rammeverket. For ordens skyld legger vi også ved denne uttalelsen.

Bruksendring

Bruksendring, eller vesentlig utvidelse, eller endring av tidligere drift er søknadspliktig i henhold til plan- og bygningsloven¹. Dette betyr at dersom et bygg, eller deler av et bygg, tas i bruk til noe annet enn det bygget opprinnelig var godkjent for (eller lovlig brukt til) så må det søkes om tillatelse til dette hos Plan- og bygningsetaten. I byggesaksforskriften² er det nærmere angitt hva som anses som bruksendring. Det fremgår her at en bruksendring er søknadspliktig dersom;

- a) Byggverk eller del av byggverk tas i bruk til eller blir tilrettelagt for annet enn det som følger av tillatelse eller lovlig etablert bruk,
- b) Endret bruk av byggverk eller del av byggverk kan påvirke de hensyn som skal ivaretas i eller med hjemmel i plan- og bygningsloven i forhold til byggverket, tilhørende utearealer eller omgivelser
- c) Tilleggsdel tas i bruk til hoveddel eller omvendt.

Det er en rekke hensyn og momenter som kan være relevante ved vurdering av om det foreligger en søknadspliktig bruksendring. Vi vil gjennomgå en rekke momenter i det følgende som også Kommunal- og moderniseringsdepartementet har vist til i sin uttalelse. Denne oppstillingen er imidlertid ikke uttømmende, og det må som nevnt foretas en konkret vurdering av bruken i hvert enkelt tilfelle.

✓ *Formålet med bruken*

¹ Plan- og bygningsloven § 20-2, jf. pbl § 20-1 første ledd bokstav d.

² Byggesaksforskriften § 2-1

Det må vurderes om formålet med bruken hovedsakelig er boligformål. Her kan det imidlertid være grensdragninger, for eksempel mellom bolig og institusjon- hvor formålet med bruken i begge tilfeller er bolig.

✓ *Virkningen tiltaket har for beboerne i strøket*

Relevante hensyn i denne forbindelse vil for eksempel være økt støy, økt parkeringsbehov eller trafikkbelastning.

✓ *Vil ny bruk kreve oppfyllelse av bestemte bygningstekniske eller andre krav etter plan- og bygningsloven eller byggteknisk forskrift enn nåværende bruk*

Dersom endring i bruken enten medfører at boligen endrer risiko- og brannklasse etter byggteknisk forskrift, eller utløser andre krav etter byggteknisk forskrift, kan dette tyde på at det foreligger en bruksendring.

✓ *Forholdet til teknisk infrastruktur (vei, vann og avløp)*

Et annet moment som må vurderes er om den endrede bruken får betydning for parkeringsforhold, utomhusareal, atkomstforhold eller lignende.

✓ *Har det skjedd en økning i antall beboere utover det som følger av en vanlig familiesituasjon*

Som nevnt er det ikke plan- og bygningslovens intensjon å detaljregulere husstanders bruk av egen bolig. Antall beboere kan imidlertid være av betydning for om det har skjedd en bruksendring. Det er imidlertid ikke mulig å tallfeste nøyaktig hvor grensen går. Kommunaldepartementet uttaler at så lenge bruken knytter seg til ordinær beboelse, må det antakelig være en viss økning av antall beboere før det oppstår en søknadspliktig bruksendring.

Det følger av både rettspraksis, forvaltningspraksis og teori at terskelen for å kunne kreve søknad om bruksendring i utgangspunktet er lav. Det er ikke krav om at det foretas vesentlige endringer, men at det rent faktisk skjer en endring i forhold til reguleringsformål eller tidligere bruk. Det er tilstrekkelig for å konstatere søknadsplikt at den nye bruken av en bygning skaper et behov for plan- og bygningsmyndighetene til å vurdere det nye tiltakets forhold til de hensyn som skal ivaretas i eller med hjemmel i plan- og bygningsloven.

