



TRONDHEIM KOMMUNE
Postboks 2300 Torgarden
7004 TRONDHEIM

Saksbehandler, innvalgstelefon

Mari Høvik

Stadfestet vedtak etter klagebehandling - byggesak - Trondheim 402/167 - Holstveita 16 - bruksendring fra tilleggsdel til hoveddel og endring fra tomannsbolig til hybelhus

Statsforvalteren har behandlet klage over vedtak av kommunen om avslag på søknad om sammenslåing av to bruksenheter i bolig, bruksendring fra tomannsbolig til hybelhus og bruksendring fra tilleggsdel til hoveddel. Omsøkte tiltak fører til at boligen blir én samlet boenhet, der plantegningene blant annet viser en økning fra tre soverom til åtte. Kommunen kom til at endringen ikke fremstår som en forsvarlig utnyttelse av boligmassen, og avslo søknaden. Avslaget ble påklaget, men klagen ble ikke tatt til følge i forberedende klagebehandling og saken ble oversendt til Statsforvalteren i Trøndelag for endelig avgjørelse.

Statsforvalteren har kommet til at kommunens vedtak stadfestes. Klagen har ikke ført frem.

Sakens bakgrunn

Statsforvalteren gir i det følgende et kort sammendrag av sakshistorikken. Vi viser for øvrig til sakens dokumenter.

Heat Arkitekter AS søkte 19. desember 2023 om sammenføring av to bruksenheter i bolig, bruksendring fra tomannsbolig til hybelhus og bruksendring fra tilleggsdel til hoveddel ved at godkjent bod ble omsøkt brukt til soverom. Det ble i tillegg søkt om fritak fra tekniske krav for ventilasjon og energi i byggeteknisk forskrift. Tiltakshaver er Real Eiendom AS og hjemmelshaver er Kgp Invest AS.

Bakgrunnen for søknaden er et varsel om mulig ulovlig tiltak på eiendommen til kommunen i juni 2023. Etter en befaring ble det avdekket at eiendommen ikke var i samsvar med godkjent bruk. Det ble konstatert flere søknadspliktige tiltak, blant annet bruk av arealer som ikke var godkjent som rom for varig opphold og søknadspliktig sammenslåing av boenheter. Kommunen mente også at gjennomførte tiltak fordret bruksendring til hybelhus.

Kommunen mottok søknad først 19. desember 2023, og etter flere suppleringer av søknaden ble siste plantegninger mottatt 22. mai 2024.



Byggesakskontoret godkjente først søknaden i vedtak 29. mai 2024, og vedtaket ble påklaget. I forberedende klagebehandling i møte 19. februar 2025 valgte Byutviklingsutvalget å ta klagen til følge og oppheve godkjenningen. Søknaden ble dermed avslått, og vedtaket ble deretter påklaget av tiltakshaver.

Byutviklingsutvalget behandlet klagen i møte 15. oktober 2025, og fant ikke grunnlag til å ta klagen til følge. Klagesaken ble derfor sendt til Statsforvalteren i Trøndelag for endelig behandling, og vi viser til oversendelsesbrev datert 22. oktober 2025.

Klagen

Arntzen de Besche Advokatfirma klaget på vedtaket, på vegne av Real Eiendomsservice AS/Kgp Invest AS, i klage datert 11. mars 2025.

I klagen anføres at hyblifiseringsbestemmelsen ikke gir kommunen et fritt grunnlag til å avslå en søknad, et avslag må begrunnes med bakgrunn i alminnelige saksbehandlingskrav. I klagen påpekes flere momenter som hevdes mangelfullt begrunnet, blant annet følgende punkter:

- Det er uklart hvilket grunnlag Byrådet legger til grunn for vurderingen av at tiltaket ikke innebærer en forsvarlig utnyttelse av boligmassen, ettersom kommunens egen fagenhet har kommet til motsatt konklusjon
- Byrådet har ikke foretatt en tilstrekkelig konkret og helhetlig vurdering av hvorvidt ombyggingen innebærer en forsvarlig utnyttelse av boligmassen, da en slik vurdering ikke utelukkende kan ta utgangspunkt i størrelsen på fellesarealene
- Byrådets vurdering av tiltakets påvirkning på omgivelsene er antakelser rundt faktiske forhold, og mangler en konkret vurdering
- Klager er ikke enig i at en økning i antall soverom til totalt åtte soverom ikke er en forsvarlig utnytting av boligmassen. Det påpekes at tiltaket omfatter en sammenslåing av to boenheter, noe Byrådet ikke har vurdert i saksframlegget

Klagen omfatter videre følgende punkter:

- Området ble først inntatt i hyblifiseringsbestemmelsen 7. mars 2024, og søknaden ble innsendt kommunen før området ble utvidet. Tiltakshaver har forholdt seg til plangrunnlaget som forelå på det tidspunktet søknaden ble innsendt
- Kommunens vedtak innebærer en usaklig forskjellsbehandling basert på utenforliggende hensyn, og tiltakshaver mener kommunen har lagt avgjørende vekt på at tiltakshaver er en privat aktør. Det er blant annet gitt tillatelse til hybelhus for SiT (Studentsamskipnaden i Gjøvik, Ålesund og Trondheim) på Møllenberg
- Kommunen kan ikke gjennom hyblifiseringsbestemmelsen regulere hvem som skal bebo en eiendom, men Byrådet har spekulert i at eiendommen skal bebos av studenter og har lagt vekt på dette i vurderingen av søknaden
- Det kan stilles spørsmål om hvorvidt det i dette tilfellet faktisk foreligger en søknadspliktig bruksendring, eller om det kun er snakk om en søknadspliktig sammenslåing av boenheter. I et slikt grensetilfelle kreves velbegrunnede og faglig forankrede argumenter for avslag, jf. bla. Rt. 1981 s. 745

Vi viser for øvrig til klagen i sin helhet.



