



STUDENT BOLIGER I NORGE

Gjennomgang av tilskuddsordningen for studentboliger

Rapport fra en arbeidsgruppe nedsatt av Kunnskapsdepartementet
19. desember 2018

Forkortelser

Arktiske	Norges arktiske studentsamskipnad
DiBK	Direktoratet for byggkvalitet
FDV	Forvaltning, Drift og Vedlikehold
HE	Hybelenhet
KD	Kunnskapsdepartementet
KMD	Kommunal- og moderniseringsdepartementet
NSO	Norsk studentorganisasjon
Sammen	Studentsamskipnaden på Vestlandet
Studentinord	Nord studentsamskipnad
SiA	Studentsamskipnaden i Agder
SSO	Studentsamskipnaden i Indre Finnmark
SINN	Studentsamskipnaden i Innlandet
SiMolde	Studentsamskipnaden i Molde
SiO	Studentsamskipnaden i Oslo og Akershus
SiS	Studentsamskipnaden i Stavanger
SSN	Studentsamskipnaden i Sørøst-Norge
Sit	Studentsamskipnaden i Gjøvik, Ålesund og Trondheim
SiVolda	Studentsamskipnaden i Volda
SiØ	Studentsamskipnaden i Østfold
SiÅs	Studentsamskipnaden i Ås
TEK17	Byggteknisk forskrift 2017

INNHold

1.0 Introduksjon	5
1.1 Sammendrag og konklusjoner	6
1.2 Arbeidsgruppens mandat, sammensetning og arbeid	7
1.3 Rapportens innhold og struktur	9
2.0 Bakgrunn	10
2.1 Bygging av studentboliger i dag	10
2.2 Markedsutviklingen	10
2.3 Studentsamskipnadenes rolle	11
2.4 Studenters boligbehov	12
3.0 Aktørene og type studentboliger	14
3.1 Hvilke aktører skal bygge / hvem er berettiget tilskudd?	14
3.1.1 Bakgrunn	14
3.1.2 Diskusjonsdel	15
3.1.3 Anbefalinger	17
3.2 Studenthybler knyttet til omsorgsboliger og sykehjem	18
3.2.1 Bakgrunn	18
3.2.2 Diskusjonsdel	18
3.2.3 Anbefalinger	19
3.3 Godt boligmiljø	20
3.3.1 Bakgrunn	20
3.3.2 Diskusjonsdel	22
3.3.3 Anbefalinger	22
3.4 Beliggenhet	22
3.4.1 Bakgrunn	23
3.4.2 Diskusjonsdel	24
3.4.3 Anbefalinger	24
4.0 Økonomisk rammeverk	26
4.1 Pressområder og ikke-pressområder	26
4.1.1 Bakgrunn: dagens modell og dens implikasjoner	26
4.1.2 Diskusjonsdel	26
4.1.3 Anbefalinger	30
4.2 Modell for prisjustering	30
4.2.1 Bakgrunn	30
4.2.2 Diskusjonsdel	31
4.2.3 Anbefalinger	33
4.3 Fornyelsen av den eksisterende boligmassen	33
4.3.1 Bakgrunn	33
4.3.2 Diskusjonsdel	34
4.3.3 Anbefalinger	35
4.4 Eiendomsskatt	36
	3

4.4.1 Bakgrunn	36
4.4.2 Diskusjonsdel	36
4.4.3 Anbefaling	37
4.5 Kostnadsramme og finansieringsmodell	37
4.5.1 Bakgrunn	37
4.5.2 Diskusjonsdel	39
4.5.3 Anbefaling	46
5.0 Forvaltningsrammeverk	48
5.1 Fremtidens studentboligbehov	48
5.1.1 Bakgrunn	48
5.1.2 Diskusjonsdel	49
5.1.3 Anbefalinger	55
5.2 Bærekraftig og fremtidsrettet boligforvaltning	56
5.2.1 Bakgrunn	56
5.2.2 Diskusjonsdel	56
5.2.3 Anbefalinger	57
5.3 Måten tilskuddet bevilges på	58
5.3.1 Bakgrunn	58
5.3.2 Diskusjonsdel	60
5.3.3 Anbefalinger	62
5.4 Mer effektiv planlegging og realisering av boligprosjekter	62
5.4.1 Bakgrunn	62
5.4.2 Diskusjonsdel	63
5.4.3 Anbefalinger	65
5.5 Samarbeid med kommune og fylkeskommune	66
5.5.1 Bakgrunn	66
5.5.2 Diskusjonsdel	66
5.5.3 Anbefalinger	68
5.6 Entreprenørmarkedet	69
5.6.1 Bakgrunn	69
5.6.2 Diskusjonsdel	70
5.6.3 Anbefalinger	71
6.0 Økonomiske og administrative konsekvenser av anbefalingene	72
7.0 Vedlegg	78
8.0 Litteraturliste	81

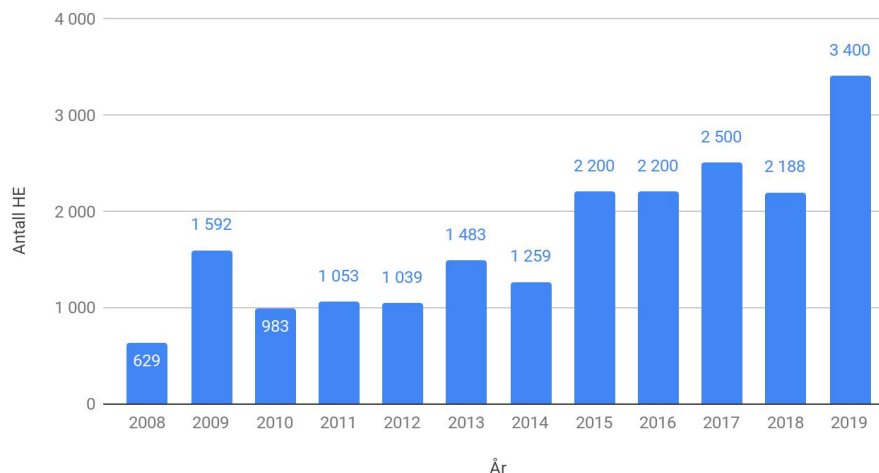
1.0 Introduksjon

Å skaffe studenter rimelig bolig er et viktig utdanningspolitisk virkemiddel for å bidra til lik rett til utdanning som det er bred politisk enighet om i Norge. På tross av økte bevilgninger til bygging av studentboliger de siste årene, stoppet imidlertid byggingen nesten opp flere steder og bevilgede midler ble ikke brukt. Dette ble tydelig mot slutten av 2017, og mye tydet på at tiden hadde løpt fra eksisterende regelverk for studentboligbygging.

For å løse utfordringene, ba Kunnskapsdepartementet (KD) i første omgang Husbanken om å vurdere gjeldende regelverk mot kostnadsutviklingen i byggsektoren de siste årene. Husbanken leverte sin rapport med anbefalinger i februar 2018¹. Den førte til en justering av bevilgningsnivået i revidert statsbudsjett i juni 2018 og i statsbudsjettet for 2019.

KD oppnevnte i tillegg arbeidsgruppen bak denne rapporten, for å se nærmere på det samlede regelverket for studentboligbygging. Arbeidsgruppen har som mål å fremme forslag som gjør at de tilgjengelige ressursene brukes effektivt og fremtidsrettet, og at vi får til det løftet i studentboligbygging som både myndighetene og studentene ser behov for.

Økning i studentboligbevilgning (jf. graf 1.1) er viktig, men byggetakten har ikke holdt tritt med den betydelige økningen i studenttallet de siste tiårene. Ifølge SSB² ønsker én av fire studenter mellom 19 og 21 år å bo i studentbolig. Studentene, gjennom Norsk studentorganisasjon (NSO), har vedtatt et mål om at 20 % av studentene skal kunne bo i studentbolig. Deres Studentboligundersøkelse viser at andelen ligger på 14,56 % i 2018, og at det dermed mangler 14 362 studentboliger for å nå målet deres.³ Studentene har derfor krevd 3 000 nye boliger årlig. Dette behovet er et viktig bakteppe for rapporten.



*2019-bevilgningene ble oppjustert til 3 400 hybelenheter etter rapportutarbeidelsen.

Figur 1.1 Studentboligtilskudd over tid i antall (hybelenheter)

¹ Husbanken 2018

² SSB 2011

³ NSO 2018

1.1 Sammendrag og konklusjoner

Arbeidsgruppen konkluderer med at studentsamskipnader og studentboligstiftelser fortsatt skal være hovedaktører for studentboligbygging. Disse skal bygge innenfor en prisjustert kostnadsramme og med statlig tilskudd, og innenfor et rammeverk som må ha fleksibilitet nok til å ivareta variasjoner i tomtekostnader, prosjektrelaterte forhold, samt markeds- og miljømessige forhold.

Tildeling av tilskudd bør skje under følgende premisser:

- Behovsvurdering ut fra søkertall til studentboliger over tid.
- Utarbeidelse av en langtidsplan for studentboligbygging, som innbefatter planlagte boligprosjekter, prognoser for utvikling av studenttall, endringer i boligmarked mv.
- Like rammebetingelser for hele landet – fjerner pressområdebegrepet.
- Byggeprosjektene må være langt utviklet før det søkes om tilskudd.

Arbeidsgruppen anbefaler en ny modell for tilskudd til studentboligbygging. Den nye modellen ivaretar mange av fordelene ved en fast kostnadsramme, samtidig som den innehar fleksibilitet for variasjoner i tomtekostnader og markedsmessige, miljømessige og prosjektrelaterte forhold. Denne modellen beskrives ved:

- Prisjustert økning av både kostnadsramme og tilskuddsbeløp.
- Tomtekostnader kan holdes helt eller delvis utenfor kostnadsrammen.
- Det kan søkes om å gå ut over kostnadsrammen for ivareta livssykluskostnader (LCC), miljøtiltak, gode energiløsninger eller andre ønskede kvaliteter.

Modellen er beskrevet mer utfyllende under kapittel 4.5.3

Utover dette foreslås det en rekke tiltak for å bedre den økonomiske situasjonen innen studentboligbygging og -forvaltning, samt tiltak for å forbedre kvalitet og tempo i prosjektgjennomføringen. Anbefalinger er fremhevet hvert enkelt underkapittel og samlet i kapittel 6. Under følger et utvalg av de viktigste anbefalingene i denne rapporten i korte trekk.

Hvem bygger hva slags type bolig?

- Studentsamskipnadene fortsetter som hovedaktør for studentboligbygging.
- Studenthybler på sykehjem/omsorgsbolig må bygges i regi av kommuner.
- Studentboligenes bidrag til trivsel og godt studiemiljø må få større oppmerksomhet både hos samskipnadene og ved utdanningsinstitusjonene.
- Beliggenhet er viktig, og studentboliger må inkluderes i samarbeid om campusutvikling.

Øvrig økonomisk rammeverk

- Tilskuddsordningen må også omfatte livsforlengende oppgradering og standardheving ut over ordinært vedlikehold, forutsatt en rekke kriterier.
- Nasjonalt fritak fra eiendomsskatt på studentbolig.

Forvaltningsrammeverk

- Studentsamskipnadene bør fortsatt fastsette lokale tildelingskriterier for studentboliger.
- Samskipnadenes prioriteringer av innvekslingsstudenter støttes av arbeidsgruppen.
- Økonomisk tap knyttet til tomgang i studentboligene forårsaket av innvekslingsstudenter på avtale, må i større grad avhjelpes gjennom et internasjonaliseringstilskudd fra staten. Et flertall ønsker også at utdanningsinstitusjonene i større grad bidrar gjennom bilaterale avtaler.
- Behov for ulike typer bolig (med unntak av tilgjengelighetskrav) bør vurderes lokalt.
- Tillate endringer i boligporteføljen, inkludert avhending og tillate at samskipnadene bruker av sin egenkapital som finansieringstilskudd ved boligbygging.
- Tilskudd som ikke blir brukt, overføres til andre boligprosjekter via et ventelistesystem.
- Samskipnadene bør ha erfaringsdeling gjennom en digital beste praksis (med bl.a. plan- og prosjekteringsmaler) og samarbeid om felles innkjøp for å oppnå gunstige priser.
- Vertskommunene bør utvikle en campusstrategi, inkludere studentboliger i sine strategiske planer og gi studentboliger relevante dispensasjoner og lokalt fritak på eiendomsskatt (inntil et nasjonalt fritak er innført).
- Utarbeidelse av en reguleringsveileder for studentboliger.

1.2 Arbeidsgruppens mandat, sammensetning og arbeid

KD nedsatte en arbeidsgruppe som skulle foreslå endringer i regelverket og praksisen knyttet til studentboligbygging i Norge. Arbeidsgruppen mottok sitt mandat 4. april 2018 og har hatt en tidsramme på ni måneder, frem til 31. desember 2018. Forut for denne mer omfattende gjennomgangen, leverte Husbanken en enkel analyse og vurdering av gjeldende kostnadsrammer til KD 15. februar 2018. Anbefalingene fra Husbanken ble raskt fulgt opp med oppjusterte kostnadsrammer og tilskuddssatser i revidert nasjonalbudsjett i juni 2018. I statsbudsjettet for 2019 er de nye satsene prisjustert, og regjeringen opprettholder nivået på bygging av nye studentboliger med tilskudd til 2 200 enheter i 2019.

Mandat for arbeidsgruppen

Arbeidsgruppen skal gjennomgå regler og rutiner for statens tilskudd til studentboliger, og utrede mulige endringer i disse.

Det overordnede formål med dagens tilskuddsordning er å sikre at det finnes et tilstrekkelig antall tjenlige boliger for studenter ved aktuelle studiesteder, og at de kan tilbys til en husleie studentene kan møte. Rimelige studentboliger er, på linje med studiestøtte, et viktig virkemiddel for å sikre like muligheter for å ta utdanning.

Studentsamskipnadene må kunne disponere ressursene slik at boligmassen utnyttes best mulig og kommer flest mulig til gode og at samskipnadenes økonomi sikres. Endelig er det viktig at studentene tilbys boliger av god kvalitet som bidrar til trivsel og helse, og gir grunnlag for en god studiehverdag.

Gruppen bes vurdere hvordan ordningen best kan tilpasses slike forskjellige hensyn uten vesentlig økte bevilgninger.

Arbeidsgruppen skal spesielt se på følgende:

- Skal det fortsatt forbeholdes studentsamskipnader, og i særlige tilfeller studentboligstiftelser, å kunne søke støtte til studentboligbygging?
- Er det behov for dagens kostnadsgrenser for byggekostnader per hybelenhet? Hvordan bør den i så fall utformes?
- Bør det opprettholdes et skille mellom pressområder og andre områder hva angår kostnadsgrense og nivå på tilskudd?
- Hva skal legges til grunn som behovet for studentboliger fremover? Hvordan bør det nasjonalt jobbes med dimensjonering av studentboligtilbudet og med kunnskapsgrunnlaget som ligger til grunn for budsjettering og politikkutvikling på feltet? I den sammenheng bør det også ses på hvordan det bør arbeides med spørsmål som tomgangsproblemer, hva bør være ambisjonsnivået for dekningsgrad av studentboliger, behovet for familieboliger, vedlikehold, internasjonale studenter etc.
- Hvor viktig er beliggenhet? Hvilken rolle bør studentboligbyggingen ha sett opp mot andre prosesser eller ambisjoner lokalt eller nasjonalt? Hva kan gjøres for å sikre en mer effektiv og mindre byråkratisk prosjektering av studentboliger?
- Er det behov for å satse mer på vedlikehold/rehabilitering, evt. å sette av deler av den samlede tilskuddsrammen fra KD til større rehabiliteringsprosjekter?
- En stor andel av tilsagnene om tilskudd står i dag ubenyttet. Hvordan kan man sikre at bevilgede tilskudd settes i arbeid raskere? Bør ubenyttede tilskudd trekkes tilbake raskere enn det skjer i dag og eventuelt omdisponeres til andre prosjekter som kan realiseres raskere?
- Det ser ut til å være vanlig at større byggeprosjekter ikke settes i gang før det er gitt tilsagn om tilskudd til hele eller en viss andel av boligene i prosjektet. Bør prosjekter i større grad fullfinansieres, slik at arbeidet kan settes i gang raskere?
- Regjeringen varsler i Jeløy-erklæringen en mulig prøveordning med kombinerte omsorgs- og studentboliger. Hvordan kan man se disse behovene i sammenheng?

Arbeidsgruppen kan i tillegg drøfte temaer knyttet til tilskuddsordningen som den selv ønsker å belyse.

Økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene skal utredes, og primært skal tiltak vurderes som kan gjennomføres innenfor uendret budsjettamme.

Eventuelle endringer for Husbanken vurderes i samråd med KMD.

Arbeidsgruppen skal levere en skriftlig rapport til departementet innen 31. desember 2018.

KD oppnevnte følgende medlemmer til arbeidsgruppen:

Inger Stray Lien (leder)

Tidl. adm. dir. Knut Solberg, Studentsamskipnaden i Gjøvik, Ålesund og Trondheim*

Adm. dir. Hans Petter Kvaal, Norges arktiske studentsamskipnad

Adm. dir. Jan Henning Egset, Studentsamskipnaden i Volda

Avdelingsdirektør André Johannessen, Husbanken

Student Ida Austgulen, Norsk studentorganisasjon (NSO)

Student Jonas Strisland, Norsk studentorganisasjon (NSO)

Student Torstein Gaasdalen, Organisasjon for norske fagskolestudenter (ONF)

Advokat Torild Engh, Entreprenørforeningen – Bygg og Anlegg (EBA)

Eiendomssjef Lindis Burheim, NTNU

Eiendomsdirektør Jan Aasen, Høgskolen i Innlandet

*Da adm.dir. i Nord studentsamskipnad Bente Sofie Larsen måtte fratre arbeidsgruppen, supplerte KD den 29. juni 2018 med Knut Solberg, tidligere adm.dir. i Studentsamskipnaden i Gjøvik, Ålesund og Trondheim. Solberg var i forkant av oppnevnelsen spesialrådgiver for sekretariatet, og etter oppnevnelsen ble han tildelt rollen som nestleder.

Arbeidsgruppen har hatt syv møter. Medlemmene har bidratt med diskusjonsnotater om sentrale tema fra mandatet, og disse danner et viktig grunnlag for den endelige rapporten.

Samskipnadsrådet ved Naomi Ichihara Røkkum har fungert som sekretær for arbeidsgruppen, og hun bidro sammen med leder og nestleder i et arbeidsutvalg som fikk ansvar for fremdrift og for skriving av sluttrapport. Fra møtet den 23. oktober har også Mats Johansen Beldo bidratt i sekretariatet. Konsulent Arvid Skjervik fra HR Prosjekt utførte en ekstern kvalitetssikring av rapporten.