Det at kommunen kan kreve søknad om bruksendring er ikke ensbetydende med at det foreligger adgang til å avslå en slik søknad. Avslag på søknad om bruksendring må ha hjemmel i lov, forskrift eller plan.

Etablering av selvstendige boenheter

KUV tar opp problemstillingen om at garasjer og loft bygges om til boenheter. Etablering av *selvstendige boenheter* er søknadspliktig i henhold til plan- og bygningslovens § 20-1 første ledd bokstav g. Det er imidlertid oppstilt enkelte kriterier som må være oppfylt for at en enhet skal anses som en selvstendig boenhet etter loven. Disse kriteriene er nå presisert i byggesaksforskriften § 2-2, og trådte i kraft 1.1.2016. Søknadsplikten for en ny boenhet baseres på rent fysiske kriterier ved selve bygget, og ikke forhold ved organisering av beboerne. Det har altså ingen betydning om det er to uavhengige husstander som benytter samme bolig.

Med fysiske kriterier menes at en ny boenhet må kunne fungere som en selvstendig enhet og må ha alle hovedfunksjoner for en bolig. Med hovedfunksjoner menes stue, kjøkken, soverom (soveplass), bad og toalett.³ En boenhet må også ha egen separat inngang. En ny enhet må være fysisk adskilt fra øvrig boligareal i den eksisterende boligen. Dette innebærer lukkede skillekonstruksjoner i vegger, gulv og tak. Dersom det for eksempel er en dør mellom enhetene er det ikke etablert en selvstendig boenhet, selv om denne døren låses.⁴

Dersom det etableres selvstendige boenheter uten at dette omsøkes og godkjennes av Plan- og bygningsetaten, vil dette utgjøre et ulovlig forhold som vi vil følge opp.

Byggetiltak som er unntatt søknadsplikt

Det er mye en kan bygge, eller sette opp på egen grunn, og i eget hus uten at en behøver å søke om tillatelse til det. Ved innvendig ombygging som KUV tar opp som en utfordring, blir spørsmålet om det arbeidet som utføres er søknadspliktig i henhold til plan- og bygningslovgivningen eller ikke. For eksempel vil oppføring, flytting eller fjerning av lettvegger sjelden virke inn på omgivelsene, og kan unntas fra byggesaksbehandling forutsatt at tiltaket ikke medfører *vesentlige endringer* i de forutsetninger for planløsning som er godkjent av kommunen. Brannsikring, nødvendig lys og ventilasjon mv. må opprettholdes. Hva som kan gjøres uten forutgående søknad og godkjenning fremgår av byggesaksforskriften og veiledningen til denne (SAK 10). Også ved endring av fasader som nevnes av KUV, blir spørsmålet om endringen er søknadspliktig eller ikke. Det er først dersom tiltak som er utført er søknadspliktig at plan- og bygningsmyndighetene vil ha hjemmel til å følge opp forholdet.

Plan- og bygningsetatens tilsynsvirksomhet og ulovlighetsoppfølging

Plan- og bygningsetatens tilsynsvirksomhet utføres i hovedsak gjennom Teknisk fagavdeling, Enhet for byggetilsyn. Enheten har 25 stillinger med ingeniører, arkitekter, jurister og medarbeidere med annen relevant utdanning og bakgrunn. Enhet for byggetilsyn arbeider både med tilsyn i omsøkte byggetiltak og med ulovlighetsoppfølging, som vi vil gi en beskrivelse av nedenfor.

Tilsyn

Kommunene har en plikt til å føre tilsyn (byggetilsyn) i byggesaker med at tiltak gjennomføres i samsvar med gitte tillatelser og plan- og bygningslovgivningen. Det skal føres tilsyn i et slikt omfang at regelbrudd avdekkes. Dette følger av plan- og bygningsloven (pbl) § 25-1. Videre er kommunen i henhold til pbl. § 32-1 pålagt å forfølge overtredelser av bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven. I dette ligger at kommunen har en forpliktelse til å følge opp forhold som strider mot lov, forskrift og reguleringsplan. Sistnevnte kalles gjerne for *ulovlighetsoppfølging*.