Statsforvalterens syn på saken

Statsforvalterens myndighet som klageinstans

Statsforvalteren er klageinstans for kommunens vedtak etter plan- og bygningsloven (pbl.), jf. § 1-9 femte ledd og delegasjonsvedtak fra departementet.

Statsforvalterens myndighet i klagesaken følger av forvaltningsloven (fvl.) § 34. Statsforvalteren kan prøve alle sider av saken, og kan også ta hensyn til nye omstendigheter. Statsforvalteren skal vurdere de synspunkter klageren kommer med, og kan også ta opp forhold som ikke er berørt av klageren. Statsforvalteren kan stadfeste, oppheve eller fatte nytt vedtak i saken.

Klagefrist og rettslig klageinteresse

Klageren er klageberettiget, jf. fvl. § 28. Klagen er levert i tide, jf. fvl. § 29. Vilkårene for å behandle klagen er oppfylt, jf. fvl. §§ 28 – 34.

Regler vedtaket bygger på

Generelt om vedtak i byggesaker

Byggetiltaket kan ikke utføres uten at søknad på forhånd er sendt kommunen og den deretter har gitt tillatelse, jf. pbl. § 20-2. I byggesaken vurderer kommunen byggetiltaket opp mot arealplaner og kravene til tiltaket i lovgivningen, se særlig pbl. kap. 29. Er tiltaket ikke i strid med disse reglene, eller gjeldende arealplaner, skal det godkjennes, jf. pbl. § 21-4.

Vedtak skal begrunnes. Begrunnelsen skal vise til reglene, og de faktiske forholdene, som vedtaket bygger på, jf. fvl. § 25.

Lovregler vedtaket bygger på

Etter pbl. § 11-9 nr. 5 kan kommuneplanens arealdel inneholde generelle bestemmelser om blant annet oppdeling av boenheter til hybler. Bestemmelsen gir kommunene hjemmel til å vedta planbestemmelser om at det ikke er tillatt å omgjøre eller ta i bruk en boenhet til hybler, hybelhus eller lignende. Formålet med bestemmelsen er at kommunene lettere skal kunne regulere omfanget av, og eventuelt gripe inn mot, uønsket hyblifisering. Trondheim kommunes kommuneplan inneholder en slik bestemmelse, som gjennomgås nedenfor.

Et vedtak om å godkjenne eller å avslå søknad om slik oppdeling av boenheter til hybler er et enkeltvedtak. Det følger av fvl. § 24 at enkeltvedtak skal grunngis, og begrunnelsen skal gis samtidig med at vedtaket treffes. I begrunnelsen skal det vises til de reglene vedtaket bygger på, og begrunnelsen skal gjengi reglene og problemstillingen vedtaket bygger på, og de faktiske forhold vedtaket bygger på, jf. fvl. § 25 første og andre ledd. Etter bestemmelsens tredje ledd bør begrunnelsen også inneholde «*de hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn*».

Statsforvalteren bemerker for ordens skyld at pbl. § 31-6 er opphevet fra 1. januar 2023. Tilsvarende bestemmelse følger nå av pbl. § 11-9 nr. 5 der det framgår at kommunen, i kommuneplanens arealdel, kan vedta bestemmelser om «*oppdeling av boenheter til hybler*».

Av forarbeidene til endringen¹ framgår at «*Endringen medfører (...) ingen innholdsmessig endring av kommunens myndighet til å gi slike bestemmelser til kommuneplanens arealdel.*» Det følger ellers av

¹ Prop. 64 L (2020-2021) pkt. 9



endringslov til plan- og bygningsloven² at kommuneplanbestemmelser gitt etter § 31-6, fortsetter å gjelde inntil de blir erstattet av nye planbestemmelser. Lovendringen av 1. januar 2023 har altså ingen betydning for denne saken.

Før lovendringen lød pbl. § 31-6 bokstav c slik:

«Kommunen kan ved kommuneplanbestemmelser bestemme at det må foreligge særskilt tillatelse fra kommunen for: (...) c) å slå sammen boliger eller dele opp boenheter til hybler.»

Arealplaner vedtaket bygger på

For byggetiltaket gjelder Kommuneplanens arealdel for Trondheim kommune, med ikrafttredelsesdato 21. mars 2013. Det aktuelle området er vist som sentrumsformål, og ligger i virkeområde for bestemmelse § 29.2 som lyder som følger:

Innenfor områdene Rosenborg, Møllenberg, Singsaker, Kalvskinnet, Øya, Elgeseter, Lademoen, Berg, Baklandet, Ila og Midtbyen, nærmere avgrenset på vedlagt kart som viser virkeområdet, kreves tillatelse fra kommunen for å dele opp bolig til hybler.

Ved avgjørelsen av om tillatelse skal gis, skal det tas hensyn til om det etter kommunens skjønn er en forsvarlig utnyttning av boligmassen.

Dersom bolig er oppdelt til hybler i strid med bestemmelsen her, kan kommunen påby at den settes i stand slik at den kan tjene sitt opprinnelige formål.

Virkeområdet ble utvidet til å omfatte Midtbyen og Ila i vedtak fattet av Bystyret den 7. mars 2024.

Eiendommen ligger også innenfor hensynssone for bevaring kulturmiljø.