1.3 Rapportens innhold og struktur

Etter rapportens innledning følger tre kapitler som drøfter spørsmålene stilt i mandatet og øvrige temaer som arbeidsgruppen ønsket å ta opp. Disse tre kapitlene tar henholdsvis for seg aktørene og type studentbolig (kap. 3.0), det økonomiske rammeverket (kap. 4.0) og forvaltningsrammeverket (kap. 5.0). Hvert underkapittel konkluderer med anbefalinger som er tydelig fremhevet i en boks.

Alle anbefalingene samles så i kapittel 6.0, som også viser et samlet bilde av de økonomiske og administrative konsekvensene ved arbeidsgruppens anbefaling. Til slutt ligger vedleggene (kap. 7.0) og litteraturlisten (kap. 8.0).

Faktaboks 1: Definisjoner og begreper

Boligtilskudd: en sum per HE (se under) som bevilges over statsbudsjettet til bygging av studentboliger. Tilskuddet utgjør om lag en tredjedel av kostnadsrammen (se under). I 2019 ligger tilskuddssatsen på kr 349 860 og kr 298 410 for henholdsvis pressområder og ikke-pressområder.

Dekningsgrad: andelen studenter av den totale studentmassen som bor i studentboliger.

Hybelenhet (HE): bolig for én voksen regnes som én hybelenhet i forvaltningen og av samskipnadene, mens NSO teller dette noe annerledes (se kapittel 5.1). En boenhet kan for eksempel bestå av flere hybelenheter (en parleilighet, dublett, familiebolig osv.).

Internasjonale studenter: er i studentboligsammenheng som regel innvekslingsstudenter som er i Norge på utvekslingsavtale med en utdanningsinstitusjon. Denne studentgruppen prioriteres ofte ved tildeling av studentboliger. Studenter med et annet statsborgerskap enn norsk, men som ikke er på utveksling med avtale, har ikke en slik prioritet når det gjelder boligtildeling.

Kostnadsramme: er et kostnadstak for byggekostnadene som en utbygger av studentboliger må holde seg innenfor, for å være berettiget tilskudd. Rammen fastsettes av KD og er i 2019 på kr 926 100 og kr 874 650 for henholdsvis pressområder og ikke-pressområder.

Studentbolig: det er ingen juridisk begrensning på bruken av begrepet, og studentboliger bygges i dag av studentsamskipnader, studentboligstiftelser og kommersielle private aktører.

Studentsamskipnad: er et privat særlovselskap forankret i Lov om studentsamskipnader. Virksomheten ligner på en stiftelse, men loven har også mange likhetstrekk med aksjeloven. Studentflertallet i styrene er et kjennetegn ved samskipnadenes styringsmodell.

Pressområde: for studentboliger er Oslo, Bergen, Trondheim, Tromsø, Stavanger, Drammen, Kristiansand og Bodø definert som pressområder. Det gis høyere kostnadsramme og tilskudd til disse basert på en tanke om at bygge- og tomteknadene er høyere i pressområder og at det er større behov for studentboliger der (se kap. 4.1 og 5.1).

Privat boligstiftelse: stiftelser berettiget tilskudd i dagens regelverk (i tillegg til samskipnadene). Eksempel på mottakere av slike tilskudd er BIs boligstiftelse og Blindern studentterhjem.

Rekkefølgekrav: bestemmelser i en reguleringsplan om fellestiltak for området som forutsettes belastet utbyggerne (f.eks. infrastrukturiltak)..

TEK17: Byggeteknisk forskrift 2017 setter rammene for bygging og har spesifikke studenttilpassede unntak for studentboliger.

2.0 Bakgrunn

2.1 Bygging av studentboliger i dag

Statens bevilgninger til bygging av studentboliger går i hovedsak til landets studentsamskipnader og i noen tilfeller til private boligstiftelser. Takten i bevilgninger til bygging av studentboliger har doblet seg fra rundt 1 000 til over 2 000 per år de siste årene. Det bygges nye studentboliger hvert år, men samtidig øker vedlikeholdsetterslepet for en foreldet boligmasse i møte med dagens standardkrav og studentenes forventninger til boligstandard.

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 – i de aller fleste tilfeller – tomt kjøpes til markedspris og ofte i konkurranse med andre.

I tillegg til landets 14 studentsamskipnader, finnes det private boligstiftelser som også er berettiget tilskudd (Boligstiftelsen Nydalen, Blindern Studentter hjem, Stiftelsen Anker Studentboliger og Hotel mv.). I tillegg finnes det kommersielle aktører (Thongård AS, Frost eiendom AS mv.) som bygger uten studentboligtilskudd, men kan motta Husbanklån mot en tinglyst heftelse på eiendommen om at bygget skal være studentboliger om de skal kunne nyte godt av de spesialbetingelser som gjelder for slike boliger (se kap. 3.1).

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.

Til tross for den høye tildelingen av studentboligtilskudd i senere år, har det vært utfordrende å øke utbyggingstakten, og bevilgede midler er blitt stående ubenyttet. Vanskelighetene gjelder over hele landet. Noen av hovedutfordringene er et regelverk som ikke reflekterer økte byggekostnader, fordyrende lokale plankrav, nivået på tomtekostnadene (særlig i de større byene) og en stykkprisfinansiering av studentboliger som ikke tar høyde for at grunnkostnadene er en utfordring der det er få hybelenheter å fordele de samlede kostnadene på.

2.2 Markedsutviklingen

Rundt 1985 passerte vi 100 000 studenter i høyere utdanning Norge. I dag nærmer dette tallet seg 300 000. Midt på 80-tallet fikk vi også den store, politiske dereguleringen av boligmarkedet, og det finnes ikke lenger en sosial boligbygging som er prismessig regulert. Vårt private boligmarked domineres i dag av selveiere, og det er et mål for de fleste nordmenn å eie sin egen bolig. Det har gjort boliger til et attraktivt investeringsobjekt, og

bare i løpet de siste 20 årene er boligprisene i snitt femdoblet ifølge SSB⁴ – mange steder med betydelig høyere prisvekst for små boliger.

Til sammen har disse vekstkurvene – antallet studenter og boligpriser – gjort boligjakten for studenter stadig mer krevende, særlig for studenter som er nye tilflyttere til et studiested. Riktignok har utbyggingen av studentboliger også økt, men først de senere årene har studentene fått politisk gjennomslag for at det trengs mer statlige ressurser for å oppnå en rimelig dekningsgrad av studentboliger.

2.3 Studentsamskipnadenes rolle

Utdanningspolitisk virkemiddel

Samskipnadsordningen er en unik konstruksjon hjemlet i egen lov⁵ med et tydelig fastsatt samfunnsoppdrag. Det som gjør den norske samskipnadsordningen spesiell i internasjonal sammenheng, er at det er et lovfestet studentflertall i styret og at styreleder er valgt av studentene. Loven fastslår også at studentsamskipnadene er private særlovselskap, som ligner en stiftelse i organisering, samtidig som loven henter mye fra aksjeloven. Forskriften presiserer at «[s]tudentvelferdstjenester 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.»

I dag har vi 14 samskipnader i Norge. Både offentlige og private institusjoner for høyere utdanning har rett og plikt til å være tilknyttet en samskipnad. Kunnskapsdepartementet (KD) avgjør hvilken utdanningsinstitusjon som hører til hvilken samskipnad, og kan unntaksvis gi fritak fra samskipnadstilknytning hvis universitetet/høgskolen kan bevise at de selv oppfyller plikten til studentvelferd. Sommeren 2018 fikk også fagskolene mulighet til å knytte seg til samskipnadsordningen.

Studentsamskipnadene skal etter loven være strategiske samarbeidspartnere for sine utdanningsinstitusjoner. Utdanningsinstitusjonene skal avse plass for deler av samskipnadenes virksomhet – for eksempel til kafeer – og de inngår konkrete avtaler som regulerer hva samspillet dem imellom skal omfatte og hvordan det skal finansieres.

Denne norske modellen for høyere utdanning, med en tydelig arbeidsdeling mellom utdanningsinstitusjoner og studentsamskipnader, har fungert godt i snart 80 år. Lærestedene konsentrerer seg om det faglige tilbudet til studentene mens samskipnadene har ansvaret for at studentene har et godt tilpasset og lett tilgjengelig velferdstilbud som bidrar til å gjøre studiehverdagen trygg, forutsigbar og enkel.

Det er studentene selv, gjennom sitt flertallet i samskipnadenes styre, som avgjør hvordan deres lokale boligtilbud skal benyttes og prises. Vanligvis er det tre grupper som har særlig prioritet: førsteårsstudenter, studenter med nedsatt funksjonsevne og studenter på utvekslingsavtale med utdanningsinstitusjonene.

⁴ SSB 1998–2018

⁵ Lov om studentsamskipnader 2007

Finansiering

Samskipnadenes økonomi er først og fremst basert på forretningsdriften gjennom inntekter fra utleie og salg av tjenester til studentene. Derfor er forretningsmessig fornuftige investeringer viktig når man drøfter forhold knyttet til studentboliger, og boliger er den desidert viktigste komponenten i samskipnadens økonomi. I tillegg kommer studentenes semesteravgift, statlige tilskudd og ordningen med «fri stasjon» (naturalytelser/økonomiske bidrag) fra utdanningsinstitusjonene. Noen få samskipnader støttes også av vertskommunen sin.

Tilskudd til studentboliger utgjør omlag en tredjedel av boligenes kostnadsramme (et fastsatt kostnadstak). Etter innstilling fra Husbanken, avgjør KD fordeling av tilskudd til studentboligprosjekter. Tilskuddet og kostnadsrammen bidrar til rimeligere husleie. Hvordan dette statstilskuddet til boligbygging bør fordeles og forvaltes fremover, er et sentralt tema i rapporten.

Samskipnader over hele landet

Antallet studentsamskipnader er nylig redusert fra 22 til 14 som en direkte følge av den store strukturreformen som de senere årene er gjennomført i universitets- og høgskolesektoren. Det innebærer at flere utdanningsinstitusjoner i dag er tilknyttet samme samskipnad. Størst er Studentsamskipnaden i Oslo og Akershus (SiO) med 24 medlemsinstitusjoner. Flere samskipnader har betydelig geografisk spredning av sin virksomhet, som for eksempel Nord universitet med sine syv campusområder. Enkelte, som Studentsamskipnaden i Volda, har derimot kun ett campus og én utdanningsinstitusjon. Samskipnadene samarbeider i det nasjonale Samskipnadsrådet, som blant annet årlig arrangerer en egen fagkonferanse kalt Boligmøtet.

2.4 Studenters boligbehov

Mer enn tak over hodet

Studentboligtilbudet handler om mer enn å sikre studentene tak over hodet til en rimelig pris. Boligene bør også ha en kvalitet som bidrar til god studietilværelse. Studenter som bor i samskipnadens boliger blir ivaretatt i et godt bomiljø med ordnede forhold. Det er trygghet rundt husleiekontrakter, kortere kontraktslengde som gir mulighet til å bytte bolig, brannforebyggende tiltak og rutiner samt god vaktmestertjeneste. I tillegg er det etablert aktivt miljøarbeid og enkelte samskipnader har bomiljøkoordinatorer, renholdtjeneste og døgnbemannet vakttelefon. Sosiale media benyttes aktivt i bomiljøarbeidet. De internasjonale studentene blir spesielt ivaretatt, og det er omfattende opplegg for å ivareta og inkludere de nye studentene ved innflytting.

Boutgifter

Studenter som tar full belåningsgrad og stipend får for studieåret 2018/2019 netto utbetalt 116 369 kroner for studieåret,⁶ som fordeles til 10 825 kroner per måned over 10 måneder

⁶ Lånekassen 2018

og 3 uker (grunnet opptrappingsplanen til 11 måneders studiestøtte). Studenters boligutgifter utgjør ifølge SSBs levekårsundersøkelse i 2010⁷ hele 74 % av studielånet.

Ifølge SSBs leiemarkedsundersøkelse⁸ er husleien for ettromsleiligheter 7 150 kr per måned i 2017 på landsbasis. Selv om mange studenter har valgt andre boformer, er bokostnadene generelt svært høye for studenter i Norge. Kun 15 % av studentene eier egen bolig.⁹ I praksis betyr derfor husleien mye for hvorvidt heltidsstudier er en reell mulighet for en student med dagens stipend- og lånerammer. Hele 70 % av studentene mener de må jobbe ved siden av studiene for å klare seg økonomisk ifølge den siste undersøkelsen¹⁰ som NSO og Finans Norge har gjennomført om studentenes økonomiske situasjon i Norge (2018).

Samskipnadenes husleier varierer også etter standard, beliggenhet mv., men de ligger likevel i gjennomsnitt lavere enn leienivået i det private markedet. Arbeidsgruppens kunnskapsinnhenting viser at gjennomsnittlig leiepris per hybelenhet i samskipnadenes boliger er kr 3 933, og samskipnadene rapporterer at de estimert ligger 15–50 % under markedspris.¹¹

Boform

Det er noen særtrekk ved studenter som beboere. Botiden er relativt kort for mange, de har gjerne lite møbler/eiendeler og mange tilbringer store deler av døgnet utenfor boligen. De trenger en god arbeidsplass i boligen og trenger tilgang til felles oppholdsplasser inne og ute. Studenter kan være uvant med å bo alene, og mange samskipnader er opptatt av at det å bo på en studentby også innebærer å ta medansvar for at bomiljøet fungerer for alle og krever at beboerne overholder noen sentrale ordensregler.

Ettersom studenter har en annen type boform og behov enn andre grupper, har byggteknisk forskrift (TEK17) en del tilpasninger for studentboliger.¹² Det er reduserte støykrav. Det skal være tilstrekkelig oppbevaringsplass, men det er ikke lenger et krav om sportsbod. Det er også reduserte tilgjengelighetskrav som innebærer at 20 % av boligene må oppfylle tilgjengelighetskravene, mens resten skal ha såkalt besøksstandard. Et bakteppe for reduserte tilgjengelighetskrav, var blant annet at samskipnadene kunne dokumentere prioritering av, og individuelle tilpasninger for de studentene som har nedsatt funksjonsevne.

⁷ SSB 2011:91

⁸ SSB 2017

⁹ Studentenes helse- og trivselsundersøkelse (SHoT) 2018:17

¹⁰ NSO og Finans Norge 2018

¹¹ Tallet baserer seg på innrapportering fra 12 av landets 14 studentsamskipnader. Leieprisen er stipulert etter samskipnadenes tall. Det er usikkerhet knyttet til hvor stor prosentandel av studentboligene som ligger under markedspris. Det er en mer krevende øvelse å beregne dette fordi det kommer an på boligens standard, beliggenhet mv. Selv om prosentsatsen er usikker, rapporterer alle samskipnadene at de gjennomgående ligger under markedspris.

¹² DiBK 2017

3.0 Aktørene og type studentboliger

Dette kapittelet tar for seg utbyggere av studentboliger og boforhold. I 3.1 gjennomgås først hvem som kan og bør bygge studentboliger, deretter vurderes i 3.2 en modell for kombinert omsorgsbolig og studenthybel i tråd med et av punktene i mandatet, og i 3.3 og 3.4 belyses spørsmål knyttet til studentboligers bomiljø og beliggenhet.

3.1 Hvilke aktører skal bygge / hvem er berettiget tilskudd?

Fra mandatet: «Skal det fortsatt forbeholdes studentsamskipnader, og i særlige tilfeller studentboligstiftelser, å kunne søke støtte til studentboligbygging?»

3.1.1 Bakgrunn

Det private boligmarkedet huser de aller fleste studentene. Det omfatter de som bor hjemme, de som bor i en bolig de selv eier og de som leier. Leietakere bor i alt fra småskala utleieenheter til private hybelhus bygget for utleie til studenter. Det varierer fra studiested til studiested hvor godt tilpasset det ordinære boligmarkedet er til studentenes behov, og hvor enkelt det er for en student å skaffe seg bolig. Som et viktig supplement til det private markedet finnes derfor egne studentboliger øremerket for studenter.

I dag er studentsamskipnadene og studentboligstiftelser berettiget studentboligtilskudd.¹³ Om boligene senere selges, skal tilskuddet tilbakebetales. Kommersielle aktører som ønsker å tilby boliger til studenter, kan søke lån til utbygging i Husbanken, men de vil ikke være berettiget studentboligtilskudd. Om boligene klausuleres som studentboliger i en avtale med lang tidshorisont, kan også slike utbyggere bygge etter spesialkravene for studentboliger gitt i byggeteknisk forskrift (TEK17). Slike avtaler forhindrer ikke at boligene kan selges til andre, men sikrer at de ikke omdisponeres til andre formål.

Alle institusjoner for høyere utdanning i Norge skal være tilknyttet en samskipnad. Samskipnadene kjennetegnes av å være styrt av studentene selv. Det betyr at de har nærhet til studentene og inngående kjennskap til deres behov. Boliger er ett av samskipnadenes tilbud til studentene. Norsk studentorganisasjon (NSO) har lenge hatt som et nasjonalt mål at 20 % av studentene skal kunne få sitt boligbehov dekket gjennom samskipnadenes studentboligtilbud. Tilskuddsordningen som er etablert for slike boliger, skal bidra til rimelige boliger med ordnede leieforhold, godt bomiljø og sosial trygghet. Studentboliger med rimelig leie, kan også ha en viss prisdempende effekt i det lokale boligmarkedet.

I senere år er studentsamskipnadens boligtilbud i tillegg blitt helt avgjørende for å kunne ivareta ambisjonene om at Norge aktivt skal delta i internasjonalt studentutveksling. Uten et tilgjengelig og tilrettelagt boligtilbud, vil studier i Norge være nærmest umulig for de aller fleste utenlandske studenter.

¹³Husbanken 2017

Boliger med annen standard og størrelse enn studentboliger

Også blant studenter vil det være et marked for hybler og leiligheter med høyere standard, størrelse og beliggenhet. Slike boliger vil ikke tilfredsstille de kostnadskravene som i dag stilles til studentboliger, men vil være et positivt tilskudd i boligmarkedet, særlig på større studiesteder.