³ Hva som anses som hovedfunksjoner fremgår av byggteknisk forskrift § 12-2 tredje ledd.

⁴ http://www.dibk.no/no/Om_oss/Byggesaksdagene/Artikler-fra-Byggesaksdagene/Om-utleie-boenheter-og-soknadsplikt/ og veiledning til byggesaksforskriften § 2-2.

I utgangspunktet er det ikke et skarpt skille mellom tilsyn og ulovlighetsoppfølging. Et tilsyn har først og fremst preventive hensyn og innebærer i større grad en undersøkelse av en byggesak. Ulovlighetsoppfølgingen retter seg mer mot kommunens håndtering der det er avdekket overtredelser av plan- og bygningsloven og etterfølgende bruk av sanksjoner. Ulovlighetsoppfølging med bruk av sanksjoner vil også være aktuelt når et byggetilsyn avdekker klare avvik.

Kommunens tilsynsplikt omfatter søknadspliktige tiltak med og uten krav om ansvarsrett. Tilsynet kan føres når som helst i byggesaken, og med alle forhold. Formålet med tilsyn er i første rekke å påse at tiltak i kommunen oppføres med god kvalitet i samsvar med gitte tillatelser, og bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven. Sett i en større sammenheng vil utstrakt tilsynsvirksomhet kunne bidra til å redusere de samfunnsmessige kostnader som følger av byggefeil. Da vi ikke har kapasitet til å følge opp alle byggesaker er det en viktig målsetning at vi prioriterer de sakene hvor konsekvensen av feil og mangler er stor. Videre er det viktig at vi er synlige da dette kan ha en preventiv effekt. Vi har derfor hovedsakelig prioritert å gjennomføre tilsyn på byggeplass på tidspunktet for bruks- og ferdigtillatelse.

Strategi for tilsyn

Det følger av Byggesaksforskriften (SAK 10) § 15-1 at kommunen skal utarbeide en strategi for tilsyn. I tilsynsstrategien skal kommunen blant annet ta stilling til målsettinger og rutiner for det kommunale tilsynet, organisering, samarbeid med andre kommuner eller andre instanser, kompetansebehov, ressursbruk og finansiering. Videre skal kommunen ta stilling til utvelgelse og prioritering av fagområder, sakstyper, temaer mv, herunder lokale forhold og innsatsområder.

Etaten utfører de fleste tilsyn av byggesaker på eget initiativ. På bakgrunn av prioriterte sakstyper og valgte innsatsområder i tilsynsstrategien velger tilsynsavdelingen hvilke tilsyn den skal gjennomføre. Plan- og bygningsetaten har dessuten hvert år lovbestemte fokusområder. Disse fremgår av byggesaksforskriften § 15-3. I en periode på 2 år fra 1. januar 2016 er prioriterte tilsynsområder at foretakenes krav til kvalifikasjoner er oppfylt i tiltaket, og at krav til produktdokumentasjon av byggevarer er oppfylt. I tillegg er brannsikkerhet satt som et høyt prioriteringsområde.

I 2015 gjennomførte Plan- og bygningsetaten 320 tilsyn⁵.

Ulovlighetsoppfølging

Oppfølging av ulovligheter er et viktig ledd i å sikre at plan- og bygningsloven følges. Risikoen for at brudd oppdages, og klare konsekvenser av å ikke overholde lovgivningen bidrar til dette. Både overtredelser av saksbehandlingsregler og materielle bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven skal forfølges, og det er ikke krav om at overtredelsen må være av vesentlig art.

⁵ Plan- og bygningsetatens årsberetning 2015.

Tema i ulovlighetssakene varierer fra sak til sak. Dersom overtredelsen er av *mindre betydning*, har imidlertid kommunen en diskresjonær adgang til å unnlate å følge opp forholdet. Vi prioriterer sakene som gjelder farlige forhold, og fare for liv og helse. Saker som gjelder ulovlig bruk anser vi som alvorlige som følge av konsekvensene dette kan ha for liv og helse og disse sakene følges opp fortløpende.