For eiendommen gjelder også Reguleringsplan for midtbyen i Trondheim kommune med planident r118, stadfestet 28. august 1981. Her er eiendommen regulert til bolig, og ligger angitt innenfor bevaringsområde i plankartet.

Planen med bestemmelser er rettslig bindende, jf. pbl. §§ 11-6 og 12-4.

Vurdering av saken

Innledning

Før de omsøkte endringene besto Holstveita 16 av to boenheter med til sammen tre soverom med ett soverom i hver etasje. I søknadsdokumentene fra desember 2023 ble det angitt at ny, omsøkte planløsning ga ni soverom, med to soverom i første etasje, seks soverom i andre etasje og ett soverom på loftet. Soverommene er i hovedsak etablert ved å dele av større soverom til mindre enheter. Kjøkkenet i andre etasje er fjernet, og det er derfor ikke lenger to selvstendige boenheter i bygget. I søknaden fremgår det at det søkes om å få endret bygget fra horisontaldelt tomannsbolig til hybelhus. Det ene soverommet i første etasje krever i tillegg bruksendring fra tilleggsdel til hoveddel da dette rommet fra før er godkjent som bod. I andre etasje er kjøkken og tidligere oppholdsrom omgjort til fire soverom. Loftetasjen ble beskrevet som uendret i forhold til godkjent planløsning.

² LOV-2021-05-11-37



Etter tilbakemelding fra kommunen om planløsningen ble søknaden i mai 2024 endret ved at ett av soverommene i første etasje ble endret til oppholdsrom/stue. Søknaden som nå er avslått gjelder altså endring fra tre soverom til åtte soverom.

Statsforvalteren understreker imidlertid at det avgjørende vil være hva rommene fremstår egnet som, ikke hva som er angitt i søknaden, jf. veiledning til byggesaksforskriften § 2-1 bokstav a. Plantegningens angivelse av loftstue på loft, og oppholdsrom i første etasje, er adskilt fra fellesarealer med egne vinduer, og har tidligere blitt benyttet som soverom. Disse rommene fremstår dermed klart egnet som soverom, og følgelig også som hybler. Plantegningens angivelse av hva rommene er tenkt brukt til er mindre relevant, og i bygget er det med andre ord ti rom som kan benyttes som soverom.

Om hyblifiseringsbestemmelsen er gjeldende for søknaden

Det anføres i klagen at området der Holstveita ligger først ble inntatt i hyblifiseringsbestemmelsen 7. mars 2024, og at søknaden ble innsendt til kommunen før området ble utvidet. Tiltakshaver har forholdt seg til plangrunnlaget som forelå på det tidspunktet søknaden ble innsendt, og klager mener at Byrådet i klagebehandlingen baserer avslaget på hyblifiseringsbestemmelsen innebærer en uforutberegnelighet for tiltakshaver med tanke på det rettslige grunnlaget for søknaden.

I forberedende klagebehandling svarer kommunen at søknaden riktignok ble mottatt i desember 2023, men at denne ikke ble ansett som komplett før 22. mai 2024. Kommunen har lagt til grunn det plangrunnlaget som gjelder ved vedtakstidspunktet, og bestemmelsen blir derfor gjeldende for eiendommen.

Det følger av pbl. § 21-7 første ledd at kommunen skal avgjøre en søknad innen 12 uker etter at «fullstendig» søknad foreligger. Etter bestemmelsens femte ledd er det ved overskridelse av fristen det plangrunnlaget som gjaldt ved *utløpet av fristen* som skal legges til grunn ved avgjørelsen. Fristen begynner imidlertid ikke å løpe før fullstendig søknad foreligger, jf. første ledd.

Kommunen sendte en tilbakemelding til søker den 5. januar 2024 om at søknaden var mangelfull da det måtte sendes inn oppdatert gjennomføringsplan. Ansvarlig søker ba om frist til 3. april 2024 for å supplere søknaden, og i supplering datert 22. mars ga ansvarlig søker uttrykk for at søknaden nå var komplett, blant annet med et vedlagt notat fra Afry angående de delene av ansvarsområdene ved tiltaket som omhandlet konflikt mellom byggets vernestatus og byggteknisk forskrift. Videre mottok kommunen ny planløsning der et soverom i første etasje var endret til oppholdsrom/stue den 22. mai 2024.

Som nevnt ble § 29.2 i kommuneplanen vedtatt endret 7. mars, og etter en gjennomgang av søknadsprosessen fremstår det for Statsforvalteren slik at søknaden ikke var komplett på det tidspunktet planbestemmelsen ble vedtatt endret. Fristen begynner først å løpe når søknaden regnes som komplett, og det vil være plangrunnlaget som gjelder ved utløpet av fristen som gjelder for tiltaket. Slik vi ser det vil kommuneplanens § 29.2 derfor være gjeldende for Holstveita 16.

Søknadspliktig bruksendring

Klager anfører videre at det kan stilles spørsmål om hvorvidt det i dette tilfellet faktisk foreligger en søknadspliktig bruksendring, eller om det kun er snakk om en søknadspliktig sammenslåing av boenheter. I et slikt grensetilfelle kreves velbegrunnede og faglig forankrede argumenter for avslag, jf. bla. Rt. 1981 s. 745.