3.1.2 Diskusjonsdel

Mange forhold skiller samskipnadenes boligtilbud fra det private aktører vanligvis vil ønske å bygge og tilby, og her presenteres syv ulikheter:

1. Studentsamskipnadene har fokus på at et bomiljø skal være særlig tilrettelagt for fellesskap, omsorg og studentvelferd. Oppfølging og nærhet til studentene er viktig, og det legges betydelige ressurser og kostnader i det. Private utbyggere vil normalt ha et mer forretningsmessig forhold til sine leietakere, inkludert studenter.
2. Studentboliger er å anse som et fellesgode for studenter i Norge. Leietakere er kun studenter som har betalt semesteravgift og følger en gitt studieprogresjon. Studentsamskipnadene har systemer for å følge opp og håndheve dette. Private aktører vil ikke ha de samme mulighetene til oppfølging av leietakerne og vil primært ønske best mulig avkastning på investert kapital.
3. Studentboliger er et knapphetsgode. Gjennom studentsamskipnadene er det studentene selv som fastsetter reglementet for hvem som skal få tildelt studentboliger. Private aktører har ikke samme nærhet til studentdemokratiet.
4. Studentboligtilskuddene som blir gitt til studentsamskipnadene og private boligstiftelser er å betrakte som et langsiktig lån. Dersom boligene selges, rives eller avvikles, skal tilskuddets opprinnelige verdi tilbakebetales. En privat aktør vil bygge studentboliger for å tjene penger enten ved utleie eller videresalg. Om tilskuddsordningen skulle åpnes også for slike aktører, må et eget regelverk forhindre at det skjer ulovlig statsstøtte og konkurransevridning i forhold til andre aktører i markedet.
5. Overskudd på boligdriften i studentsamskipnadene tas ikke ut som utbytte, men forblir «studentenes penger». Slike overskudd går tilbake til samskipnadenes egenkapital som igjen kan brukes til nye boliginvesteringer, rehabilitering eller andre formål som studentene prioriterer.
6. Studentsamskipnadene er ikke skattepliktige og har ikke fradrag for mva. Enkelte samskipnader betaler i dag kommunal eiendomsskatt. Kommersielle private aktører betaler eiendomsskatt, men heller ikke disse kan trekke fra mva for boligutleie.
7. Studentsamskipnadene har egne samarbeidsavtaler med utdanningsinstitusjonene der mange også har forpliktet seg til å bidra med et botilbud for utdanningsinstitusjonenes internasjonale utvekslingsstudenter og merkostnadene med dette deles. Tilsvarende avtaler mellom utdanningsinstitusjonene og kommersielle boligaktører kjenner arbeidsgruppen ikke til.

Bør øvrige private utbyggere kunne motta statstilskudd på lik linje med studentsamskipnadene og studentboligstiftelser?

Samskipnadene har som sin lovpålagte oppgave å bidra til studentvelferd, mestring og god studieprogresjon. Samarbeidet med og nærheten til utdanningsinstitusjonene står helt sentralt i dette arbeidet – både strategisk og praktisk. SHoT-undersøkelsen for 2018 (se litteraturlisten i kap 8) viser at mange studenter strever med å mestre sin studiehverdag. Helheten i det tilbudet studentsamskipnadene gir, blir derfor stadig viktigere. Statstilskuddet skal sikre at rimelige og godt tilrettelagte studentboliger inngår i samskipnadenes tilbud. Boligdelen utgjør anslagsvis 20–25 % av inntektsgrunnlaget for en samskipnad og er derfor viktig for deres driftsmodell.

En privat aktør vil ha et kommersielt motiv for å bygge boliger for studenter, og det kan ikke forventes at private utbyggere legger ressurser i særlige bomiljøtiltak for studentene (se også kap. 3.3).

Å gi private aktører adgang til å benytte samme regelverk og finansieringsordninger, vil kanskje kunne skape grunnlag for et større antall boliger og bedre dekning, men kommersielle aktører vil naturlig nok ha liten interesse av å presse prisene ned for å sikre boliger til en rimelig leiekostnad.

Skal andre aktører kunne benytte samme regelverk og ordninger som gjelder for samskipnadene?

Da den nyeste byggeforskriften, TEK17, ble vedtatt sommeren 2017, fikk samskipnadene, og de øvrige tilskuddsberettigede utbyggerne, gjennomslag for flere dispensasjoner som både forenkler og er kostnadsbesparende. Dispensasjonene omfatter blant annet tilgjengelighet, bod og lydkrav. Begrunnelsen lå dels i at studenter er unge og bor kortvarig i boligen og dels i at disse boligene har en driftsorganisasjon som tilrettelegger særskilt når enkelte beboere måtte trenge det. Samskipnadene kunne dokumentere at det allerede er vanlig å gjøre det.

Andre aktører som ønsker å bygge studentboliger kan søke finansiering i Husbanken, men boligene må klausuleres som studentboliger for å få samme dispensasjoner fra TEK 17 som studentsamskipnadene. Betingelsene knyttet til dispensasjonene må overholdes og kontrolleres.

Kommune eller andre offentlige aktører som utbygger og drifter av studentboliger?

Kommunene har det primære ansvaret for befolkningens helsetjenester og sosialtilbud og bidrar aktivt og konstruktivt til utvikling av studiestedet og tilrettelegging av helse- og omsorgstilbudet for studenter. Studentsamskipnadene har nærheten til studentene og drifter tilbudene. Det anses ikke som naturlig eller ønskelig at kommunene skal stå som byggherre og eller påta seg ansvar for å drifte studentboliger, men de kan opprette en stiftelse med et slikt formål.

Fylkeskommunene har ansvar for videregående skoler. Elever som trenger bosted for å gå på videregående skole, benytter som regel det private boligmarkedet. Dersom fylkeskommunene skulle ha interesse av å bygge og drifte studentboliger, ville det sannsynligvis først og fremst være der det er behov for et tilbud til elever på videregående skole, siden disse per i dag ikke er definert som studenter.

Statsbygg bygger for de statlige utdanningsinstitusjonene. Slik det har vært frem til i dag, eier de eldste universitetene sine bygg mens de nyere universitetene og de statlige høyskolene leier av Statsbygg eller av andre. Statsbygg har god kompetanse på å bygge undervisningsbygg og benytter det etablerte entreprenørmarkedet for sine byggeoppgaver. Unntaksvis har Statsbygg også bygget studentboliger. Dersom Statsbyggs rolle skulle utvides til også å bygge og drifte studentboliger, kreves det en mer inngående kjennskap til studentenes behov og en annen form for dialog både med studentsamskipnadene og utdanningsinstitusjonene.

Boligbyggelagenes rolle har endret seg, og de er nå aktører på linje med andre utbyggere som kjøper, utvikler og bygger boliger for salg. De har etablert et apparat for drift og vedlikehold av sameier og borettslag. De skaffer også sine medlemmer fordeler ved felles innkjøp eller andre rabatter og tilbud. Det kan være interessant for samskipnadene å samarbeide med boligbyggelagene om utvikling av fellesprosjekter. En tanke kan være at en samskipnad kjøper seg inn i en større utbygging i regi av et boligbyggelag, og at begge parter kan nyte godt av samskipnadens adgang til dispensasjon fra TEK17 for studentboliger, slik at boligbyggelagets leiligheter prioriteres når det gjelder areal til boder og parkering om det er trangt om plassen.

3.1.3 Anbefalinger

- Arbeidsgruppen anbefaler å opprettholde studentboliger bygget med statlig tilskudd som en egen boligkategori hos Husbanken. Bygging med statstilskudd bør fortsatt forbeholdes studentsamskipnadene og boligstiftelser som har studentbolig som særlig formål.
- Kommuner, fylkeskommuner eller Statsbygg bør ikke tillegges direkte ansvar for bygging og drift av studentboliger. Oppstår et særlig behov som dagens utbyggere ikke kan ivareta, kan en offentlig stiftelse med studentboligformål opprettes dersom hensikten er å bygge med tilskudd.
- Arbeidsgruppen mener at dagens praksis knyttet til alle andre aktører som ønsker å bygge studentboliger bør videreføres. De kan søke lån i Husbanken, men boligene forutsettes klausulert som studentboliger (ved tinglyst heftelse) om de skal bygges med dispensasjonene forbeholdt studentboliger i TEK17.
- Betingelsene knyttet til dispensasjoner må overholdes og kontrolleres både for studentsamskipnadene og andre aktører.

3.2 Studenthybler knyttet til omsorgsboliger og sykehjem

I mandatet bes arbeidsgruppen vurdere en mulig prøveordning med kombinerte omsorgs- og studentboliger og drøfte hvordan man kan se disse behovene i sammenheng.

3.2.1 Bakgrunn

Flere politiske partier har løftet idéen om at studenter kan bo billig på sykehjem eller i omsorgsboliger mot at de tilbringer tid med beboerne. Ofte er et eksempel fra Nederland trukket frem, der seks studenter som bor på et eldrehjem i Deventer¹⁴ får lavere enn gjengs husleie, mot at de bruker 30 timer i måneden sammen med de eldre. Tilsvarende ordninger er her i landet igangsatt i Horten¹⁵ og i Oslo kommune.¹⁶ Det er kommunene selv som står for disse prosjektene, ikke studentsamskipnader eller studentboligstiftelser.

Det finnes også et lignende tiltak i Frankrike. Der har Det franske pensjonsforsikringsfondet (CNAV) utviklet en boligformidlingstjeneste som kobler eldre som har et ledig rom i hjemmet sitt, med studenter fra det europeiske utvekslingsprogrammet Erasmus.¹⁷ Som i tilfellene med eldrehjemmene, får studentene redusert husleie i bytte med samvær.

3.2.2 Diskusjonsdel

Bra for trivsel, men løser ikke studentenes boligbehov

Studentene i studenthybler på omsorgsboliger har uttrykt til media at de trives godt med ordningen. Aktørene som har et slikt tilbud, peker på at samværet både skaper trivsel hos studentene som har søkt seg til dette tilbudet, så vel som hos de eldre beboerne.

Et tiltak med studenthybler på sykehjem/omsorgsboliger, vil imidlertid ikke løse utfordringen med å bygge nok studentboliger. Dette vil kun være et tiltak for et fåtall studenter som ressursmessig ikke bør gå på bekostning av antallet nye studentboliger som forøvrig bygges. Det forutsettes derfor at slike løsninger finansieres uten bruk av ordinært studentboligtilskudd.

Hvem skal tilby hva?

Det er også viktig å vurdere på hvilken måte ulike aktører bør involveres i slike prøveprosjekter. I tilfellene i Horten, Oslo og Nederland, er det kommunene, sykehjemmene og/eller omsorgsboligene selv som står for prosjektet og som tilrettelegger for studenthybler i omsorgsboligen. Dette skiller seg markant fra hva man ordinært kaller for studentbolig, og det bør derfor heller kalles «studenthybler i omsorgsboliger».

Det er stilt spørsmål om hva studentsamskipnadenes rolle i en slik ordning kan være. Bygging og drift av sykehjem er naturlig nok ikke en oppgave for en studentsamskipnad, og studenthybler på sykehjem vil helt tydelig være utenfor studentsamskipnadenes ordinære

¹⁴ Humanitas 2016

¹⁵ Horten kommune 2017

¹⁶ NRK Østlandssendingen 2018

¹⁷ Toit + Moi. Hentet fra <https://toitplusmoi.eu/app/tm/home>

virksomhet og kompetanse. NSO og Samskipnadsrådet støtter en ordning som åpner for å tilby studenthybler tilknyttet omsorgsboliger i regi av kommunene, men begge organisasjoner presiserer at hverken bygging eller drift av slike hybler kan være en oppgave for studentsamskipnadene. Det at ordningene kun tilbys en håndfull studenter, taler også for at det bør være kommunen, som ved sine sykehjemsutbygginger gir plass til noen studenthybler.

En tenkt situasjon kan være at det bygges studentboliger på samme tomt eller ved siden av et sykehjem. Dette avviker fra dagens modeller. Det vil heller ikke nødvendigvis være samsvar mellom hvor kommunen har behov for å bygge sykehjem og hvor det er riktig å bygge studentboliger for å tilfredsstille studentenes behov. Det bør i denne sammenheng påpekes at studentsamskipnadenes primære inntektsgrunnlag ikke er tilskudd, men leieinntekter. Dersom studentenes boligbehov, utdanningsinstitusjonenes ambisjoner, byggeprosjektets økonomi og prosjektets beliggenhet vurderes positivt både for studentene og for kommunens ønsker rundt et sykehjem, kan det muligens være interessant for den lokale samskipnaden å gå i dialog med kommunen om et felles prosjekt. Dette er imidlertid spørsmål som må avklares lokalt – ikke legges som en generell, nasjonal føring.

Selv om samskipnadene ikke kan påta seg en rolle som drifter av syke- eller omsorgshjem, har de uttrykt at de kan bidra med kunnskap om studenter som beboergruppe overfor kommuner som ønsker å inkludere studenthybler i noen av sine sykehjem.

Finansiering

Den primære funksjonen i modeller av denne typen, vil være bygging og drift av omsorgsbolig/sykehjem. Kommunene som hittil har lagt studenthybler til sykehjem, har gjort det uten å motta studentboligtilskudd. Slike prosjekter bør heller ikke få slikt tilskudd, fordi dette tilskuddet har som formål å bidra til lik rett til utdanning.

Vilkårene for studentene

I ordningene som er skissert, knyttes gjerne 30 timers samvær i måneden til studentens leieavtale. Dette utgjør én full arbeidsdag i uka. Det er selvfølgelig mange studenter som har tilsvarende tidsbruk på deltidsjobb, men det er viktig at de forpliktete timene brukes til samvær og godt naboskap, og ikke blir underpriset arbeid.

3.2.3 Anbefalinger

- Arbeidsgruppen er positiv til igangsetting av nye nasjonale prøveprosjekter i samarbeid med kommuner som ønsker å tilby studenthybler tilknyttet en omsorgsinstitusjon. Det presiseres at hverken ansvaret for bygging eller drift skal ligge hos studentsamskipnadene i slike prosjekter.
- Samlokalisering av studentboliger med sykehjem anses som lite sannsynlig, og det er kun aktuelt dersom hensynene til studentenes boligbehov, utdanningsinstitusjonenes ambisjoner, byggeprosjektets økonomi og prosjektets

beliggenhet oppfylles. Slike samlokaliseringsprosjekter må i så fall avtales lokalt mellom den enkelte kommune og studentsamskipnad.

- Eventuelle tilskudd til studentboliger i slike kombinasjonsprosjekter, må ikke gå på bekostning av ordinære årlige tilskudd til studentboligbygging.

3.3 Godt boligmiljø

Studenter flest finner seg bolig i det private boligmarkedet på sitt studiested uten altfor store problemer, og den nylig gjennomførte SHoT-undersøkelsen viser også at de aller fleste studenter trives godt i sin bosituasjon.

3.3.1 Bakgrunn

Til sammen utgjør samskipnadenes boligtilbud om lag 35 000 enheter. Det er et beskjedent supplement til det private markedet, men boliger øremerket for studenter er likevel et viktig supplement fordi hybler og små boenheter på det ordinære markedet ofte har et leienivå betydelig over hva en person som lever av studielån kan betale (se også kap. 4.2).

De færreste blir boende i studentbolig gjennom hele studietiden, men finner etterhvert en annen bolig i det private markedet – ofte sammen med andre.

Mange års erfaring som utbygger og forvalter av studentboliger, har gitt samskipnadene solid innsikt i hva studenter har særlig behov for, og hva som gjør en studentbolig attraktiv. De vet også mye om hvordan et godt boligprosjekt for studenter bør utformes. Det handler både om bevisst disponering av areal/volum og om utrusting av selve boligen. Men det er også viktig hvordan et godt sosialt bomiljø kan utvikles og ivaretas ved fysisk tilrettelegging. Studentboligene trenger regler som fremmer en god bokultur og med inkluderende fellestiltak og aktiviteter for studentene. Felles oppholdssteder ute og inne ivaretar behov og funksjoner utover det som kan innpasses i den enkelte students eget krypinn. Fremtidsrettede bokonsepter – for eksempel inspirert av nye delingsløsninger – er i praksis ofte allerede testet ut i studentboliger.

Hyppig skifte av beboere er et særtrekk ved studentboliger, og normalt tildeles hybel kun for ett år av gangen. Skal botiden utvides, må det søkes på nytt med dokumentert studieprogresjon, ettersom studentboliger er et fellesgode som forutsettes disponert av aktive studenter. Det må derfor være raskt og enkelt å finne seg tilrette som ny beboer, og samskipnadene må tilrettelegge for det med ulike virkemidler.

Den høye inn- og utflyttingstakten betyr også at boligene bør ha robust materialbruk og være utstyrt med basismøbler og hvitevarer. I så små boenheter som en studenthybel, må arealet utnyttes optimalt, og flere nye studentboligprosjekter får nå takhøyde godt over standard for å gjøre boligene lysere. Arealeffektiv oppbevaring og ulike former for flyttbare «smartmøbler» er introdusert for å øke bruksfleksibiliteten av et areal som ofte ikke er mer enn 25–30 m² bruksareal (BRA) per HE inkludert kjøkken, bad og ulike typer felleslokaler.

Tidligere hadde mange studentboliger felles kjøkken og bad. Det er ulike lokale tradisjoner for hvordan dette har utviklet seg. Enkelte samskipnader tilbyr hver student en komplett boenhet i sine nyere prosjekter, mens andre – som den primære løsningen – fortsatt ønsker f.eks. matlaging og spising i fellesrom for å øke den sosiale kontakten mellom studentene som bor der.

Den tidligere omtalte SHoT-undersøkelsen viser at et økende antall studenter føler seg ensomme. Dette er en utfordring samskipnadene må ta på alvor når nye boliger planlegges slik at det tilrettelegges for naturlige møteplasser og gode arenaer for fellesaktiviteter både inne og ute.

Et eksempel fra Studentsamskipnaden i Gjøvik, Ålesund og Trondheim:

Sit er en samskipnad som bruker mye ressurser og mange ulike grep for å utvikle godt boligmiljø i sine studentbyer. Sit har ansatt egne bomiljøkoordinatorer, og i tillegg engasjerer studenter i beboerutvalg og de involveres i drift av aktivitetshus og fellesrom. Bomiljøkoordinatorene sørger for god kontakt og samhandling med utdanningsinstitusjon, offentlig hjelpeapparat og andre eksterne aktører. Internt bidrar kontaktpersoner og beboerutvalg til å redusere avstanden mellom samskipnaden og leietakerne og gjør det lett å fange opp misnøye eller utvikle gode ideer til aktiviteter og tiltak. Syv av Sits studentbyer har egne aktivitetshus med rom for mange bruksformål, og de er åpne for alle som bor i den aktuelle studentbyen. Sit gjennomfører også jevnlig boligundersøkelser og følger nøye med på hva som gjør hvert enkelt boligområde attraktivt og hvor det trengs tiltak for forbedring.