Kommunen har ulike muligheter for sanksjoner for å bringe et ulovlig forhold i orden. Det kan gis pålegg om stans av arbeid og om retting eller fjerning av ulovlige arbeider, samt pålegg om sikring og nødvendig vedlikehold og riving av farlige byggverk. Som incitament for at kommunens ulike vedtak skal bli overholdt kan det også fattes vedtak om tvangsmulkt. Som hovedregel ilegges tvangsmulkten som et engangsbeløp som forfaller dersom ikke våre vedtak om pålegg overholdes.

I 2010 fikk kommunen en ny sanksjonsmulighet; overtredelsesgebyr. Overtredelsesgebyr er en administrativ sanksjon, som plan- og bygningsmyndighetene kan ilegge ansvarlige for brudd på plan- og bygningslovgivningen. Overtredelsesgebyr kan kun ilegges overfor tiltak som er utført etter 1.juli 2010. Ved vesentlige eller grove og forsettlig, eller grovt uaktsomme brudd på reglene, som også kan medføre overtredelsesgebyr, kan kommunen vurdere om forholdet skal anmeldes som straffbart. Terskelen for at Plan- og bygningsetaten går til det skrittet å anmelde forhold til politiet er imidlertid høy, og dette gjøres bare i særskilte tilfeller – for eksempel hvor et tiltak har ført til uopprettelig skade.

Etter at eier har blitt oppmerksom på et ulovlig forhold ved varsel, og eventuelt pålegg om å bringe forholdet i orden, skal det i utgangspunktet alltid gis mulighet til å søke om etterhåndsgodkjenning av det ulovlige tiltaket.

Plan- og bygningsetatens tilsynsenhet har på nåværende tidspunkt ca 800 ulovlighetssaker. Det er imidlertid ikke mulig å gi en konkret oversikt på hvor i byen disse befinner seg, annet enn en inndeling i indre og ytre by.

Særskilt om oppsøkende virksomhet

I henvendelsen til Plan- og bygningsetaten tar KUV opp problemstillingen omkring oppsøkende virksomhet, og påpeker at PBE sjelden på bakgrunn av begrenset kapasitet utfører tilsyn på eget initiativ. KUV påpeker derfor at det er desto viktigere at naboer og vel sier ifra når det foregår ulovlig eller mistenkelig byggearbeid.

For å avdekke ulovlige forhold etter plan- og bygningslovgivningen er Plan- og bygningsetaten avhengig av at det meldes ifra til oss. Per i dag har etaten 800 registrerte mulige ulovlige forhold. Vi mottar henvendelser både fra privatpersoner og andre offentlige etater. Vi avdekker imidlertid også ulovlige forhold ved vår behandling av byggesaker, seksjoneringssaker og ved gjennomføring av tilsyn på byggeplass.

Vi har ved jevne mellomrom også gjennomført kampanjer hvor særskilte temaer følges opp. Det er også slik at vi gjennomfører besiktigelser på eget initiativ så fremt vi blir kjent med forhold som bør kontrolleres nærmere. Dette kan for eksempel være dersom vi ser at det i et område er gjentakende/hyppige ulovlige forhold som tilsier en mer systematisk oppfølging.

For at vi skal kunne konstatere ulovlige boforhold ved besiktigelser er det imidlertid en forutsetning at vi kan observere forholdene utenifra. Dette er en av årsakene til at ulovlige boforhold er krevende å avdekke ved denne type oppsøkende virksomhet. I disse tilfellene er det derfor særskilt nødvendig at det meldes ifra slik at vi får vite om saken og kan undersøke den nærmere.