Det følger av pbl. § 20-1 bokstav g at oppdeling eller sammenføyning av bruksenheter i boliger er et søknadspliktig tiltak. Videre kan det å tilrettelegge en bolig slik at langt flere enn tidligere kan bo der, være en søknadspliktig bruksendring. For å kunne avslå en søknadspliktig bruksendring må kommunen imidlertid ha avslagshjemmel. Etter pbl. § 11-9 nr. 5 kan kommunen videre vedta bestemmelser til kommuneplanens arealdel om blant annet oppdeling av boenheter til hybler. Kommunen kan med hjemmel i bestemmelsen gi planbestemmelser som setter vilkår for eller forbyr at boenheter deles opp i hybler. Hensikten med pbl. § 11-9 nr. 5 var å gi kommunene et utvidet handlingsrom til å avslå en søknad selv om tiltaket i utgangspunktet er i tråd med plan, lov og forskrift.

Spørsmålet blir da om omsøkte tiltak faller inn under ordlyden «å dele opp bolig til hybler» slik at arealdelens § 29.2 gir hjemmel for avslag i denne saken.

Det finnes ingen legaldefinisjon av begrepet «hybel». I departementets tolkningsuttalelse av 22. april 2015 legger departementet til grunn følgende:

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

Trondheim kommune har lagt til grunn at ordlyden «hybel» i § 29.2 skal forstås slik som beskrevet i tolkningsuttalelsen fra 2015.

I forarbeidene³ fremgår det at fellesnevneren for såkalt «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.*»

Kommunen har ansett tiltaket som søknadspliktig bruksendring med grunnlag i endringene som gjøres fra opprinnelig løsning, og har lagt vekt på økningen i antall soverom. Vi er enige i at kommunens oppfatning av hvorfor tiltaket rammes av planbestemmelsen med fordel kunne ha vært bedre begrunnet, men vi kan ikke se at dette har hatt betydning for saken.

Hvorvidt en bolig tilrettelegges for beboelse for flere personer enn det som er «vanlig» for én boenhet må vurderes konkret. Det er her søkt om endring fra tre til åtte soverom, ett kjøkken er fjernet og areal for felles oppholdsrom er redusert. Som nevnt fremstår også to av «oppholdsrommene» egnet som soverom, som betyr at boligen tilrettelegges for flere soverom og tilsvarende mindre tilgjengelig oppholdsrom. Ifølge kommunens vedtak hadde boligen tidligere tre soverom som delte på 88 m² fellesareal, mens ny planløsning gir fellesareal på ca. 51 m².

Statsforvalteren mener tiltaket innebærer en økning i antall beboere, sett oppimot tilgjengelig oppholdsrom, samt generell størrelse på bygget, som tilsier at tiltaket anses som «hyblifisering» i samsvar med § 29.2. Vi legger også her vekt på boligens planløsning, som blant annet fører til at mye av arealet er portrom, gang og trappeareal, som gir boligen lite effektivt areal per beboer. Bygget har tidligere vært to leiligheter med til sammen tre soverom, og selv med ca. 200 m² primærrum vil boligen være tilrettelagt for et antall beboere som ligger utenfor det normale antallet for en bolig av denne størrelsen.

³ Prop. 64 L s. 64



Vi tilrer kommunens vurdering av at tiltaket er søknadspliktig bruksendring etter kommuneplanens bestemmelse § 29.2.

Vedtaketets begrunnelse

Flere av anførselene er knyttet til kommunens begrunnelse for å avslå søknaden. Klager skriver at kommunen med bakgrunn i alminnelige saksbehandlingskrav må påvise et konkret, reelt og faglig forankret grunnlag for å gi avslag fra planbestemmelsen. Vi vil i det følgende gjennomgå punktene i klagen som omhandler begrunnelsens innhold.

Klager er ikke enig i kommunens begrunnelse

Klager mener Byrådet ikke har foretatt en tilstrekkelig konkret og helhetlig vurdering av hvorvidt ombyggingen innebærer en forsvarlig utnyttelse av boligmassen, og mener en slik vurdering ikke utelukkende kan ta utgangspunkt i størrelsen på fellesarealene. Klager er videre ikke enig i at en økning i antall soverom til totalt åtte soverom ikke er en forsvarlig utnytting av boligmassen. Det påpekes at tiltaket omfatter en sammenslåing av to boenheter, noe Byrådet ikke har vurdert i saksframlegget.

Fra kommunens vedtak om avslag hitsettes følgende utdrag:

«Byrådet vurderer at søknaden slik den nå foreligger innebærer at eiendommen ikke får en forsvarlig utnytting av bygningsmassen, som følge av at tiltaket gir forverret bokvalitet for beboerne og en økt påvirkning på omgivelsene i form av økt støy, samt økt gjennomgang av personer til og fra eiendommen. Tiltaket legger opp til en høy utnyttelse av den aktuelle bygningsmassen med en økning fra 3 til 8 soverom. Når det gjelder fellesareal har boligen totalt sett en del fellesareal dersom alt av ganger og trapperom etc. medregnes. Ved å ta med kjøkken, bad, forganger og trapperom i tillegg til det som er benevnt som oppholdsrom, vil man få et fellesareal på rundt 80 m². Kun kjøkken og oppholdsrom innebærer imidlertid kun fellesarealer på 41,2 m². Byggforsk anbefaler minst 40 m² med samlet areal for kjøkken og stue for en femromsbolig. I denne saken er det søkt om 8 soverom, og Byrådet vurderer at løsningen det er lagt opp til ikke innebærer gode bokvaliteter.»

«Fra et samfunnsmessig perspektiv er det viktig å skape stabile bomiljø og nabolag. Dårlig bokvalitet kan for eksempel føre til at flere beboere kun har et midlertidig forhold til boligen sin, noe som igjen kan påvirke området negativt. Selv om studenter i utgangspunktet bor i studentboliger i få år, vil en dårlig bokvalitet kunne føre til hyppig fraflytting og passivt eierskap til nærmiljøet. Gode bomiljø, der alle kan bo og vokse opp i trygge og inkluderende lokalsamfunn med gode boforhold, gode oppvekstvilkår, gode levekår og gode forutsetninger for integrering, er kommunens oppgave. (NOU 2020:16) En etablering av hybler sikrer bolig til flere, men Byrådet er opptatt av å sikre at både de som i kortere perioder bor i disse boligene og naboene rundt skal ha trygge, stabile og gode bomiljøer.»