Et eksempel fra Studentsamskipnaden i Oslo og Akershus:

Kringsjø studentby ble bygget på 70-tallet, og både bygningsmassen og botilbudet opplevdes etterhvert ganske utdatert. I forbindelse med at SiO etablerte ambisjonen om bygging av 3000 nye studentboliger innen år 2020, og Kringsjø viste seg å ha et potensial for fortetting, utarbeidet SiO en plan for både utbygging og vitalisering av studentbyen. I samarbeid med flere eksterne miljøer med kompetanse på utforming av bygningsmasse, utomhusanlegg, profilering og med studentene selv, utarbeidet SiO en overordnet plan for fornyelse av studentbyen slik at Kringsjø i fremtiden kan tilby et relevant og attraktivt bomiljø.

Denne planen ligger til grunn for bygging av nye bygg, rehabilitering av eksisterende bygg og ikke minst fornyelse av uteområdene på Kringsjø. Planens ambisjon har også vært grunnlaget for etablering av fellesarealer og fellestilbud til beboerne, som treningssenter, lesesal, dagligvarebutikk og ikke minst «Union864»; studentenes eget serverings- og samlingssted i studentbyen.

Også i det ordinære boligmarkedet arbeides det med å utvikle funksjonelle løsninger for små, kompakte boliger. Studentsamskipnadene kan bidra med viktige erfaringer og henter også selv ideer og inspirasjon fra andres prosjekter. I tillegg utveksles nyttige erfaringer i Samskipnadsrådets årlige boligmøte.

Den nyeste utgaven av tekniske byggeforskrifter, TEK17, hadde forenkling som mål. Her har studentsamskipnadene fått gjennomslag for flere dispensasjoner (§ 6) som både er areal- og kostnadsbesparende. Særlig utslagsgivende er redusert krav til tilgjengelighet, men det betinger samtidig tilrettelegging fra samskipnadenes side når en beboer har behov for spesialløsninger.

3.3.2 Diskusjonsdel

I arbeidsgruppens mandat understrekes studentenes behov for trivsel og tilhørighet for å få en god studiehverdag. Resultatene fra SHoT-undersøkelsen som tidligere er nevnt, tyder på at det kan være viktigere enn man tidligere har tatt inn over seg, og utdanningsinstitusjoner og samskipnader samarbeider nå flere steder om lokal oppfølging av denne undersøkelsen.

Samskipnadene kontrollerer jevnlig hvordan studentene trives i deres ulike boligområder og hvordan ulike typer fellesarealer brukes. Samskipnadene deler sin kunnskap og erfaring med hverandre og bør fortsatt gjøre det slik at fremtidige boligprosjekter får en gjennomtenkt utforming som også bidrar til god kontakt mellom beboerne.

3.3.3 Anbefalinger

- Arbeidsgruppen anbefaler at Kunnskapsdepartementet (KD) presiserer overfor Husbanken at studentboliger skal bygges og forvaltes som gode tiltak for at studentene skal trives og lykkes med sine studier og at dette vektlegges når prosjektene godkjennes.
- Arbeidsgruppen mener samskipnadene må legge større vekt på å utforme studentboliger med tanke på studentenes trivsel og velferd. Arbeidsgruppen anbefaler ikke at det stilles spesifikke nasjonale krav til bomiljø, boligutforming eller fellesfasiliteter, men mener samskipnadene må systematisere og dele sine erfaringer om hva som fungerer godt og gjøre dette til et viktig tema også i møter med andre aktører og med vertskommunene.
- Arbeidsgruppen anbefaler at en søknad om tilskudd til et studentboligprosjekt skal omfatte en beskrivelse av prosjektets spesifikke bomiljøtiltak og vise planlagte bygningsmessige tiltak for å realisere dette (både for nybygg og oppgradering).
- Arbeidsgruppen understreker verdien av at studentboliger har fått enkelte unntak fra bestemmelser i TEK17 og anbefaler at ytterligere forenklinger vurderes ved neste revisjon av forskriftene.

3.4 Beliggenhet

Dagens portefølje av studentboliger er litt tilfeldig lokalisert og bærer preg av en historikk der tilgangen til gratis byggegrunn eller rimelige tomter har vært styrende for mange

beslutninger. Studentenes preferanser kan tydelig leses ut av ulike typer kundeundersøkelser og av hvor de søker bolig. Beliggenhet er den parameteren som slår tydeligst ut, og det er avstand til studiestedet og kollektivdekning som først og fremst vurderes av søkerne.

I mandatet spørres det hvor viktig studentboligenes beliggenhet er og hvilken rolle studentboligbyggingen kan forventes å ha i fremtiden for å passe inn i andre prosesser eller ambisjoner lokalt eller nasjonalt. Problemstillingene er aktualisert av lokale arbeidsprosesser om fremtidig campusutvikling flere steder i landet. Forholdet til vertskommunen utdypes mer i kapittel 5.5.

3.4.1 Bakgrunn

Utdanningsinstitusjonene er de senere årene blitt mer opptatt av at campusutvikling er viktig både for den faglige utviklingen ved utdanningsinstitusjonen og for studiestedets attraktivitet. Samtidig er kommunene mer opptatt enn før av betydningen deres lokale kunnskapsinstitusjoner har for lokalmiljøet, og ser at det også må tilrettelegges for at de skal kunne utvikle seg og bli mer konkurransedyktige. Internasjonale trender for campusutvikling preges av en slik tenkning, og flerfunksjonelle, mer levende campusområder er blitt et ideal.

I slike campusområder ønsker man også å inkludere næring og boliger både for studenter og for andre. Vi er fortsatt langt unna dette idealet de fleste steder her i landet, men det er åpnet

en ny type dialog mellom kunnskapsinstitusjonene og kommunene i arbeidet med langsiktig byutvikling der studentboligenes beliggenhet er et tema som får mer oppmerksomhet enn før.

Studenter utgjør i enkelte norske byer mer enn 15 % av befolkningen og er en svært mobil beboergruppe. Beliggenhet av studentboliger er derfor viktig å diskutere, ikke bare fordi det har stor betydning for den enkelte students økonomi og tidsbruk, men også fordi det har betydning for byer og kommuner som er opptatt av transport og miljø. Temaet blir i tillegg stadig viktigere for kunnskapsinstitusjoner som ønsker et aktivt studentliv på campus, og som ser sammenhenger mellom studentenes tilstedeværelse og deres undervisningsutbytte.

Ifølge en reisevaneundersøkelse fra Transportøkonomisk institutt disponerer de færreste studenter egen bil – de går, sykler eller reiser kollektivt. Selv om undersøkelsen er noen år gammel, er det ingenting som tyder på at dette ha endret seg. Kollektivreiser er i mange kommuner subsidiert for studenter som kan dokumentere at de har betalt semesteravgift. En student som kan gå eller sykle mellom bolig og studiested, sparer betydelige reisekostnader, som kan bety mye i et stramt budsjett.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD)¹⁸ formulerte for noen år siden egne mål og retningslinjer for lokalisering av statlig virksomhet der nærhet og transportbehov skal vektlegges når alternativer vurderes. Så langt har man neppe tenkt på at dette kan være relevant også for studentboligers plassering i forhold til lærsteder, men det er mulig å utvide

¹⁸ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) 2014

dagens retningslinjer for lokalisering til å omhandle randsonene rundt lærestedene og bevisst inkludere studentboliger i disse.

3.4.2 Diskusjonsdel

De fleste utdanningsinstitusjoner er opptatt av å ha attraktive og levende campusområder med aktivitet utover den normale arbeidstiden for å styrke studentenes tilhørighet og gjøre læringsmiljøet mer allsidig. Slike ambisjoner omtales også i Meld. St. 16 (2016–2017) «Kultur for kvalitet i høyere utdanning» og vies oppmerksomhet i Meld. St. 4 (2018–2019) som er regjeringens nye «Langtidsplan for forskning og høyere utdanning». Campusnære studentboliger vil være et nyttig virkemiddel i en slik utvikling.

Det er også eksempler på at institusjonene, når de skal fornye egen bygningsmasse, vurderer ombygging til studentboliger som et interessant alternativ, fordi moderne arbeidsplasser er vanskeligere og kanskje også mer kostbart å innpasse i gamle universitets- og høyskolebygninger. Er ombygging til boliger aktuelt, bør samskipnadene trekkes inn i utdanningsinstitusjonenes langsiktige arbeid med campusutvikling og bli en aktiv, strategisk samarbeidspartner.

Å bygge studentboliger nær studiestedene vil imidlertid i praksis ofte bety å bygge på tomter som er attraktive også for andre formål. Slike tomter erverves gjerne i konkurranse og til en pris som kan gjøre det utfordrende – eller i praksis umulig – å bygge studentboliger der innenfor statens kostnadsrammer. Samskipnaden som utbygger kan heller ikke dekke investeringene sine gjennom høy husleie eller senere salg. Denne utfordringen kan derfor ikke løses innenfor gjeldende rammer for studentboligbygging – det må andre virkemidler til.

3.4.3 Anbefalinger

- Arbeidsgruppen mener det er positivt at campusutvikling får en annen oppmerksomhet enn tidligere også i Norge, og arbeidsgruppen anbefaler Kunnskapsdepartementet (KD) å inkludere studentboligbygging som en naturlig funksjon i institusjonenes nærområder når KDs langtidsplan for forskning og utdanning skal realiseres.
- Arbeidsgruppen mener at lokalisering av fremtidig studentboliger er en viktig avklaring for en vertskommune. KD og Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) bør be kommunene inkludere dette i sin areal- og boligplanlegging med stor vekt på beliggenhet og god offentlig transport.
- Der utdanningsinstitusjonene anser det formålstjenlig, mener arbeidsgruppens flertall at staten bør åpne for at utdanningsinstitusjonene/Statsbygg kan avsette areal for studentboliger på utdanningsinstitusjonenes grunn, eller omdisponere kontor- eller undervisningsbygg til studentboliger uten at det kreves markedspris for tomt eller bygning. Dette vil kreve en endring av dagens reglement for avhending av statlig eiendom. Mindretallet er enig i at Staten bør åpne for at

utdanningsinstitusjonene/Statsbygg kan avsette areal eller omdisponere areal til studentboliger, men mener at det må kreves markedspris for tomt eller bygning.

- Arbeidsgruppen mener en ny finansieringsmodell må gi mulighet for at kjøp av en gunstig/strategisk beliggende tomt kan finansieres separat, slik at tomtekostnaden helt eller delvis kan holdes utenfor kostnadsrammen for det aktuelle prosjektet og ikke inngår i husleiegrunnlaget (forslaget begrunnes mer utfyllende i kapittel 4.5 og gjentas også som anbefaling i 4.5.3).

4.0 Økonomisk rammeverk

4.1 Pressområder og ikke-pressområder

I dagens modell for studentboligtilskudd skilles det mellom «pressområder» og andre områder av landet. Det er forskjeller mellom de to typene områder både når det gjelder hva som er kostnadsrammer og tilskuddsnivå.

Spørsmål knyttet til pressområder blir belyst ved å først se på dagens modell og dens implikasjoner. Deretter drøftes ulike alternativer og implikasjonene av disse, før det oppsummeres i en samlet anbefaling.

4.1.1 Bakgrunn: dagens modell og dens implikasjoner

Ifølge Kunnskapsdepartementet (KD) er skillet mellom pressområder og andre områder basert på en forutsetning om at bygge- og tomtekostnader er høyere i pressområder samt at det også er større behov for studentboliger i de samme områdene. Pressområdebegrepet anvendes også ved tildeling av andre statlige midler (eksempelvis til sykehjem), men ulike tilskuddsordninger kan ha forskjellige definisjoner av hva som er et pressområde og hva det medfører. Å tilhøre et pressområde for studentboligbygging, har hatt flere konsekvenser: høyere tilskuddssats, høyere godkjent kostnadsramme per hybelenhet (HE) og prioritet ved tildeling.

Følgende steder er i dag definert som pressområder for studentboliger: Oslo, Bergen, Trondheim, Tromsø, Stavanger, Drammen, Kristiansand og Bodø.

	2017		2018		2019	
	Ramme	Tilskudd	Ramme	Tilskudd	Ramme	Tilskudd
Pressområde	800 000	300 000	900 000	340 000	926 100	349 860
Ikke-pressområde	700 000	240 000	850 000	290 000	874 650	298 410

Tabell 4.1.1: Kostnadsramme og tilskudd for pressområde/ikke-pressområde.

Tabell 4.1.1 viser satsene fra revidert nasjonalbudsjett 2018. Her er forskjellen på kostnadsrammen mellom pressområde og ikke-pressområde redusert fra kr 100 000 i 2017 til kr 50 000 i 2018.

4.1.2 Diskusjonsdel

Dette underkapittelet tar for seg spørsmålet om hvorvidt det er grunnlag for å skille mellom rammeverk for pressområde og ikke-pressområde i studentboligbygging, ved å se på de ulike elementene som utgjør forskjellen mellom disse. Diskusjonen knyttet til kostnadsdrivere generelt i studentboligbygging vil primært bli omhandlet i kapittel 4.5 om kostnadsrammen, mens fokuset her vil være på det som skiller bygging i pressområder og ikke-pressområder.

Underliggende spørsmål som blir drøftet er blant annet tomte- og byggekostnader, forskjell i tilskuddets prosentandel av kostnadsrammen, og påvirkning på antall bygde studentboliger forutsatt at utgiftsnivået er det samme som i dag. Spørsmål om fordeling av antall studentboliger mellom pressområde og ikke-pressområde vil bli drøftet i kapittel 5.1, som tar for seg behov og dekningsgrad.

Tomte- og byggekostnader

I en rapport fra 2015¹⁹ kartla Samskipnadsrådet variasjonen i kostnader for byggeprosjekter basert på geografisk beliggenhet. Hensikten var å undersøke om det var et tydelig skille mellom det som ble definert som pressområder og andre områder. Undersøkelsen viste at det ikke var en entydig sammenheng mellom pressområder og høye byggekostnader. Jevnt var byggekostnadene ganske like på tvers av landet, men forskjellene i tomtekostnader var betydelig.

Noen faktorer varierer, for eksempel kan frakt være dyrere i distriktene, mens lønn kan være høyere i byene. Utformings- og rekkefølgekrav fra kommunen er også en viktig kostnadsdriver som varierer både fra prosjekt til prosjekt, men også fra kommune til kommune, og her var tendensen at større bykommuner var mer pågående med denne typen tilleggskostnader. Tilsvarende undersøkelser fra andre aktører i byggebransjen er i overensstemmelse om at tomteprisene varierer med sentrumsnærhet, mens byggekostnadene er ganske like over hele landet. OBOS sin undersøkelse viser imidlertid at byggekostnadene for deres prosjekter er litt høyere i byene. Dette begrunner de med høye lønnskostnader i byene og at pågangen på entreprenører er såpass stor at det driver byggeprisene opp. Samtidig har hvert byggeprosjekt sine egne forutsetninger, og situasjonen i det lokale byggemarkedet er helt avgjørende for hvilke tilbud man får i anbudet.

Tomteverdien er høyere desto nærmere man kommer bysentra. Dette gjelder også for steder utenfor pressområdene. Det er begrenset statistikk om tomtepriser, men tall fra Statistisk sentralbyrå (SSB) som sammenligner tomtepriser i Oslo med landsgjennomsnittet, viser at tomteprisene i hovedstaden er fem ganger høyere enn landssnittet.²⁰

På en annen side, er det gjerne høyere utnyttelsesgrad av tomtene i pressområder, noe som bidrar til å trekke kostnaden ned per hybelenhet (HE). En del samskipnader utenfor dagens pressområder som har hatt problemer med kostnadsrammen, viser nettopp til dette forholdet. For å imøtekomme denne utfordringen, er det mulig å lage en alternativ tilskuddsmodell. I dag bevilges det tilskudd per HE. Et alternativ kan derfor være å ha to komponenter i tilskuddet. En komponent som dekker grunnkostnadene i et prosjekt, og en som baserer seg på stykkpris per HE.

I mandatet er det tydeliggjort at arbeidsgruppens anbefalinger og forslag samlet sett ikke bør gi vesentlige overskridelser i forhold til nivået på tildelingene i dagens statsbudsjett. Ettersom det ikke er realistisk at samskipnader som bygger i det som er definert som

¹⁹ "Rapport om variasjon i kostnader ved studentboligbygging". Samskipnadsrådet (2015)

²⁰ De Rosa 2012

I artikkelen omtales det at: «2011: 2 704 kroner pr. m² (532) [...] Pris pr. kvadratmeter for tomter under to mål. Landsgjennomsnitt i parentes. Kilde: SSB»

pressområder i dag, kan gå *ned* i kostnadsramme og tilskudd, er det nærliggende å se hvilken kostnadseffekt det kan ha å øke kostnadsrammen og tilskuddet for de som er utenfor pressområdene og gjøre beløpene like for alle. Gitt utgiftsbegrensningene i mandatet, innebærer en slik justering at antall nye studentboliger vil måtte reduseres noe.

I 2018 ble det bevilget tilskudd til 2 188 HE. Tabell 4.1.2 under viser effekten på antall HE av å ha lik kostnadsramme og tilskuddssats for alle uten å skille mellom pressområde og ikke-pressområde. I utregningen benyttes 2018-bevilgningsnivået i revidert nasjonalbudsjett.

Tilskudd	340 000
Hybelenheter	1 988
Differanse (HE)	-200
Differanse (mill. kr)	68

Tabell 4.1.2: Antall HE, gitt 2018-bevilgning og likt tilskudd mellom pressområde/ikke-pressområde.²¹

I 2018 lå tilskuddet i pressområder på kr 340 000. Dersom alle skulle ha denne satsen og ingen endringer i rammene, innebærer det 200 færre studentboliger enn i 2018. Hvis man skal ha lik kostnadsramme og tilskuddssats uten å endre antall bevilgede HE, utgjør kr 340 000 for hver av de 200 hybelenhetene til sammen 68 millioner i økte årlige utgifter (dog ikke over ett statsbudsjett, da utbetalingene skjer over tid).

Arbeidsgruppen mener at pressområdebegrepet bør fjernes og at tilskuddet og kostnadsrammen bør være lik på tvers av landet, tross redusert antall HE. En slik modell reduserer behovet for å se på grunnkostnader i tillegg til stykkpris og gjøre det også enklere for prosjektene med få HE. Samtidig er det viktig å understreke at det fortsatt må være fleksibilitet knyttet til å holde tomtekostnader utenfor kostnadsrammen, da tomtekostnader er det viktigste kostnadsskillet på tvers av landet (se kap. 4.5).

Tilskuddets prosentandel av kostnadsrammen

Myndighetene har med begrunnelse i at det er et ekstra behov for å få redusert leienivået i pressområdene, gitt høyere tilskuddsandel målt i %. Tabellen under viser tilskuddets prosentandel av kostnadsrammen med dagens ordning, og den vises hvordan tilskuddet vil se ut med lik tilskuddsandel (37,8 %) for ikke-pressområder og pressområder.