Samarbeid med Brann- og redningsetaten

I oppfølgingen av saker som gjelder ulovlige boforhold, samarbeider tilsynsenheten ofte med Brann- og redningsetaten (BRE). Vi har jevnlig samarbeidsmøter med BRE hvor aktuelle problemstillinger drøftes. Ved behov gjennomfører vi også felles besiktigelser på bakgrunn av bekymringsmeldinger. Dette har vi gode erfaringer med at er effektivt på bakgrunn av at vi forvalter ulike regelverk. I enkelte tilfeller deltar også Arbeidstilsynet. Dette kan for eksempel være aktuelt dersom vi er kjent med at det er arbeidsgiver som har skaffet bolig, og som innlosjert sine arbeidstakere. I særlige tilfeller har Politiet bistått på besiktigelser av hensyn til sikkerhet.

Vi samarbeider også med Brann- og redningsetaten om tilsyn. Av de 331 gjennomførte tilsynene i 2014, ble 32 tilsyn gjennomført i fellesskap med BRE. I 2015 laget vi videre en brosjyre i samarbeid med Brann- og redningsetaten som kort beskriver hva man skal passe på dersom man skal leie et sted å bo. Brosjyren ble delt ut til studenter fra informasjonsstand på en rekke undervisningssteder ved studiestart. Vi vedlegger denne brosjyren.

Bydelsoverlegen

Bydelsoverlegens kjerneoppgaver er medisinskfaglig rådgivning, beredskap, smittevern, planarbeid og psykisk helsevern.

Dersom det er forhold som har betydning for folkehelsen men som andre fagmyndigheter, for eksempel Plan- og bygningsmyndighetene, har særskilt ansvar for, vil bydelsoverlegen gjøre aktuell instans oppmerksom på forholdet.⁶

Bydelsoverlegen kan kontaktes i saker der boforholdene ikke er helsemessig tilfredsstillende. Dette kan være for eksempel ved skjemmende støy, lukt, dårlig inneklima, fukt, sopp, dårlige sanitære forhold, søppel og frykt for skadedyr. Plagene kan komme fra nærmeste nabo, eget leieobjektet, eller det kan være forhold som kan påvirke et helt nabolag. Dette har blitt gjort i enkelte saker der vi har vurdert Bydelsoverlegen som riktig instans for henvendelsen.

Dersom forholdet kan forfølges etter plan- og bygningslovgivningens bestemmelser, kan Plan- og bygningsetaten forfølge de ulovlige forholdene ved hjelp av våre sanksjoner. (pålegg, tvangsmulkt, se ovenfor)

Meld ifra til oss på våre nettsider!

Vi i Plan- og bygningsetaten er opptatt av at alle i byen vår skal bo trygt, sikkert- og godt. For å kunne følge opp forhold som er i strid med plan- og bygningslovgivningen er vi avhengig av at

⁶ jf. lov om folkehelsearbeid § 4 tredje ledd.

det meldes ifra til oss om konkrete saker. Det har ingen betydning om en bekymringsmelding kommer fra en enkeltperson eller fra en velforening. Det blir opp til hver enkelt forening å avgjøre hva som anses mest hensiktsmessig i hvert enkelt tilfelle. Plan- og bygningsetaten vil uansett undersøke saken for å bringe klarhet i de faktiske forholdene. Vurderer vi at forholdet er i strid med plan- og bygningsloven vil vi følge opp forholdet videre.

Vi gjør oppmerksom på at dere kan melde ifra om ulovlige forhold på våre hjemmesider ved å benytte et eget skjema som dere ser bilde av til venstre.

Benytt følgende link for å melde ifra til oss: <https://www.oslo.kommune.no/plan-bygg-og-eiendom/klage/ulovlighet/>

Vi håper dette var svar på deres spørsmål.

Med hilsen

Plan- og bygningsetaten
Teknisk fagavdeling

Dette dokumentet er elektronisk godkjent 07.03.2016 av:

Julia Lykke Gyberg - Saksbehandler
Kyrre Jordbakke - avdelingsdirektør

Vedlegg i sak 201508093-4	
Nr	Beskrivelse
1	Svar på deres henvendelse (Dette dokument)
2	Departementets uttalelse om hyblifisering
3	Sjekkpunkter_trygg_sikker_leiebolig