I klagebehandlingen uttrykker kommunen at den samlede vurderingen av bokvalitet og bomiljø er sentral for avslaget, og at omsøkte løsning ikke sikrer tilstrekkelig bokvalitet for beboerne:

«Tiltaket legger opp til en høy utnyttelse av den aktuelle bygningsmassen med en økning fra 2 til 8 (potensielt 10) soverom. Når det gjelder fellesareal har boligen totalt sett en del fellesareal dersom alt av ganger og trapperom etc. medregnes. Ved å ta med kjøkken, bad, forganger og trapperom i tillegg til det som er benevnt som oppholdsrom, vil man få et fellesareal på rundt 80 m². Kun kjøkken og oppholdsrom innebærer imidlertid kun fellesarealer på 41,2 m².



Tidligere hadde de to leilighetene henholdsvis 34 m² og 54 m² i fellesarealer (kjøkken, stue og bad), mens leiligheten nå har 51,4 m² dersom man regner med det kjøkken, stue, oppholdsrom og loftstue. Dersom man trekker fra arealet benevnt som oppholdsrom og loftstue (siden disse allerede er godkjente rom for varig opphold og allerede i eksisterende tegninger godkjent som soverom) og beregner kjøkken, stue og bad har boenheten ca. 41 m² med fellesarealer.

Fellesarealene har dermed gått fra 88 m² til rundt 51 m². I tillegg må man gå gjennom gårdsplassen fra soverommet i første etasje for å komme til stue og kjøkken.

Byggforsk anbefaler minst 40 m² med samlet areal for kjøkken og stue for en femromsbolig. I denne saken er det søkt om 8 soverom, og Byrådet vurderer at løsningen det er lagt opp til ikke innebærer gode bokvaliteter. Det er positivt at det er lagt opp til flere bad i tillegg til noe bodareal.

I andre etasje viser de eksisterende tegningene at det ligger et bad mot arealet som er benevnt som bakgård. I søknaden som nå er til behandling, viser tegningene et mindre bad og et soverom mot dette arealet. Byrådet stiller spørsmålsteget til hvorvidt det er gode luftemuligheter når vinduet ikke går ut mot det fri, men ut mot en innebygd bakgård med glasstak. Det er heller ingen andre vinduer i dette rommet.»

Når det gjelder vurderingen etter arealdelens § 29.2, herunder om avslagshjemmelen skal benyttes, har kommunen lagt til grunn enkelte vurderingskriterier, jf. saksframlegget til vedtakelsen av § 29.2. Ifølge retningslinjen vil blant annet tiltakets påvirkning på omgivelsene, tilgjengelig uteareal, parkering for bil og sykkel, samt bokvalitet, vektlegges i vurderingen. Kriteriene er ikke uttømmende og den endelige avgjørelsen vil bero på hva kommunen anser som en «forsvarlig utnyttning av boligmassen.»

I vedtaket har kommunen sett på omsøkte situasjon opp imot godkjente situasjon, og vurdert det slik at dette medfører at boligen ikke får gode bokvaliteter. Kommunen har lagt vekt på at tilgjengelig fellesareal er for lite for det antallet beboere tiltaket legger opp til, noe som er et vesentlig moment i vurderingen av om tiltaket kan anses å være en «forsvarlig utnyttning av boligmassen.» Kommunen mener også det høye antallet beboere innenfor boenheten vil påvirke omgivelsene i form av økt støy, samt økt gjennomgang av personer til og fra eiendommen.

Vi kan ikke se at det foreligger mangler ved kommunens begrunnelse for avslaget. Mange beboere som skal dele på et mindre fellesareal vil gi en ubalanse som kan gi høy belastning på det fellesarealet som er tilgjengelig, som videre kan føre til lavere bokvalitet. I boliger der flere enkeltpersoner skal bo i samme enhet er muligheten for frivillig sosial kontakt et tiltak som kan føre til samhold, og som igjen kan økt trivsel for beboerne. Vi mener også at kjøkkenet fremstår å være underdimensjonert for det antallet personer boenheten legger opp til. En løsning med et mindre kjøkkenareal gir begrenset benkeplass, lagringsplass og kan vanskelig brukes av flere samtidig, noe som videre kan medføre betydelig belastning, køsituasjoner og redusert brukskvalitet. Dette trekker vesentlig ned i vurderingen av samlet bokvalitet.

Soverommene som er mellom 8 m² og 12 m², er av akseptabel, men ikke særskilt god, størrelse. Når de private rommene er mindre, stilles det normalt økte krav til kvalitet og omfang av fellesarealer for å oppnå akseptabel bokvalitet. Manglende tilgang til uteareal forsterker behovet for gode og romslige felles oppholdsarealer innendørs, noe boligen ikke tilbyr.



Kommunen har også i klagebehandlingen nevnt planløsningen som utfordrende, da beboeren av soverommet i første etasje må gå over gårdsplassen for å nå stue og kjøkken. Også soverommet som utelukkende har vindu mot den innebygde bakgården, uten andre luftemuligheter, er i klagebehandlingen trukket frem som en dårlig løsning.