		Tilskudd 2018		Lik prosentfordeling	
		Tilskudd	Tilskuddsandel	Tilskudd	Tilskuddsandel
PO	900 000	340 000	37,8 %	340 000	37,8 %
Ikke-PO	850 000	290 000	34,1 %	321 300	37,8 %

Tabell 4.1.3: Endring i tilskuddsnivå ut i fra en lik tilskuddsprosent for pressområde (PO) / ikke-pressområde (ikke-PO).

²¹ Regnestykket tar utgangspunkt i at: 827 HE i pressområder * kr 340 000 + 1361 HE i ikke-pressområde * kr 290 000 = kr 675,87 millioner kroner. Dette deles så med tilskuddssats for å gi et antall HE med de samme rammene, men med likhet mellom pressområde og ikke-pressområde.

3,7 prosentpoeng skiller tilskuddsandelen for pressområder versus ikke-pressområder. Å oppjustere tilskuddsandelen til 37,8 % for ikke-pressområdene, utgjør en økning av tilskuddet på kr 31 300 i forhold til 2018-nivået med dagens modell.

I tabell 4.1.4 følger en utregning av hva endringer i tilskuddssatsen ville ha å si for antall bygde HE, gitt den samme bevilgningen over statsbudsjettet. For denne utregningen har vi brukt 2018-tilskuddet som grunnlag. Her bør det bemerkes at balansen mellom tildeling av tilskudd til pressområder (PO) og ikke-pressområder (ikke-PO) varierer fra år til år. Dette vil påvirke kostnadsbildet og antall HE. Tidligere har en høyere andel studentboligtilskudd gått til pressområder, og vært av begrunnet i behov, jf. utredningen som ble gjort av Husbanken og samskipnadene i 2015.

Med utgangspunkt i fordelingen mellom pressområde/ikke-pressområde og totalsummen for tilskudd i 2018, betyr en oppjustering av tilskuddet for ikke-pressområder til kr 321 300 (for å sikre et likt prosentvis tilskuddsnivå), en reduksjon på 128 studentboligtilskudd, slik det er illustrert i tabellen under.

	2018-fordeling	Lik prosentandel
Tilskudd PO	340 000	340 000
HE i PO	827	751
Tilskudd ikke-PO	290 000	321 300
HE i ikke-PO	1 361	1 308
HE totalt	<u>2 188</u>	<u>2 060</u>
<i>Differanse</i>		<i>-128</i>

Tabell 4.1.4: Studentboligtilskudd med en lik tilskuddsprosent for pressområde (PO) / ikke-pressområde (ikke-PO).²²

Å kun oppjustere prosentandelen for ikke-pressområder har liten effekt på totalt antall HE. Arbeidsgruppen avviser likevel denne modellen til fordel for en modell med lik kostnadsramme og tilskuddssats og en fullstendig fjerning av pressområdebegrepet, som diskutert tidligere i kapittelet.

²² Regnestykket tar utgangspunkt i at: 827 HE i pressområder og 1361 HE i ikke-pressområde henholdsvis utgjør 37,8 % og 62,2 % av 2018-tildelingene. Totalrammen er: 827 HE i pressområder * kr 340 000 + 1361 HE i ikke-pressområde * kr 290 000 = kr 675,87 millioner kroner. Totalrammen ganges med prosentandelen (37,8 % og 62,2 %), før det deles på tilskuddssatsen kr 340 000 og kr 321 300, for å gi antall HE for den nye modellen.

4.1.3 Anbefalinger

- Arbeidsgruppen anbefaler at pressområdebegrepet fjernes og at tilskudd og kostnadsramme bør være likt over hele landet selv om det medfører et redusert antall nye studentboliger årlig. Det er forskjellene i tomtekostnader som utgjør skillet på tvers av landet. Det må derfor åpnes for en fleksibilitet i hvorvidt tomtekostnadene – helt eller delvis – inkluderes i kostnadsrammen eller ikke (se også kap. 4.5).

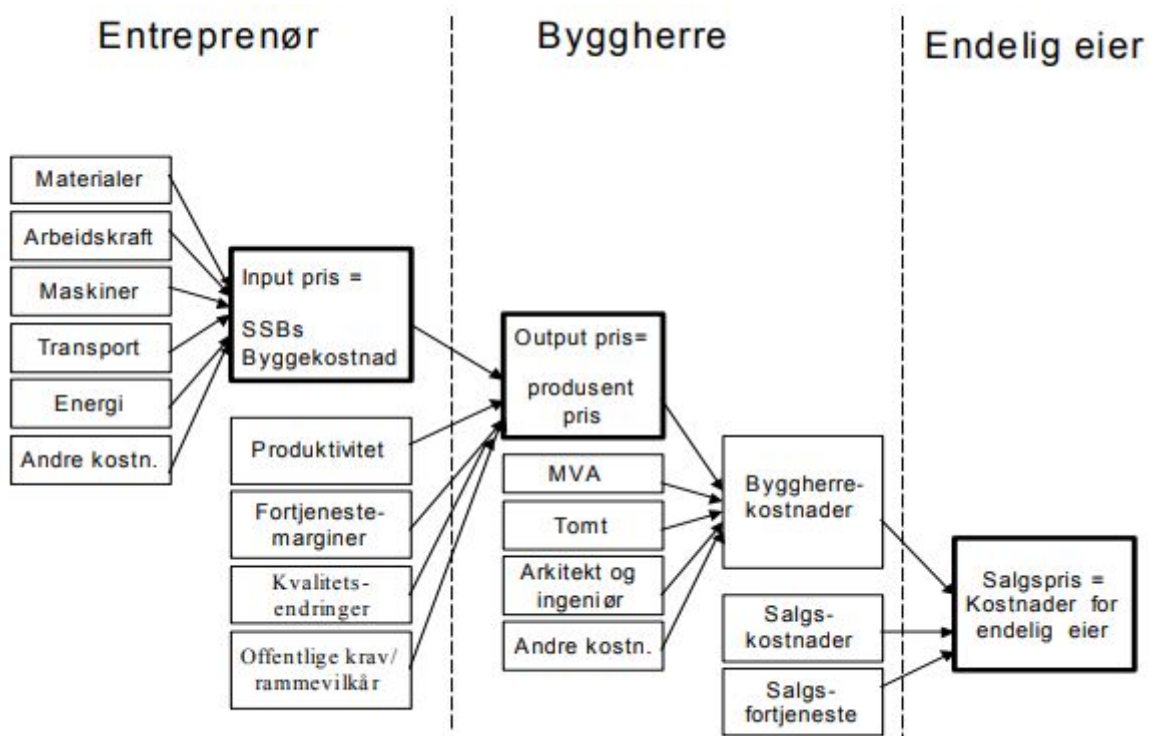
4.2 Modell for prisjustering

4.2.1 Bakgrunn

Indekser i byggemarkedet.

Denne vurderingen bygger på Husbankens rapport «Gjennomgang av tilskuddsordningen for studentboliger», publisert 15. februar 2018.

Det skilles mellom tre ulike typer indekser for prisutviklingen i byggemarkedet: inputprisindekser, outputprisindekser og salgsprisindekser. Forholdet mellom disse er beskrevet i figur 4.2.1 nedenfor.



Figur 4.2.1: Sammenhengen mellom prisbegrepene i bygge- og anleggsvirksomheten. Kilde: SSB, prisindeks for nye flerbolighus 2006.

4.2.2 Diskusjonsdel

Sammenhengen mellom prisbegrepene i bygge- og anleggsvirksomheten

Inputprisindekser måler prisutviklingen på innsatsfaktorene (materialer, arbeidskraft, transport m.m.), men tar ikke høyde for endringer i blant annet produktivitet og fortjenestemarginer. Byggekostnadsindeksene til Statistisk sentralbyrå (SSB) er eksempler på denne type indekser, og brukes til regulering av byggekontrakter.

Outputprisindekser måler prisutviklingen for hele produktet som produseres, og inkluderer endringer i produktivitet og fortjenestemarginer, men indekserer ikke såkalte byggherrekostnader som for eksempel tomtekostnader og merverdiavgift. SSBs prisindeks for nye eneboliger er en indeks av denne typen, men den avviker noe fra definisjonen, ettersom den også inkluderer merverdiavgift.

Salgsprisindekser måler prisutviklingen på produktet som betales av den endelige eieren av boligen. Den inkluderer derfor alle kostnadsleddene nevnt ovenfor. SSBs prisindeks er en tilnærmet salgsprisindeks, men omfatter ikke tomtekostnader.

Utvikling i ulike indekser

År	Indeks	Kostnadsramme	Kostnadsramme
Indeks, januar 2014	165,8	700 000	800 000
Indeks, desember 2017	183,1	773 040	883 474

*Endring fra januar 2014 til desember 2017 er 10,4 %

Tabell 4.2.1: SSBs byggekostnadsindeks for boligblokk. År 2000=100

År	Indeks	Kostnadsramme	Kostnadsramme
Indeks, januar 2014	165,4	700 000	800 000
Indeks, desember 2017	185	782 950	894 800

*Endring fra januar 2014 til desember 2017 er 11,9 %

Tabell 4.2.2: SSBs byggekostnadsindeks for enebolig i tre. År 2000=100

År	Indeks	Kostnadsramme	Kostnadsramme
indeks, 1. kvartal 2014	94,4	700 000	800 000
indeks, 3. kvartal 2017	107,7	798 623	912 712

*Endring fra 1. kvartal 2014 til 3. kvartal 2017 er 14,1 %

Tabell 4.2.3: SSBs prisindeks for nye eneboliger. År 2015=100

År	Indeks	Kostnadsramme	Kostnadsramme
indeks, 1. kvartal 2014	90	700 000	800 000
indeks, 3. kvartal 2017	112,5	875 000	1 000 000

*Endring fra 1. kvartal 2014 til 3. kvartal 2017 er 25 %

Tabell 4.2.4: SSBs prisindeks for nye flerbolighus. År 2015=100

Ettersom studentboligprosjekter alltid består av flere boliger, mener Husbanken at det i denne sammenhengen vil være mest naturlig å se på byggekostnadsindeksen for boligblokk, samt prisindeksen for flerbolighus. Siden studentsamskipnadene vil være tiltakshavere i boligprosjektene, vil det være mest korrekte å bruke en outputprisindeks i dette tilfellet. Det finnes imidlertid ikke en outputprisindeks for flerbolighus, og derfor velger Husbanken å bruke et gjennomsnitt av byggekostnadsindeksen for boligblokk og prisindeksen for flerbolighus som grunnlag for justering av kostnadsrammen. I tillegg vurderes dette opp mot en tilbakemelding fra Samskipnadsrådet om hvordan de vurderer samskipnadenes behov for kostnadsramme.

Tabellene over viser at det har vært en betydelig prisvekst i byggekostnadene siden de nåværende kostnadsrammene for studentboligprosjekter ble innført i 2014. Den aller sterkeste veksten viser prisindeksen for nye flerbolighus i Husbankens undersøkelse. Ifølge denne indeksen, steg sluttbrukers pris for et nytt flerbolighus med 25 % i perioden 1. kvartal 2014 til 3. kvartal 2017. Arbeidsgruppen har ikke hentet inn nyere tall, men antar veksten er noe dempet det siste året. Byggekostnadsindeksen for boligblokk viste i Husbankens undersøkelse den mest moderate veksten av disse indeksene, men også den har steget med 10,4 % siden 1. kvartal 2014. Ettersom indeksene viser store variasjoner, bemerker Husbanken at nivået på en indeksregulert kostnadsramme vil variere sterkt avhengig av hvilken indeks som velges.

Tabell 4.2.5 sammenstiller de alternative indeksreguleringene ved utgangen av 2017 sammenlignet med kostnadsrammene for studentboliger 1. januar 2014. Utgangspunktet er kostnadsrammer på kr 700 000 utenfor pressområdene og kr 800 000 i pressområdene.

Indeks	Pressområdene	Resten av landet
Byggekostnadsindeks for boligblokk	883 474	773 040
Byggekostnadsindeks for enebolig i tre	894 800	782 950
Prisindeks for nye eneboliger	912 712	798 623
Prisindeks for nye flerbolighus	1 000 000	875 000

Tabell 4.2.5: Indeksregulerte kostnadsrammer pr. 31.12.2017

Salgsprisindekser, for eksempel prisindeksen for nye flerbolighus, egner seg best til sammenligninger mellom pris på nye og brukte boliger, mens byggekostnadsindeksen i hovedsak benyttes av entreprenørene til å regulere byggekontrakter. Det ideelle ville etter Husbankens mening være å regulere kostnadsrammene med en ren outputprisindeks, men ettersom en slik indeks ikke foreligger for flerbolighus, vurderes det som mest riktig å basere seg på et gjennomsnitt av prisindeksen for nye flerboliger og byggekostnadsindeksen for boligblokk. Disse indeksene ivaretar det vesentlige av de kostnadselementene som er relevante for samskipnadene. Husbankens konklusjon er at byggekostnadsindeksen for boligblokk alene med stor sannsynlighet vil undervurdere den prisveksten samskipnadenes

må forholde seg til fordi den ikke tar hensyn til hverken fortjenestemarginer, kvalitetsendringer eller offentlige krav og rammevilkår.

KPI-justering

Av andre indekser er konsumprisindeksen (KPI) den meste brukte og oftest den som omtales for å uttrykke inflasjon. Konsumprisindeksen er et mål for prisnivået på konsumprodukter og viser utviklingen på varer og tjenester som private husholdninger etterspør. Husbanken har valgt å ikke benytte KPI, da den i liten grad fanger opp de reelle kostnadsendringene i byggemarkedet.

4.2.3 Anbefalinger

- Arbeidsgruppen støtter Husbankens anbefaling om at det utføres en årlig indeksregulering av tilskuddsbeløp og kostnadsramme ved å benytte et gjennomsnitt av SSB sin byggekostnadsindeks for boligblokk og SSB sin prisindeks for nye eneboliger.
- I tillegg anbefaler arbeidsgruppen at det gjøres en grundigere vurdering av kostnadsnivået minst hvert fjerde år for sjekke behovet for å justere for forhold som ikke ivaretas av den årlige indeksreguleringen.

4.3 Fornyelsen av den eksisterende boligmassen

I mandatet spørres det om det er behov for å satse mer på vedlikehold/rehabilitering, evt. om deler av den samlede tilskuddsrammen fra KD bør gå til større rehabiliteringsprosjekter.

4.3.1 Bakgrunn

Store årstidsvariasjoner og et barskt klima gjør bygging og vedlikehold av boliger kostbart i Norge, og det forventes mer uvær og regn som følge av klimaendringene. Samskipnadenes boliger har også en høy inn- og utflyttingsfrekvens som sliter på bygningsmassen. Derfor er teknisk byggekvalitet svært viktig også for studentboligene.

I dag har samskipnadene brukbar oversikt over sin boligmasse med hensyn til standard, kvalitet, bomiljø og behov for oppgradering, og tar ansvaret for å opprettholde dens verdi, men det har ikke alltid vært slik overalt.

Vedlikehold finansiert over husleien, omfatter det periodiske vedlikeholdet som skal sikre at bygningene står i den levetiden de er ment for. Et visst vedlikeholdsetterslep er normalt, da det ikke er vanlig å skifte ut en bygningsdel før dens levetid er på hell.

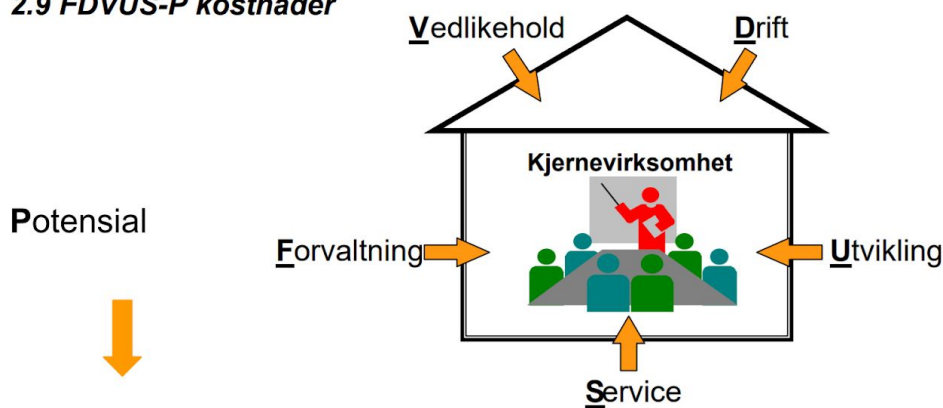
En betydelig andel av studentsamskipnadens boliger er bygd for mer enn en generasjon siden og har etterhvert høy alder. Boligene er bygd etter datidens standard, lover og forskrifter. Det er ofte relativt billige boliger, med bygningsmessige løsninger som har begrenset levetid. Et eksempel er boligene bygd til OL på Lillehammer i 1994, som etterpå ble overtatt av samskipnaden og benyttet til studentboliger, men disse er ikke de eldste.

En del av den gamle boligmassen er med tiden blitt uhensiktsmessig selv med jevnlig vedlikehold. Dette er boliger som ikke lenger holder mål etter dagens krav til funksjonalitet, estetikk, standard, klima og miljø. Studentboliger må nødvendigvis ikke være helt tidsriktige, men faktorer som temperatur, trekk og luftfuktighet, og det atmosfæriske miljøet som forårsakes av forurensning, luftkvalitet og friskluftmengde, har mye å si også for studenters trivsel og velvære som beboere, og for deres helse.

Forvaltning, drift og vedlikehold av gamle boliger er kostbart. I en del tilfeller vil det være direkte uøkonomisk å kun drive løpende vedlikehold fremfor å ta tak i behovet for en mer grunnleggende oppgradering som kan forlenge boligens livsløp. Men i dag kan en slik oppgradering ofte ikke finansieres fullt ut over husleien fordi leienivået vil bli for høyt når det ikke gis tilskudd.

Dette temaet omhandles også i kapittel 5.2.