Vi kan ikke se at det er spesielt relevant at dette gjelder en sammenslåing av to boenheter, da en uansett må se på det omsøkte tiltaket i seg selv. Selv om det tidligere har vært to boenheter, endrer ikke dette på det faktum at boligen med omsøkte løsning fremstår som overbelastet i forhold til felles funksjoner og planløsning. Vi tiltrer kommunens vurdering om at den ikke oppfyller krav til forsvarlig og hensiktsmessig utnytting av boligmassen, og mener kommunens vedtak er tilstrekkelig begrunnet.

Uklar begrunnelse grunnet to motstridende konklusjoner

Klager mener videre det er uklart hvilket grunnlag Byrådet legger til grunn for vurderingen av at tiltaket ikke innebærer en forsvarlig utnyttelse av boligmassen, ettersom kommunens egen fagenhet har kommet til motsatt konklusjon.

Statsforvalteren har forståelse for at det er utfordrende at kommunen først godkjenner søknaden og deretter tar klagen til følge og avslår søknaden. Vurderingen etter hyblifiseringsbestemmelsen er imidlertid skjønnsmessig, hvor det vil være begrunnelsen for resultatet i vedtaket som må vurderes.

I forberedende klagebehandling uttrykker Byrådet uenighet i byggesakskontorets vurdering av at tiltaket ikke fører til en «overbelastning» av området. Byrådet mener på sin side at økningen på fem soverom legger til rette for tilflytting av flere beboere, økt bobelastning og mulig utleie i større grad enn godkjente situasjon. Byrådet påpeker at tiltaket ikke gir eiendommen en forsvarlig utnytting av boligmassen, som følge av dårligere bokvalitet for beboerne og negativ påvirkning på omgivelsene i form av økt støy og økt gjennomgang av personer til og fra eiendommen. Byrådets begrunnelse anses som saklig og tilstrekkelig begrunnet for avslaget, og vi er ikke enige med klager om at det er uklart hva Byrådet legger til grunn for avslaget.

Etter en gjennomgang av kommunens vedtak datert 29. mai 2024 mener vi derimot det her er mer uklart hvilke vurderinger som er lagt til grunn for konklusjonen om at tiltaket kunne aksepteres. Vedtaket består i stor grad av en kort og generell beskrivelse av romstørrelser. Selv om kommunen skriver at to av soverommene i andre etasje kun har soverom mot felles, innglasset bakgård og dermed redusert luftkvalitet, konkluderes det likevel med at tiltaket gir gode bokvaliteter uten noen ytterligere forklaring. Videre fremgår det at kommunen mener omgivelsene vil bli påvirket i form av økt trafikk og økt støy, men at tiltaket innebærer en forsvarlig utnytting av boligmassen, også uten ytterligere vurderinger av dette momentet. Disse negative forholdene følges i begrunnelsen ikke opp av forhold som kan veie opp for hvorfor det likevel er akseptabelt, og vedtaket fremstår mangelfullt.

Vi kan derfor ikke se at vedtakene bygger på motstridende vurderinger, da det ikke fremgår av kommunens vedtak om godkjenning hvilke vurderinger konklusjonen deres faktisk bygger på.

*Kommunens vurdering av tiltakets påvirkning på omgivelsene er antakelser*

I klagen anføres det videre at Byrådens vurdering av tiltakets påvirkning på omgivelsene er antakelser rundt faktiske forhold, og mangler en konkret vurdering. Hvordan en bruksendring som omsøkt konkret vil påvirke omgivelsene er vanskelig å avgjøre. Kommunen legger også vekt på at omgivelsene påvirkes ved at økningen i antall beboere vil medføre økt støy og økt trafikk til og fra boligen, som er naturlige konsekvenser av økt antall beboere i et bygg. Dette støttes av forarbeidene⁴ som uttrykker at hyblifisering kan påvirke nabolag negativt ved forringet bokvalitet og bomiljø, økt trafikk og støy.

Det er videre i vedtaket lagt vekt på at kommunen har som oppgave å skape gode bomiljø med trygge og inkluderende lokalsamfunn. Boliger med lavere bokvalitet kan føre til mindre stabilitet med hyppig fraflytting og passivt eierskap til nærmiljøet, blant annet ved at «gjennomtrekk» av beboere fører til at det i mindre grad utvikles gode naboskap.

Konsekvensene ved denne konkrete bruksendringen som omsøkt vil nødvendigvis være preget av «spekulasjoner», men ovennevnte momenter er blant annet trukket fram i rapporter om sosiokulturelle stedsanalyser og hyblifisering⁵ og bygger på erfaring fra sammenlignbare områder. Statsforvalteren mener kommunens vedtak ikke bygger på «antakelser» om mulig påvirkning på bomiljøet i området, men at begrunnelsen bygger på saklige vurderinger knyttet til tiltaket som omsøkt.

Hovedformålet bak bestemmelsen var å sikre at boligområdene innenfor virkeområdet ikke blir dominert av hybler og et ensartet utleiemarked, og være et hjelpemiddel for å gi mer variert boligsammensetning og stabilt bomiljø for disse konkrete boligområdene. Vi kan etter dette ikke se at anførselen kan føre frem.

Spekulering rundt hvem som skal bo i boligen

Klager anfører videre at Byrådet har spekulert i at eiendommen skal bebos av studenter og har lagt vekt på dette i vurderingen av søknaden, men kommunen kan ikke gjennom hyblifiseringsbestemmelsen regulere hvem som skal bebo en eiendom.

Studenter er riktignok nevnt i begrunnelsen, men generelt sett er hybel den vanligste boformen for studenter og denne gruppen er følgelig ikke irrelevant for vurderingen av saken. I vedtaket har kommunen hovedsakelig lagt vekt på at omsøkte tiltak vil gi dårlig bokvalitet for beboerne i bygget, og at de ønsker å forhindre etablering av boliger med dårlig bokvalitet. I den sammenheng nevner kommunen at studenter ikke bor i hybler over flere år, men at det likevel er viktig at også de som bor på steder i kortere perioder sikres boliger med god bokvalitet. Statsforvalteren kan ikke se at kommunen har lagt særlig vekt på spekulasjoner om studenter skal bo i boligen.

Slik Statsforvalteren ser det, har kommunen foretatt en forsvarlig, saklig og korrekt avveining av de momentene som oppstilles i retningslinjen.

⁴ Prop. 64 L s. 64

⁵ Bl.a. *Sosiokulturell stedsanalyse av Tempe-Sorgenfri* av Loe m.fl.



Usaklig forskjellsbehandling

Klager mener videre at kommunens vedtak innebærer en usaklig forskjellsbehandling basert på utenforliggende hensyn, og at kommunen har lagt avgjørende vekt på at tiltakshaver er en privat aktør. Som eksempel vises det til at kommunen har gitt tillatelse til hybelhus for SiT (Studentsamskipnaden i Gjøvik, Ålesund og Trondheim) på Møllenberg. Kommunen har svart følgende på anførselen i forberedende klagebehandling:

«Byrådet har forståelse for denne bekymringen. Sakene gjelder begge søknad om studentboliger innenfor bestemmelsens virkeområde. I Festningsgata 11 var det opprinnelig godkjent 32 soverom, mot omsøkt 35 rom fordelt på leiligheter/kollektiv. I Holstveita 16 var det opprinnelig godkjent to soverom, mot en endring til 8 soverom.

Det er et ulovfestet prinsipp i offentlig forvaltning at like saker skal behandles likt, og at usaklig forskjellsbehandling kan føre til at saken anses som ugyldig. Det må dreie seg om saker som er like, både rettslig og når det gjelder faktum. Likhetsprinsippet står sentralt i forvaltningen.

Etter plan- og bygningsloven § 1-1, første ledd skal loven «fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og fremtidige generasjoner.» Lovens formålsbestemmelse § 1-1 understreker videre prinsippet om at vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter. Det skal vektlegges langsiktige løsninger, og konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives.

Det er visse rammer for å kunne forskjellsbehandle i forvaltningen, men det må være relevante hensyn som begrunner forskjellsbehandlingen. Det må altså foreligge et saklig grunnlag for å kunne gjøre en forskjellsbehandling, altså en saklig forskjellsbehandling.

Tiltakshaver i Festningsgata 11 er Studentsamskipnaden, mens tiltakshaver i Holstveita 16 er en kommersiell aktør.

Stortinget har pålagt studentsamskipnadene å ta seg av studentenes velferdsbehov ved de ulike studiestedene, jf. lov om studentsamskipnader § 3. Studentsvelferdstjenester er definert i forskrift om studentsamskipnader § 8 som sier at: «Studentvelferdstjenester er velferdstjenester til studenter hvor formålet er å støtte opp om de særskilte behov studentene har i kraft av sin livssituasjon som studenter. Studentvelferdstjenester er tjenester til studenter innen kantine, bolig, trening, helse- og omsorgstjenester, rådgivning, studentsosiale, -demokratiske, -faglige og -kulturelle tiltak, barnehageplasser til barn av studenter og salg av studielitteratur til studenter.»

Samskipnadenes boliger bygges med statlig tilskudd og leies kun ut til studenter. Ny leieperiode forutsetter en viss studieprogresjon. Samskipnadene bygger ikke selv, men er byggherrer som kjøper tjenester i det ordinære entreprenørmarkedet. Tidligere stilte enkelte kommuner gratis eller rimelig tomt til disposisjon for studentboliger, men i dag må samskipnaden som regel kjøpe tomt til markedspris og ofte i konkurranse med andre. Studentboligene er offentlige investeringer som først og fremst skal være med på å realisere et overordnet kunnskapspolitisk mål. Bygningene betraktes derfor ikke som samskipnadenes eiendommer som de står fritt til å selge eller benytte til andre formål.



Det er et behov for studentboliger i Trondheim kommune, og studentsamskipnaden har en ambisjon om å dekke 20 % av studentboligene. Studentsamskipnaden har et klart velferdsformål og er en ideell aktør med et lovpålagt ansvar for studentvelferd. Andre søkere kan være private aktører som driver med ordinær utleie. Selv om det i Holstveita også er søkt om studentboliger, er ikke utleier forpliktet til studentboligutleie, på samme måte som hvor studentsamskipnaden er utleier. Studentsamskipnaden etablerer i tillegg et organisert botilbud med fellesarealer, oppfølging og forvaltning, noe som kan gi en mindre belastning på bomiljøet. Dette kan også private aktører gjøre, men de er ikke forpliktet til dette på samme vis som studentsamskipnaden.

Studentsamskipnaden har i tillegg et langsiktig mål om å tilby boliger til studenter og disponere boligene etter ikke-kommersielle prinsipper. En privat aktør kan i større grad endre konseptet sitt, og leie ut til andre enn studenter. Det legges vekt på at studentsamskipnaden har et lovpålagt ansvar for å tilby rimelige og tilpassede boliger til studenter, og tiltaket bidrar til å dekke et dokumentert behov for studentboliger i byen. Boligene som eies av Studentsamskipnaden skal organiseres som et strukturert botilbud med fellesarealer og forvaltning, og vil dermed i mindre grad føre til ulemper for nærmiljøet enn typiske hybelprosjekter. Studentboliger i regi av Studentsamskipnaden har en langsiktig og stabil karakter, med et ikke-kommersielt formål, og at studentsamskipnaden har god erfaring med forvaltning av slike boliger.