2.9 FDVUS-P kostnader

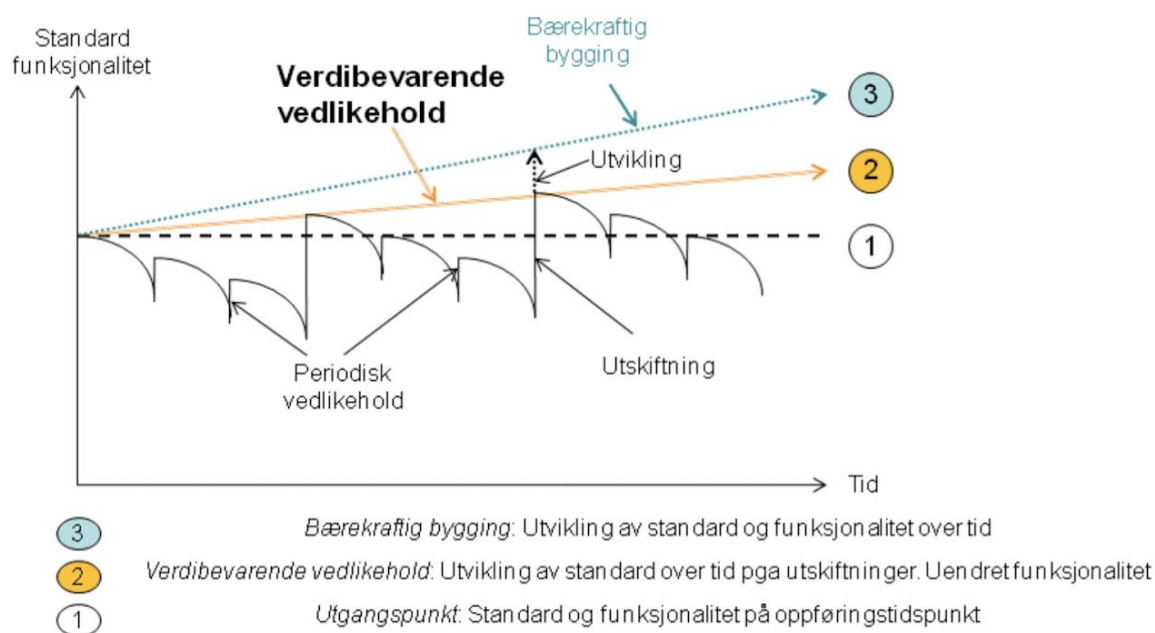


Figur 4.3.1: FDVUS-P-kostnader i virksomheten. Kilde: Odd Arve Horsdal, 2010.

4.3.2 Diskusjonsdel

Periodisk vedlikehold som opprettholder levetiden på bygningsmassen, vil over tid ikke være tilstrekkelig for å ivareta bostandard og kvalitet. Bærekraftig vedlikehold må også innebære at man holder tritt med ordinær byggestandard og forbedrer byggenes og boligens funksjonalitet gjennom oppgradering slik at teknisk, funksjonell, estetisk og økonomisk levetid sees i sammenheng.

Arbeidsgruppen mener det vil være urimelig å legge til grunn at dagens beboere alene, og fullt ut, skal dekke regningen for omfattende oppgradering av gamle studentboliger over sin husleie. Gruppen antar også at det i større grad vil bli behov for å bevilge penger til fornyelse og oppgradering av eksisterende eiendomsmasse fremover. For gamle studentboliger som fortsatt har en god beliggenhet, bør det derfor etableres et regelverk som ivaretar tyngre oppgradering og defineres en realistisk finansieringsmodell for dette. Det må være en klar forutsetning at støtte kun gis når oppgradering fører til at levetiden for eksisterende boliger forlenges og at den ikke dekker opp for forsømt vedlikehold. Etter fornyelsen bør de gamle boligene ha en levetid tilsvarende nye prosjekter. Alternativet kan være å finansiere riving og bygge nye boliger på tomten med ordinære tilskudd. Tilskudd til ren oppgradering av standard og funksjonalitet bør ikke gå utover nybygging de nærmeste årene med mindre det samtidig oppnås høyere tomteutnyttelse og bedre dekningsgrad. På lengre sikt kan en kanskje i større grad sidestille ny bebyggelse og tung oppgradering.



Figur 4.3.2: Prinsippskisse av verdibevarende vedlikehold. Kilde: Svein Bjørberg, Multiconsult as.

Husbanken har en egen tilskuddsramme for tilstandsvurderinger.²³ Det bør åpnes for at studentsamskipnader og boligstiftelser med studentboligformål også kan få støtte fra denne ordningen for profesjonell tilstandsvurdering av sine boliger.

4.3.3 Anbefalinger

- Arbeidsgruppen mener det bør stilles krav om at studentsamskipnadene – og andre mottakere av studentboligtilskudd – skal ha oppdatert oversikt over tilstanden av sin eksisterende boligmasse og tilgjengelige planer for prioritert vedlikehold og fremtidige oppgraderinger av eksisterende boligmasse.
- Arbeidsgruppen understreker at ordinært vedlikehold og mindre oppgraderinger er oppgaver studentsamskipnadene selv må finansiere.
- Arbeidsgruppen mener at tilskuddsordningen må utvides slik at den også ivaretar oppgradering som gir grunnleggende standardheving og bedre funksjonalitet. Etter fornyelsen bør eksisterende boliger ha samme levetid som nye boliger. Dette må defineres nærmere i tråd med byggfaglig praksis.
- Arbeidsgruppen anbefaler at Husbankens tilskudd til tilstandsvurdering også bør åpnes for samskipnadene og tilskuddsberettigede studentboligstiftelser.

²³ <https://husbanken.no/tilskudd/tilstandsvurdering/>

4.4 Eiendomsskatt

Som et kostnadsreduserende tiltak foreslår arbeidsgruppen en nasjonal lovendring som fjerner eiendomsskatt på studentboliger. Dette er et punkt som ikke omtales direkte i mandatet, men som gruppen selv har tatt med i tråd med åpningen mandatet gir for å drøfte andre relevante spørsmål.

4.4.1 Bakgrunn

Studenter betaler eiendomsskatt

Studentene selv utgjør den primære inntektskilden for studentsamskipnadene gjennom innbetaling av semesteravgift, husleie og kjøp av tjenester. Det er derfor uheldig at studenter på denne måten, særlig gjennom husleien, må betale eiendomsskatt i enkelte kommuner.

Eigedomsskattelova har i § 5 en liste over hvilke typer eiendommer som skal unntas fra en slik skatt, mens lovens § 7 viser hvilke typer eiendommer kommuner kan fritas fra eiendomsskatt. Utdanningsinstitusjoner er i dag dekket inn under § 5 som gir nasjonalt fritak, mens § 7 med mulighet for lokalt fritak, må anvendes om studentboliger skal fritas. Praksis er at om lag halvparten av landets studentsamskipnader betaler eiendomsskatt.

4.4.2 Diskusjonsdel

Ideelle aktører

Samskipnadene er private særlovselskaper der overskuddet går tilbake til studentvelferden. Eiendomsskatt er derfor en direkte overføring av penger fra studentvelferd til kommunekassen. I motsetning til de fleste andre ideelle aktører, omfatter samskipnadenes samfunnsoppdrag også å bygge og forvalte en stor eiendomsmasse, og eiendomsskatt slår derfor ekstra hardt inn i studentsamskipnadenes virksomhet.

Det nasjonale fritaket for eiendomsskatt i § 5 har nettopp bakgrunn i samfunnsnyttige formål. Det er spesifisert i Studentsamskipnadsloven at samskipnadene har et nasjonalt bestemt og samfunnsnyttig formål. Det gjelder også for boligstiftelser som har studentbolig som formål. Avgrensningen av studentboligbegrepet må derfor også i denne sammenheng settes ved tilskuddsberettigede studentboliger, der overskudd tilbakeføres til formålet. Dette samsvarer også med den generelle anvendelsen av § 5 i Eigedomsskattelova, der for eksempel utdanningsinstitusjonenes bygg er fritatt såfremt de blant annet ikke utøver forretningsvirksomhet (eksempelvis bygg til oppdragsforskning).

Forutsigbarhet og forenkling

Forutsigbarhet er viktig for studentvelferden og for studentboligene. Kommunene har hjemmel til å innføre og fjerne eiendomsskatten på relativt kort tid. Innføring av eiendomsskatt kan endre den økonomiske situasjonen dramatisk for en studentsamskipnad/studentboligstiftelse. Denne risikoen innebærer at det til enhver tid må holdes en tilstrekkelig tilgjengelig egenkapital for å være forberedt på en eventuell innføring av eiendomsskatt. Samskipnadene bygger i et 60 års perspektiv minimum, og forutsigbarhet er viktig for å få mest mulig studentvelferd ut av den kapitalen som disponeres. Derfor mener

arbeidsgruppen at et nasjonalt unntak gjennom § 5 i Eigedomsskattelova – på linje med det universiteter og høyskoler har – bør innføres for studentboliger.

Et nasjonalt fritak vil spare samskipnadene for ressurskrevende søknadsprosesser for fritak lokalt og for varierende praksis i ulike kommuner. Spesielt utfordrende er det for samskipnadene som har virksomhet i flere kommuner.

Kommuneøkonomi vs. studenters husleie

Nesten halvparten av landets studentsamskipnader betaler i dag eiendomsskatt. Ifølge en kunnskapsinnhenting arbeidsgruppen har gjennomført, betaler samskipnadene til sammen 7,54 millioner kroner i eiendomsskatt på studentboliger (skatt på næringseiendom kommer i tillegg), fordelt på 8 kommuner.

Eiendomsskatt fra studentboliger utgjør ikke mye i et kommunebudsjett, men en slik ordning rammer studenter som i all hovedsak er en lavinntektsgruppe. Det går også på tvers av den nasjonale politikken om at studentboliger skal være et rimelig botilbud for å sikre alle lik rett til utdanning.

4.4.3 Anbefaling

- Arbeidsgruppen anbefaler at det innføres et nasjonalt fritak fra eiendomsskatten på studentboliger, på linje med det utdanningsinstitusjonene har i § 5 i Eigedomsskattelova. Fritaket begrenses til tilskuddsberettigede studentboliger.

4.5 Kostnadsramme og finansieringsmodell

4.5.1 Bakgrunn

Behov for å opprettholde en kostnadsramme?

Den første tilskuddsordningen for studentboliger ble etablert i 1961. I 2001 ble det også satt et kostnadstak for studentboliger med en høyere kostnadsramme for Oslo, Bergen og Trondheim enn for resten av landet.

Etter at Husbanken overtok ansvaret for å forvalte studentboligtilskuddet i 2003, er spørsmålet om å opprettholde kostnadsrammene blitt vurdert gjentatte ganger.

To motstridende syn gjør seg gjeldende:

- a) De som ønsker kostnadsrammer, mener dette har en prisregulerende effekt for entreprenørenes anbud. Entreprenørene vet hva samskipnadene har tilgjengelig av ressurser, og kan medvirke med konstruktiv innsats i å presse kostnadene ned til gjeldende grense. Kostnadsrammen sikrer dermed at det bygges rimelige studentboliger, og at boutgiftene for studentene holdes nede.

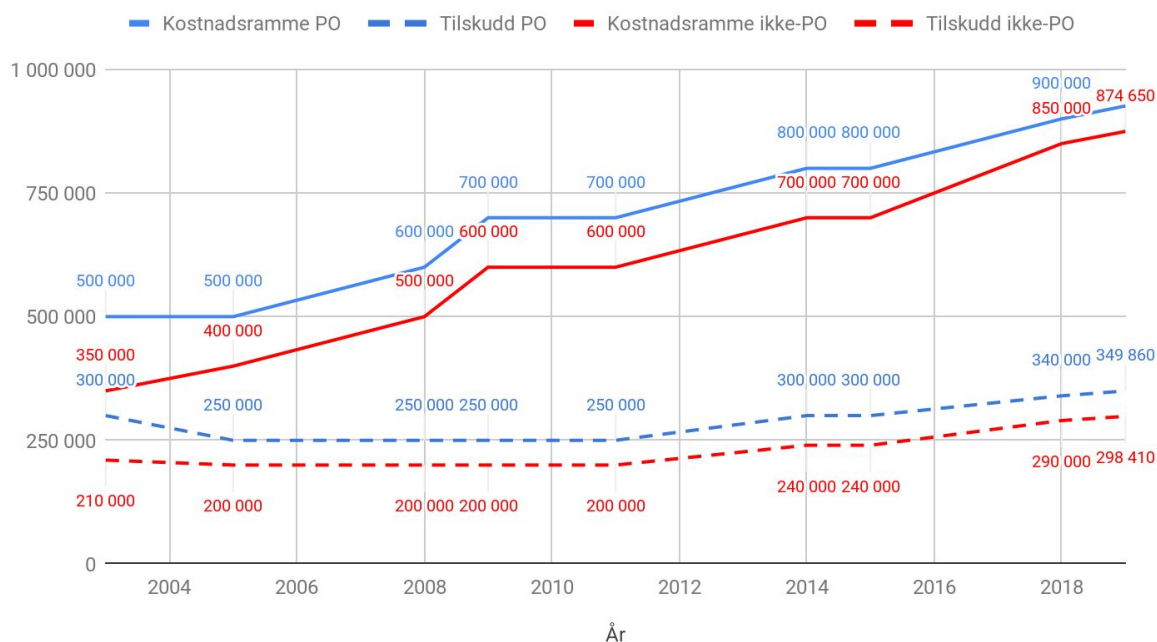
- b) De som *ikke* ønsker kostnadsrammer, mener at slike rammer kan ødelegge for gode løsninger som på lang sikt blant annet vil kunne redusere de totale kostnadene til forvaltning, drift og vedlikehold (FDV) for et boligprosjekt. De mener også at samskipnadene selv har en sterk egeninteresse i å bygge rimelige boliger. Studentsamskipnadene krever ikke store overskudd av driften, og det tas ikke ut utbytte av overskuddet. De jobber for studentenes velferd, og lav husleie er et mål de strekker seg etter uansett.

Utforming

Husbanken har brukt ulike løsninger ved tildeling av tilskudd, og både kostnadsrammer og tilskuddsbeløp er justert ved flere anledninger.

Dagens modell er beskrevet i «Veileder for tilskudd til studentboliger» utarbeidet av Husbanken. Hovedelementene i denne modellen er et fast tilskuddsbeløp og en kostnadsramme som en øvre grense pr. HE. Det skilles mellom pressområder (PO) og ikke-pressområder (ikke-PO) ved at pressområdene både har høyere tilskuddsbeløp og høyere kostnadsramme.

Nedenfor er det angitt utviklingen av kostnadsrammer og tilskudd fra 2003. Prosjekter som har fått tilskudd, kan fullfinansieres med grunnlån i Husbanken. Bygging skal være igangsatt innen 4 år fra tilskuddene er gitt. Utbetaling av tilskudd skjer normalt over en treårsperiode. Departementet kan kreve tilskuddet tilbakebetalt dersom forutsetningene for tilskuddet ikke overholdes.



*2003: Normal kostnadsramme var kr 300 000, men inntil kr 350 000 dersom særlige forhold kunne dokumenteres.

**2009: Normal kostnadsrammen var kr 600 000 for PO og kr 500 000 for ikke-PO, med inntil kr 100 000 i økt kostnadsramme for tiltak knyttet til miljø og energi.

***2019: Svalbard har dobbel kostnadsramme og tilskuddssats sammenlignet med PO.

Figur 4.5.1: Endringer av kostnadsramme og tilskuddssats over tid.

Etter at Husbanken i første halvår i 2018 gjennomgikk tilskuddsordningen, hevet KD kostnadsrammen for pressområder fra kr 800 000 til kr 900 000 og fra kr 700 000 til kr 850 000 for ikke-pressområder for tildelingen i 2018. Tilskuddssatsene ble samtidig økt til henholdsvis kr 340 000 og kr 290 000. I Statsbudsjettet for 2019 er disse satsene indeksjustert for prisvekst med 2,9 % til en kostnadsramme på kr 926 100/kr 874 650 og tilskuddssats på kr 349 860/kr 298 410 for henholdsvis pressområder og ikke-pressområder. Det er første gang kostnadsrammer og tilskudd blir indeksjustert.

4.5.2 Diskusjonsdel

Fast kostnadsramme

Som påpekt kan en fast kostnadsramme ha en viss dempende kostnadseffekt, og man er garantert studentboliger til en gitt pris. Rammen er kjent i markedet, og aktørene må forholde seg til den.

Utfordringen med de faste kostnadsrammene er først og fremst at de har vært regulert forholdsvis sjeldent. Det året grensene fastsettes, kan en forutsette at de dekker de faktiske byggekostnadene, men for hvert påfølgende år har utbyggerne måttet kutte kostnader for å holde seg innenfor gjeldende rammer. Det er bare mulig inntil en viss grense dersom forskrifter og kvalitetskrav skal kunne overholdes. Husbanken skrev i sin rapport i 2018 at byggekostnadene generelt har økt med mellom 10–25 % siden forrige justering av kostnadsrammene for studentboliger i 2014. Den byggekostnadsindeksen Husbanken tidligere benyttet, fanger heller ikke fullt ut opp endringer i krav og forskrifter og reflekterte ikke markedssituasjonen i entreprenørmarkedet, som i praksis kan avgjøre om noen vil påta seg et byggeoppdrag med svært stramme marginer.

Konsekvensene ble redusert kvalitet eller å ikke investere i nye, moderne løsninger som kunne gitt kostnadsreduksjon i driftsfasen. En annen konsekvens ble at man enkelte steder ikke fikk bygd planlagte boliger fordi kostnadsrammen var umulig å nå, og tildelte tilskudd ble stående ubenyttet.

Ikke kostnadsramme

Om kostnadsrammen fjernes, vil det øke mulighetene for å finne og ta i bruk gode og mer fremtidsrettede løsninger. Kvaliteten på boligene vil kunne økes for eksempel med tanke på å redusere vedlikeholdskostnadene. Det vil gjøre det mulig å få bygd de boligene som samskipnadene ønsker å realisere. Det vil være opp til samskipnadene selv å vurdere hvor deres egen smertegrense går når det gjelder byggeprosjektene pris for at de skal sikre leiekostnader som de fleste studentene kan betale.

Leieprisgaranti

Fjerning av kostnadsrammen, men med en husleiegaranti, er en alternativ modell som vil kunne ivareta hensynet til lav leiepris for studentene og samtidig tillate investeringer som høyner byggets kvalitet (miljøhensyn, livssykluskostnad mv.). Garantien gis ved å påvise hvordan høyere investeringskostnader gir lavere forvaltning-, drifts- og

vedlikeholdskostnader (FDV), og videre en lavere husleie. Dette kan være en annerledes måte å sørge for at studentboliger får gode, langsiktige og bærekraftige løsninger som kan kombineres med lav leie.

Livssyklus kostnader (LCC)

I søknader til Husbanken om studentboligtilskudd, må man allerede i dag oppgi hvordan kostnadsstrukturen i et byggeprosjekt vil være (iht. NS 3453 bygningsdelstabellen). I denne strukturen fremkommer det hvor mye det som er investert i de forskjellige kostnadskategoriene til et bygg utgjør (bygg, VVS, elektro osv). Dette investeringsnivået utgjør grunnlaget for beregning av årlige drifts- og vedlikeholdskostnader som igjen danner grunnlaget for husleien. Dersom denne kostnadsstrukturen holdes opp mot nøkkeltall iht. Norsk Standard 3454 (beregning av LCC), kan man identifisere hvorvidt bygget har et fornuftig investeringsnivå.



Figur 4.5.2: Isfjell som viser livssyklus kostnader (kilde: Difi, 2018)

Det vil alltid være en sammenheng mellom investeringsnivå på oppføringstidspunktet og de påfølgende drifts-, vedlikeholds- og utskiftingskostnadene. Jo lavere investeringsnivå, desto høyere utskiftingstakt (kostnad) og høyere drifts- og vedlikeholdskostnad (jf. figur 4.5.2 fra Difi). Dersom man finner det optimale skjæringspunktet mellom investeringsnivå på den ene siden, og drifts-, vedlikeholds- og utskiftingskostnader på den andre siden, er det den sikreste fremgangsmåten for å oppnå lav husleie i hele byggets levetid, samt sikre at studentsamskipnadene opprettholder verdien på sin bygningsmasse.

En øvre grense for husleie til studentene ville kunne sikre en optimalisering av ovennevnte. Dette ville gitt frihet til å ivareta hensynet til investeringer som høyner byggets kvalitet (miljøhensyn, livssyklus kostnad mv.) og samtidig sikrer lavest mulig leiepris for studentene.

Det må etableres en beregningsmodell som sikrer at husleiegarantien står seg over tid og oppfyller formålet om gode, rimelige og bærekraftige boliger.

Bruk av egenkapital

Samskipnadene kan bygge opp egenkapital gjennom salg av studentboliger, som et ledd i restrukturering av boligmassen, og gjennom overskudd i studentsamskipnadens virksomhet. Dette er studentene sine penger, som kan benyttes til formål som bidrar til økt studentvelferd, spesielle ønskede tiltak eller en nødvendig omstrukturering av boligmassen. Det kan gjelde for kjøp av en særlig kostbar, men strategisk beliggende tomt eller for å

tilleggsfinasiere miljøgunstige eller vedlikeholdsbsparende bygningsløsninger som ikke kan realiseres innenfor gjeldende kostnadsrammer.

Mulige elementer i en finansieringsmodell

Man bør utvikle nye rammeverk og finansieringsmodeller som har større fleksibilitet og dynamikk, og dermed kan ta hensyn til andre faktorer som påvirker både økonomi, kvalitet og markedssituasjon. I stikkordsform nevnes:

- Husleiegaranti i stedet for kostnadsramme. Dette kan være en annerledes måte å tenke på og vil utfordre samskipnadene på gode, langsiktige og bærekraftige løsninger. Omtalt i mer detalj ovenfor.
- Hensynet til livssykluskostnader (LCC). Høyere kvalitet kan gi høyere initielle investeringer, men vil også kunne gi laverer forvaltnings-, drifts- og vedlikeholdkostnader (FDV) gjennom byggets levetid. Omtalt i mer detalj ovenfor.
- Gode miljø- og energiløsninger vil på lang sikt sikre både økonomi og bærekraft.
- Tomtekostnadene for ulike prosjekter kan være svært forskjellige. Det er store lokale variasjoner, og spesielt i Oslo er tomteprisene høye.
- Kostnadsrammer og tilskuddsandel må følge prisutviklingen og bør minimum justeres i takt med prisstigningen. Valg av riktig og relevant indeks blir vesentlig. Indeksregulering etter konsumprisindeksen er innført i statsbudsjettet for 2019. Dette fanger ikke opp skjerpede krav eller forskrifter og situasjonen i entreprenørmarkedet.
- I enkelte tilfeller kan samskipnadene ønske spesielle kvaliteter, løsninger eller funksjoner. Dette kan være for å bidra til bedre student- og læringsmiljø, godt bomiljø, aktiv campusutvikling eller nærhet til sentrale aktiviteter. I tillegg kan det være riktig å tenke på at boligene i større grad må være fleksible og kunne endres ved nye behov. Dette må kunne hensyntas i en fleksibel modell.
- Bruk av egenkapital med/uten rentebelastning, kan benyttes i tillegg til basis rammefinansiering.

Tilskuddssats

Mens kostnadsrammen har en prisdempende effekt, er tilskuddssatsenes viktigste funksjon å bidra til en redusert husleie for studentene. Under følger en beregning av effekten tilskuddssatsen har på husleien og den økonomiske konsekvensen av å endre den. I tabellene under er husleiekostnadene estimert med ulike kostnadsrammer og tilskuddsnivå.

Studentsamskipnadene bruker ulike modeller for å beregne husleie og står fritt til å gjøre det. Den modellen som er benyttet her, er hentet fra SiO. Prisene vil øke betraktelig ved høyere rentenivå. Modellen gir likevel en nyttig indikasjon på hva tilskuddet betyr for husleienivået. Beregningen tar utgangspunkt i kr 1 500 i driftskostnad per måned, rente på 3 % og 30 års nedbetalingstid på lånet.

Kostnads- ramme	Tilskuddssats og -andel							
	300 000 kr		350 000 kr		400 000 kr		450 000 kr	
800 000 kr	3 626	37,5%	3 413	43,8%	3 201	50,0%	2 988	56,3%
850 000 kr	3 838	35,3%	3 626	41,2%	3 413	47,1%	3 201	52,9%
900 000 kr	4 051	33,3%	3 838	38,9%	3 626	44,4%	3 413	50,0%
926 100 kr	4 162	32,4%	3 949	37,8%	3 737	43,2%	3 524	48,6%
950 000 kr	4 264	31,6%	4 051	36,8%	3 838	42,1%	3 626	47,4%
1 000 000 kr	4 476	30,0%	4 264	35,0%	4 051	40,0%	3 838	45,0%
1 050 000 kr	4 689	28,6%	4 476	33,3%	4 264	38,1%	4 051	42,9%
1 100 000 kr	4 901	27,3%	4 689	31,8%	4 476	36,4%	4 264	40,9%
1 150 000 kr	5 114	26,1%	4 901	30,4%	4 689	34,8%	4 476	39,1%
1 200 000 kr	5 326	25,0%	5 114	29,2%	4 901	33,3%	4 689	37,5%
1 250 000 kr	5 539	24,0%	5 326	28,0%	5 114	32,0%	4 901	36,0%
1 300 000 kr	5 752	23,1%	5 539	26,9%	5 326	30,8%	5 114	34,6%

*Gult felt i tabellen (med tekst i kursiv) illustrerer om lag dagens leienivå for pressområder

Tabell 4.5.1: Estimert av husleie gitt ulike kostnadsrammer og tilskuddssats i pressområder.

Med husleiemodellen over, utgjør reduksjonen i husleie følgende med ulike tilskuddssatser:

Tilskudd	300 000	350 000	400 000	450 000
Reduksjon pr. mnd.	1 275	1 488	1 701	1 913
Reduksjon pr. år	15 306	17 857	20 408	22 959

Tabell 4.5.2: Sammenheng mellom tilskudd og husleiereduksjon

Tidligere har tilskuddsandelen vært opp mot 60 %. En tilskuddssats på over 50 % av kostnadsrammen vil i dag utløse regler om offentlig anbud for byggeprosjektet, som kan antas å medføre ekstra kostnader. Det kan derfor være fornuftig å øke tilskuddsandelen, men uten å gå over 50 % av kostnadsrammen.

I 2018 ble det gitt tilskudd til 2 188 hybelenheter (HE). Tabell 4.5.4 under viser effekten det vil ha på antall hybelenheter om det innføres lik kostnadsramme og like tilskuddsbeløp samtidig som skillet mellom pressområder og ikke-pressområder fjernes. I tabellen er bevilgningsnivået i revidert nasjonalbudsjett 2018 benyttet.

Tilskudd	340 000	400 000	450 000
Hybelenheter	1 988	1 690	1 502
Differanse (HE)	-200	-498	-686
Differanse (mill. kr)	68	199	309

Tabell 4.5.3: Antall HE, gitt 2018-bevilgning med ulike tilskuddssatser.²⁴

Arbeidsgruppens klare anbefaling er at takten i boligbygging må opprettholdes på minimum 2018-nivå (2 200 HE). Arbeidsgruppen anmoder også KD om å vurdere å trappe opp tilskuddsandelen. Økte tilskuddssatser er en garanti for lavere leie og vil kunne øke den prisdempende effekten studentboliger har på det øvrige leiemarkedet. Det innebærer at økt tilskuddsramme også vil kunne ha positive økonomiske effekter for studenter som ikke har fått tildelt studentbolig.

Et mindretall i arbeidsgruppen ønsker en tallfesting av tilskuddsandelen til 45 %. Med tilskuddssatsene og tildelingene lik 2018-nivået, vil dette utgjøre en merkostnad på 210,3 millioner kroner.

Tippemiddelmodellen som alternativ modell for finansiering av studentboliger

I en vurdering av alternative modeller for finansiering av studentboliger kan det være nyttig å sammenligne med den tilskuddsmodellen som gjelder for tippemidler.

Ordningen er beskrevet i «Bestemmelser om tilskudd til anlegg for idrett og fysisk aktivitet»²⁵ som fastsettes hvert år av Kulturdepartementet (KUD).

²⁴ Regnestykket tar utgangspunkt i at: 827 HE i pressområder * kr 340 000 + 1361 HE i ikke-pressområde * kr 290 000 = kr 675,87 millioner kroner. Dette deles så med tilskuddssats for å gi et antall HE med de samme rammene, men med likhet mellom pressområde og ikke-pressområde.

²⁵ Kulturdepartementet (KUD) 2018

Dette er en søknadsbasert ordning som har en del paralleller til tilskuddsordningen for studentboliger. Det er et grunnleggende prinsipp at tilskudd i form av spillemidler ikke skal danne grunnlag for fortjenestebaserte eierformer. Studentsamskipnadene kan også søke om støtte til idrettsanlegg i tippemiddelordningen.

Tilskuddssatsene er ulike, og det foreligger et detaljert regelverk med ulike kriterier ut i fra geografi, størrelse og type anlegg. Det settes tydelige krav til teknisk standard og universell utforming. Departementet stiller strenge krav til dokumentasjon, regnskap og revisjon. Dersom vilkårene misligholdes, skal tilskuddet tilbakebetales i sin helhet hvis det skjer før det er gått 10 år. Dersom misligholdet skjer mellom det 10. og 30. året, avskrives tilskuddet med en tjuendedel pr år. Etter 30 år er tilskuddet avskrevet.

Ordningen ligner mye på tilskuddsordningen for studentboliger. Den største forskjellen er at tilskuddene i tippemiddelordningen avskrives, mens tilskuddene gitt til studentboligtilskudd kan kreves tilbakebetalt i sin helhet.

Alternative modeller

Nedenfor beskrives ulike finansieringsmodeller for studentboliger.

Med utgangspunkt i diskusjoner som også er omtalt i andre kapitler, legger arbeidsgruppen følgende til grunn:

- Skillet mellom pressområder og ikke-pressområder avvikles.
- Fordi tomtetekostnadene vil kunne variere svært mye fra prosjekt til prosjekt, må det gis mulighet til å dekke dem på en fleksibel måte uten at disse kostnadene inkluderes direkte eller fullt ut i kostnadsrammene for hvert enkelt prosjekt.
- livssyklus-kostnader (LCC), gode energiløsninger og miljøriktig materialbruk vil være viktig for alle nye byggeprosjekter, og det må være åpning for å gjøre fremtidsrettede valg også for studentboliger.
- Bruk av egenkapital kan være nødvendig for å løse utfordringene med høye tomtetekostnader og ønskede kvaliteter i et byggeprosjekt.
- Presset i bolig- og entreprenørmarkedet varierer, og en modell må ta hensyn til det.
- For å ivareta nødvendig fleksibilitet, vil det være nødvendig å etablere godkjenningsordninger som i større grad er basert på skjønn.
- Tilskuddene bør avskrives på samme måte som i den statlige tippemiddelordningen.

Alternative modeller	Kostnads- ramme	Tilskudd	Prisjus- tering	Tomt	LCC
0. Dagens modell	Ja	Ja	Nei*	Ikke fleksibelt	Nei
1. Dagens modell med løpende prisjustering	Ja	Ja	Ja	Ikke fleksibelt	Nei
2. Modell med fleksibilitet for tomtekostnader	Ja	Ja	Ja	Fleksibelt	Nei
3. Modell for å ivareta ønskede kvaliteter eller funksjoner	Ja	Ja	Ja	Fleksibelt	Ja
4. Ingen kostnadsramme	Nei	Ja	Ja	Fleksibelt	Ja
5. Leieprisgaranti	Nei, men prisgaranti	Ja	Ja	Fleksibelt	Ja

**Prisjustering ble gjort i statsbudsjettet for 2019, men det har fortsatt ikke skjedd en permanent regelendring om løpende prisjustering.*

Tabell 4.5.4: Oversikt over ulike kvaliteter knyttet til alternative modeller.

0. Dagens modell

Dagens modell inneholder et skille mellom pressområde og ikke-pressområde. Kostnadsramme og tilskuddsbeløp for definerte områder er fastlagt av Kunnskapsdepartementet. Tomtekostnader er lagt inn i kostnadsrammen.

1. Dagens modell med løpende prisjustering

Prisjustert økning av både kostnadsrammer og tilskuddsbeløp. Tomtekostnader er er lagt inn i kostnadsrammen.

I denne modellen holder kostnadsrammer og tilskuddsbeløp følge med den generelle prisstigningen. Dette ivaretar ikke kostnadsøkning som følge av skjerpede eller fordyrende krav, eller utviklingen i bolig- og entreprenørmarkedet.

2. Modell med fleksibilitet for tomtekostnader

Prisjustert økning av både kostnadsrammer og tilskuddsbeløp. Tomtekostnadene kan holdes helt eller delvis utenfor kostnadsrammen.

Denne modellen gir rom for at samskipnadene kan holde hele eller deler av tomtekostnadene utenfor kostnadsrammen. Måten tomtene anskaffes og belastes et prosjekt på varierer. Modellen vil gi fleksibilitet med henhold til hvorvidt tomtene kjøpes eller bygsles, om de mottas vederlagsfritt eller har vært i samskipnadens eie tidligere. Den vil også bidra til å løse problemene der tomtekostnadene er særlig høye, og spesielt i Oslo, der slike kostnader har gjort kostnadsrammene svært vanskelig å innfri. Bruk av egenkapital kan

være en mulig finansieringskilde for tomtekjøp. Tomtekostnadene må dekkes på en måte som ikke gir urimelig husleie for studentene.

3. Modell for å ivareta fleksibilitet for tomtekostnader og prioriterte kvaliteter eller funksjoner

Prisjustert økning av både kostnadsramme og tilskuddsbeløp. Tomtekostnadene kan holdes helt eller delvis utenfor kostnadsrammen. Det kan også søkes om godkjenning til å gå ut over kostnadsrammen for å ivareta livssyklus-kostnader (LCC), miljøtiltak, gode energiløsninger eller andre ønskede kvaliteter.

Det antas at de langt fleste prosjekter kan realiseres innenfor de ordinære rammene om disse indeksreguleres. Men denne modellen vil også gi fleksibilitet og dynamikk som kan gjøre det mulig å løse den typen utfordringer som tidligere har gjort enkelte gode boligprosjekter umulige å realisere.

Et alternativ innenfor denne modellen er å fastsette en kostnadsramme og en tilskuddsandel uten at tomtekostnadene er inkludert.

4. Ingen kostnadsramme

Tilskuddsbeløpet ligger til grunn og er gjenstand for en årlig indeksregulering. Prosjektene vurderes ut ifra de kvalitetene og funksjonene som boligene skal dekke, og hvilket husleienivå som er forsvarlig og konkurransedyktig.

5. Leieprisgaranti

Tilskuddsbeløpet ligger til grunn og er gjenstand for en årlig prisregulering. Prosjektene godkjennes ikke på basis av prosjektets byggekostnader, men det som vektlegges er utleiepris. Samskipnadene må garantere maksimal leiepris og utviklingen av denne for de ulike typene boliger.

4.5.3 Anbefaling

- Arbeidsgruppen anbefaler innføring av modell 3. Denne modellen ivaretar mange av fordelene ved en fast kostnadsramme, samtidig som den innehar fleksibilitet for variasjoner i tomtekostnader og markedsmessige, miljømessige og prosjekterelaterte forhold. Denne modellen beskrives ved:

Prisjustert økning av både kostnadsramme og tilskuddsbeløp. Tomtekostnadene kan holdes helt eller delvis utenfor kostnadsrammen. Det kan også søkes om godkjenning til å gå ut over kostnadsrammen for å ivareta livssyklus-kostnader (LCC), miljøtiltak, gode energiløsninger eller andre ønskede kvaliteter.

Et alternativ innenfor denne modellen er å fastsette en kostnadsramme og en tilskuddsandel uten at tomtekostnadene er inkludert.

- Arbeidsgruppen mener takten i studentboligbygging minimum må være på 2018-nivå (2 200 HE). KD anmodes om å vurdere å trappe opp tilskuddsandelen. Et mindretall i arbeidsgruppen ønsker en tallfesting av tilskuddsandelen til 45 %.
- Statstilskuddene for studentboliger bør avskrives på samme måte som i den statlige tippemiddelordningen.
- Det må gis mulighet for bruk av egenkapital gitt at det er nødvendig for å løse utfordringene med høye tomtekostnader og ønskede kvaliteter i et byggeprosjekt

5.0 Forvaltningsrammeverk

5.1 Fremtidens studentboligbehov

Mandatet etterspør hva som skal legges til grunn for å vurdere behovet for studentboliger fremover. Den spør videre: «Hvordan bør det nasjonalt jobbes med dimensjonering av studentboligtilbudet og med kunnskapsgrunnlaget som ligger til grunn for budsjettering og politikkutvikling på feltet? I den sammenheng bør det også ses på hvordan det bør arbeides med spørsmål som tomgangsproblemer, hva bør være ambisjonsnivået for dekningsgrad av studentboliger, behovet for familieboliger, vedlikehold, internasjonale studenter etc.»

I tillegg til det overordnede spørsmålet om behovet for studentboliger fremover, har dette punktet i mandatet flere underspørsmål knyttet til seg:

- dimensjonering av studentboligtilbudet
- kunnskapsgrunnlaget som ligger til grunn for politiske avgjørelser
- tomgangsproblemer
- ambisjonsnivået for dekningsgrad
- «behovet for familieboliger, vedlikehold, internasjonale studenter etc.»

Det ovennevnte punktet om vedlikehold ble omtalt i kapittelet om vedlikehold/standardheving (se kap. 4.3). Her vil først dagens situasjon beskrives, før de ulike elementene i mandatet drøftes og det oppsummeres i en anbefaling.