Byrådet vurderer at sakene kan være sammenlignbare når det gjelder bruken av hyblifiseringsbestemmelsen, men vurderer også at det er klare forskjeller mellom sakene. Eksempelvis ligger Festningsgata 11 i umiddelbar nærhet til Festningsparken, mens det er noe mindre grøntarealer i umiddelbar nærhet i Holstveita 16. Sett opp mot omgivelsene vil også byrådet trekke frem at det i Holstveita 16 er snakk om en prosentvis vesentlig større økning av hybler enn hva som er tilfellet i Festningsgata 11. Videre vil Byrådet trekke frem planløsningen i sin helhet som en forskjell på sakene.»

Det er et grunnleggende prinsipp i forvaltningsretten at like saker skal behandles likt. Kravet til likebehandling er forankret i generelle rettferdighetsbetraktninger og medfører at avgjørelser må bygge på objektive og saklige vurderinger som sikrer likhet og rettssikkerhet. Forvaltningen har ikke adgang til å treffe vedtak som innebærer at like tilfeller behandles ulikt, uten at det er en saklig grunn til det. Usaklig forskjellsbehandling forutsetter at sakene er sammenlignbare. Det vil bero på om sakene er avgjort ut ifra samme rettsgrunnlag og dermed samme rom for bruk av skjønn, samt må faktum være nokså likt.

Kommunen har i forberedende klagebehandling kommentert anførselen og medgir at sakene er like når det kommer til bruken av hyblifiseringsbestemmelsen, men peker samtidig på flere forskjeller mellom gjeldende sak og saken om studentboliger etablert av SiT. Kommunen trekker blant annet frem graden av økning i antall soverom, mindre tilgjengelig grøntareal i nærområdet, samt planløsningen, som forskjeller i sakene. Statsforvalteren er enige med kommunen om at sakene ikke er like, og at likebehandlingsprinsippet her ikke utløser et krav om samme resultat. Saken i Festningsgata gjaldt blant annet en økning fra 32 til 35 soverom i en stor bolig med hybelpreg, mens omsøkte tiltak gir en økning fra tre til minimum åtte soverom i en vanlig tomannsbolig, altså en betydelig endring i bruk og karakter. Det er videre betydelige forskjeller i tilgang på fellesarealer, der bygget i Festningsgata er inndelt i flere adskilte boenheter som alle har egne kjøkken, bad og oppholdsrom. Den boenheten med flest soverom i Festningsgata, og som best kan sammenlignes med omsøkte tiltak, har åtte soverom med en størrelse på mellom 12 m² og 21 m², felles



oppholdsrom på 61 m², tre bad og kjøkken/oppholdsrom på 20 m², og enheten er samlet i én etasje. Tilgang til uteoppholdsareal er et viktig hensyn i plan- og bygningsretten når det gjelder bokvalitet, og her er også – som påpekt av kommunen – forskjellene store. Mens beboerne i Festningsgata har enkel tilgang til Festningsparken rett over veien, ligger Holstveita 16 i midtbyen med mindre tilgang til utendørs grøntareal. Statsforvalteren mener derfor at behandlingen av gjeldende søknad har vært saklig.

Når det gjelder kommunens vekting av de to ulike tiltakshaverne i sakene, har kommunen lagt vekt på at SiT er en ikke-kommersiell aktør som har et lovpålagt ansvar for å tilby boliger til studenter. Private aktører som driver med ordinær utleie, kan ikke pålegges å tilby boliger til studenter. Trondheim har behov for studentboliger, og kommunen har et overordnet ansvar for å sikre en helhetlig byutvikling som ivaretar de ulike behovene for bolig, herunder tilrettelegging for studentboliger og utvikling av gode bomiljøer for studenter.

Formålet med å gi kommunene hjemmel til å vedta kommuneplanbestemmelser om særskilt tillatelse for bruksendring var blant annet å ivareta boligpolitiske hensyn. Det at kommunen har gitt tillatelse til søknad om studentboliger der SiT er tiltakshaver, begrunnet i lokal boligpolitikk, mener vi ligger innenfor handlingsrommet for saklig kommunalt skjønn.

Vi kan ikke se at anførselen kan føre frem.

Konklusjon

Statsforvalteren har kommet til at kommunens vedtak er gyldig. Vi har i vurderingen lagt stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyret.

Statsforvalteren fatter følgende

vedtak:

Trondheim kommunes vedtak av 19. februar 2025 stadfestes.

Klagen har ikke ført frem.

Statsforvalterens vedtak er endelig og kan ikke påklages videre i forvaltningen, jf. fvl. § 28.

Med hilsen

Ingrid Gjeltén (e.f.)
seniorrådgiver
Kommunal- og justisavdelingen

Mari Høvik
seniorrådgiver
Kommunal- og justisavdelingen

Dokumentet er elektronisk godkjent



Kopi til:

ADVOKATFIRMAET ARNTZEN AS AVD
TRONDHEIM

REAL EIENDOMSSERVICE AS

HEAT ARKITEKTER AS

KGP INVEST AS

Postboks 8853

c/o Alpha Aksept AS
Heimdalsvegen 10B

Osloveien 15

c/o Alpha Aksept AS
Heimdalsvegen 10

7482 TRONDHEIM

7080 HEIMDAL

7017 TRONDHEIM

7080 HEIMDAL