5.1.1 Bakgrunn

Nasjonale politiske mål

Målsetningene knyttet til studentboliger, og den tilhørende politiske diskusjonen, har vært sterkt preget av Norsk studentorganisasjons (NSO) krav om byggingen av 3 000 nye studentboliger i året og 20 % nasjonal dekningsgrad. Dette har også preget de politiske partienes stortingsvalgprogram, og forslag fra regjering og storting.

Med 20 % dekningsgrad menes det at hver femte student i Norge skal ha mulighet til å bo på en studentbolig hos studentsamskipnadene. I 2018 er den nasjonale dekningsgraden på 14,56 %, og dermed 14 362 studentboliger unna 20 % dekningsgrad.²⁶ Selv om det er blitt tildelt tilskudd og bygget i et mye større tempo nå enn tidligere, øker ikke dekningsgraden noe særlig fordi antall studenter også har økt i et høyt tempo. Veksten i studenttall og en stabil dekningsgrad, tilsier et betydelig trykk på det øvrige private leiemarkedet.

²⁶ NSO (2018). «Studentboligundersøkelsen» URL:

<https://www.student.no/content/uploads/2018/08/NSOs-studentboligunders%C3%B8kelse-2018.pdf>

NB: NSO og Husbanken teller hybelenheter ulikt. NSO teller alle par- og familieleiligheter som 1,75 boenheter, da det ikke alltid er to studenter som bor i disse boligene. Husbanken teller parleilighet som to boenheter, og familieleiligheter som 2,5 boenheter, for å reflektere hva som faktisk bygges.

Samskipnadsrådet har ikke et eget dekningsgradsmål, men har tidligere lagt seg på NSOs linje for antall ønskede boliger. I forbindelse med blant annet problemene med nivået på kostnadsrammene og usikkerhet i boligmarkedet, har samskipnadene vært mer forsiktige med å tallfeste et nasjonalt studentboligmål. Disse problemene var også sentrale for at det for første gang ble søkt om færre studentboliger enn bevilget i det ordinære statsbudsjettet i 2018. Justeringene av kostnadsrammen og tilskuddet i revidert nasjonalbudsjett medførte at søkertallet økte betraktelig, til 4 161 studentboliger, hvorav 3 528 var til nybygg. Dette er godt over de 2 200 boligene som ble bevilget i statsbudsjettet. Endringene fra første til andre søknadsrunde i 2018 indikerer et betydelig behov for å bygge ut i fra samskipnadenes lokale vurderinger, men at det er en forutsetning av kostnadsrammene er tilpasset et reelt kostnadsnivå.

Dagens kriterier og vurdering av behov blant søknadene

Etter innstilling fra Husbanken, behandler KD søknadene, og vedtar tilsagn om tilskudd. I Husbankens «Veileder for tilskudd til studentboliger» skisseres noen av kriteriene som blir vurdert for behov for bevilgning:

«Departementet legger til grunn at studentsamskipnadene innen fire år fra tilskuddene er gitt skal ha satt i gang bygging av studentboligene, jf. omtale i St. prp. nr. 1 (2006–2007) og (2007–2008). [...] Kriterier for fordeling av tilsagn er bl.a. dekningsgraden for studentboliger på studiestedet, situasjonen på det private hybelmarkedet, antallet utenlandsstudenter og tilflyttede studenter ved studiestedet, samt andre særskilte faktorer knyttet til studiestedet.»

I tildelingen ligger det også den tidligere omtalte prioriteringen av pressområder (Oslo, Bergen, Trondheim, Tromsø, Stavanger, Drammen, Kristiansand og Bodø), der KD har ment at det er et ekstra behov.

5.1.2 Diskusjonsdel

I dette underkapittelet vurderes dagens praksis og ulike alternative metoder for å vurdere behov for studentboligbygging.

Dekningsgrad

Den nasjonale målsetningen om 20 % dekningsgrad er ikke direkte overførbart til det lokale nivået. Det finnes for eksempel samskipnader som har lav dekningsgrad, men også lave køtall og med andre indikasjoner på at de ligger på et riktig nivå for sin boligportefølje i henhold til det lokale boligmarkedet.

Eksempelvis har blant annet Tromsø og Ås langt over 20 % dekningsgrad, men er samtidig to av de stedene som har størst press på bolig- og studentboligmarkedet. Det er av den grunn vanskelig å komme med et konkret mål for hele landet.

For en mer kunnskapsbasert tallfesting av dekningsgraden ville man trenge et nasjonalt gjennomsnitt for den enkelte studentsamskipnads dekningsgradsmål. Dekningsgrad er imidlertid ikke en utbredt måte å tallfeste behovet på for en samskipnad. En slik målemetode tar heller ikke høyde for svingninger i det øvrige boligmarkedet som i praksis også er en viktig faktor.

Dekningsgrad har en funksjon som en *nasjonal* politisk målsetning, men er ikke en relevant målestokk for å vurdere fremtidig behov *lokalt*. Dekningsgrad bør derfor ikke brukes som et tildelingskriterium.

Studentboligkø ved studiestart

NSO gjennomfører en årlig undersøkelse i samarbeid med samskipnadene om hvor mange studenter som står i kø for å få tildelt studentboliger ved studiestart på høsten. I 2018 var tallet på 10 612 studenter i kø.

Køtall kan gi et øyeblikksbilde av behovet for studentboliger, men det bør ikke være den eneste faktoren. Eksempelvis har Studentsamskipnaden i Ås (SiÅs) hatt lave køtall, samtidig som søknadstallene og bevilgningene fra Kunnskapsdepartementet (KD) indikerer et høyere behov. Dette henger blant annet sammen med at NMBUs veterinærutdanning skal flytte fra Oslo til Ås i 2020. Det er også svært ulik praksis på hvordan samskipnadene teller sine køtall. Det må også presiseres at NSO teller antall hybelenheter (HE) annerledes enn myndighetene. NSO teller én par- og familieleilighet som 1,75 HE, mens myndighetene teller parleiligheter som 2 HE og familieleiligheter som 2,5 HE.

Søknadstall over tid

Køtallene ved semesterstart gir ikke et dekkende bilde fordi disse tallene ikke sier noe om det lokale utleiemarkedets kapasitet til å dekke etterspørselen fra studentene over tid. Søknadstall til samskipnadens studentboliger over tid kan gi et bedre bilde på den jevne etterspørselen etter studentboliger. Tabellen under viser søknadstall per semester for 2017 og 2018 for 9 av 14 samskipnader, som har sammenlignbar tallmateriale.

Sum søkertall til studentboliger				
Semester	vår 2017	høst 2017	vår 2018	høst 2018
Søkere	25 227	25 327	25 924	28 025

*Samskipnadene har ulik praksis for statistikkføring på søkertall tilbake i tid. Dette er derfor en sum for de samskipnadene som har sammenlignbare tall (Studentinord, SiA, Sit, SINN, SiMolde, SiO, SiS, SiVolda og SiØ).

Tabell 5.1.1: Sum søkertall til studentbolig ved ni studentsamskipnader

Søknadstallene spenner fra 25-30 søkere til vårsemesteret ved mindre samskipnader til over 17 000 søkere som i løpet av våren søker bolig for neste høst hos den største samskipnaden.

Man kan stille spørsmål om hvilken pris studentene betaler for å gå ut av boligkøen ved semesterstart (dyrere boligvalg og andre kompromisser). For å vurdere etterspørselen er likevel søknadstallene over tid en bedre parameter, da den tar høyde for kapasiteten det lokale boligmarkedet har.

Langtidsplan – et estimat på tilskuddssøknader

Selv om det er ulike aktører som bygger studentboliger (jf. kap. 3.1 om aktører), står studentsamskipnadene for størsteparten av studentboligbyggingen. Antall studentboliger

samskipnadene ser for seg å søke tilskudd til de neste årene, vil derfor kunne være en god indikasjon for det fremtidige behovet.

Ser man bakover i tid, ble det mellom 2012 og 2017 søkt om nesten 4 500 studentboliger hvert år, utenom i 2016 da det ble søkt om 3 865. I 2018 falt tallet først dramatisk, men etter oppjusteringen av kostnadsrammen og en ny søknadsrunde, ble det søkt om tilskudd til 3 528 nye studentboliger og standardheving av 633 boliger.

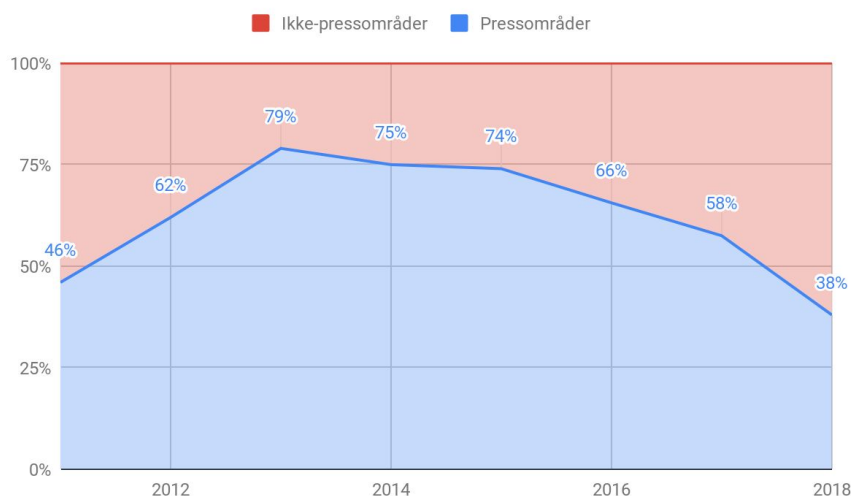
Søknad om tilskudd er naturlig nok en indikasjon på behov basert på lokale vurderinger. Det kan derfor være nyttig å lage en samlet oversikt over antall studentboliger samskipnadene planlegger å søke tilskudd til de neste årene.

Tidligere erfaring tilsier at blant annet endringer i boligmarkedet og problemer knyttet til rammevilkårene har medført at det tidvis kan være krevende å lage et presist estimat på antall studentboliger som skal bygges de neste årene. Å sammenfatte en slik nasjonal oversikt vil likevel være en nyttig øvelse for å sikre en mer langsiktig tenkning hos samskipnadene, og for å gi myndighetene et inntrykk av behov og utbyggingsplaner over tid.

Samskipnadene har i dag lokale planer for hva de ønsker å bygge de neste årene, og bør forplikte seg til å rapportere dette inn til en nasjonal langtidsplanen. En slik nasjonal langtidsplan bør også fange opp prognoser for studenttallutvikling og endringer i boligmarkedet. Den nasjonale langtidsplanen bør bli utarbeidet i samarbeid mellom Samskipnadsrådet, KD og andre relevante aktører, og kan for eksempel utarbeides for fire år.

Behov i pressområder versus ikke-pressområder

Arbeidsgruppen anbefaler i kapittel 4.1 å fjerne skillet mellom pressområder og ikke-pressområder for kostnadsramme og studentboligtilskudd. Her vurderes bruken av pressområder som en indikasjon på behov for tilskudd. Ut fra en tanke om at det er et større boligbehov i pressområdene, har dette skillet vært brukt som en indikator for å vurdere behov i tildelingsrundene. I perioden 2011–2018 gikk 62 % av tilskuddene til pressområder. I grafen under er utviklingen og fordelingen fra 2011 illustrert.



Figur 5.1.1: Fordeling av tilskudd til studentboliger mellom pressområder og ikke-pressområder.

Tidligere omtalte behovsindikatorer, som tilskuddssøknader og søknadstall, sammenfaller ikke med pressområdene (Oslo, Bergen, Trondheim, Tromsø, Stavanger, Drammen, Kristiansand og Bodø). Arbeidsgruppen mener derfor at pressområdeskillet heller ikke er egnet for å vurdere behov for studentboligbygging.

Boliggaranti for internasjonale studenter

Innvekslingsstudenter (dvs. utenlandske studenter som er på utveksling i Norge) prioriteres som regel i tildelingsreglementene hos samskipnadene, sammen med andre grupper som førsteårsstudenter, tilflyttere og studenter med nedsatt funksjonsevne. Studentene selv fastsetter denne prioriteringen i sine studentparlamentar/velferdsting og i samskipnadenes styrer der studentene har flertall.

At innvekslingsstudentene prioriteres har både med formelle krav å gjøre og med utfordringer en innvekslingsstudent vil kunne møte i et ukjent norsk boligmarked, som for eksempel:

- utfordringer med å orientere seg i et ukjent boligmarked
- utleiery som ofte nedprioriterer korttidsboende
- språkbarrierer for utleiery/kollektiv
- svakere kjøpekraft hos utenlandske studenter
- at Norge krever at studenter fra enkelte land må ha leiekontrakt for å få studentvisum

En kunnskapsinnhenting arbeidsgruppen har gjennomført blant samskipnadene, viser at det i snitt bor 18 % innvekslingsstudenter som er prioritert i avtaler med utdanningsinstitusjonene, i studentboliger.²⁷

Arbeidsgruppen mener studentene fortsatt bør ha høy innflytelse på prioriteringene knyttet til fordelingen av studentboliger, og støtter forøvrig at studentenes gir høy prioritet til innvekslingsstudenter fordi de er helt avhengig av et tilgjengelig boligtilbud for å komme til Norge.

Tomgangsproblematikk og internasjonale studenter

Internasjonalisering er et politisk mål for skiftende regjeringer og stadig viktigere for utdanningsinstitusjonene. Å tilby studentbolig for innvekslingsstudenter er avgjørende for å lykkes. Samtidig medfører dette ofte utfordrende tomgangsproblematikk, der kostnaden til syvende og sist bæres av studentene gjennom husleien.

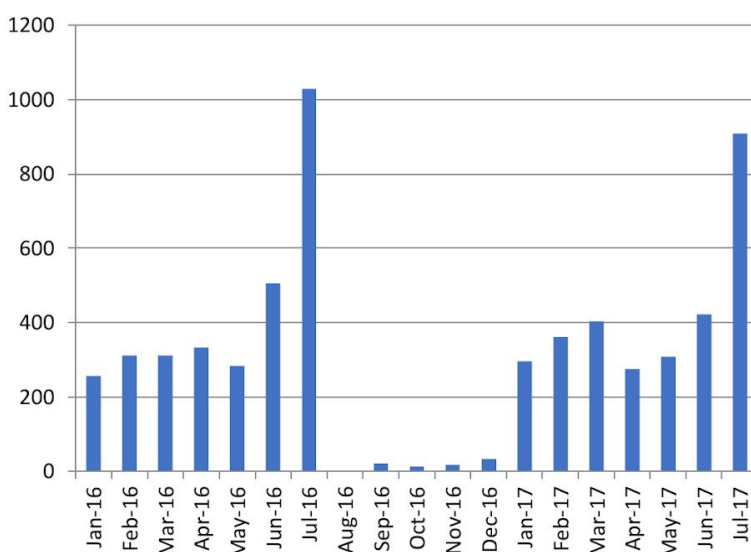
Spørsmålet om tomgang kan deles i kortsiktig og langsiktig tomgang, og det er førstnevnte som er særlig aktuell. Kortsiktig tomgang henger ofte sammen med at innvekslingsstudenter i hovedsak er i Norge på høsten. Dette gjør at det på våren kan bli mange tomme studentboliger. Årsaken er at semesterinndeling i Norge avviker fra mange andre land. Å få flere innvekslingsstudenter på våren er derfor utfordrende, siden det krever større strukturelle grep.

²⁷ Arbeidsgruppen utførte en kunnskapsinnhenting der 13 av 14 samskipnader har besvart.

En betydelig mengde studenter flytter ut ved årsskiftet. Samtidig er det behov for å holde av boliger allerede fra rundt mai for å ha et tilstrekkelig antall klare når innvekslingsstudentene kommer i juli/august. Dette gjør det utfordrende for samskipnadene å ha en høy nok økonomisk dekningsgrad gjennom året (det vil si at tilstrekkelig andel av studentboligene til enhver tid er utleid).

Tomgang har en økonomisk slagside som kan gå utover studentene, siden studentboligbygging i hovedsak betales gjennom studentenes husleie. Husleien dekker nemlig både to tredjedeler av byggekostnadene (resten er tilskudd) og de fortløpende driftskostnadene. Når den økonomiske dekningsgraden ikke er tilstrekkelig høy (dvs. mange nok hybler ikke er utleid eller betalt for på annet vis), medfører det en økonomisk kostnad som kan gå utover studentenes husleie. Arbeidsgruppens kunnskapsinnhenting viser at samskipnadene har et estimert tap på 37 millioner kroner pr. år knyttet til denne type tomgang.²⁸

Figuren under viser tall fra en rapport fra StudyTrondheim²⁹ som illustrerer antall studentboliger som må holdes av for å sikre husrom til innvekslingsstudentene på avtale.³⁰ Tilsvarende tendenser kan man se hos de fleste andre samskipnader.



Figur 5.1.2: Eksempel på antall boliger som holdes av i Trondheim for studenter som er på avtale med NTNU. Kilde: StudyTrondheim (2017): «International Students in Trondheim», s. 23.

Enkelte utdanningsinstitusjoner avlaster i dag studentene denne kostnaden, gjennom avtalte bidrag til studentsamskipnadene for at boliger skal kunne holdes av for innvekslingsstudenter.

Arbeidsgruppen mener det er nødvendig at studentene skjermes fra å bære økonomiske tap knyttet til tomgang forårsaket av innvekslingsstudenter. Arbeidsgruppen mener derfor at det

²⁸ Arbeidsgruppen utførte en kunnskapsinnhenting der 13 av 14 samskipnader har besvart.

²⁹ StudyTrondheim er en samarbeidsplattform for internasjonalisering mellom studentorganisasjonene, utdanningsinstitusjonene, Trondheim kommune, Studentsamskipnaden i Gjøvik, Ålesund og Trondheim (Sit), Trøndelag Fylkeskommune og næringslivet. <http://www.studytrondheim.no/om-oss/>

³⁰ StudyTrondheim 2017

bør innføres et internasjonaliseringstilskudd fra staten der studentsamskipnadene kan få dekket sine ekstrakostnader basert på antall innvekslingsstudenter som bor i studentboligene. Spørsmålet om innvekslingsstudenter og studentboliger bør tas opp i den kommende stortingsmeldingen om studentmobilitet. Et flertall i arbeidsgruppen ønsker at såfremt et internasjonaliseringstilskudd ikke innføres eller kun dekker deler av kostnadstapet, bør utdanningsinstitusjonene i større grad avhjelpe samskipnadenes tomgangskostnader gjennom bilaterale avtaler om kostnadsdeling inngått med den enkelte samskipnad. Et mindretall støtter ikke en generell anmodning om dette. Det vil også være til hjelp at utdanningsinstitusjonene bidrar til formidling av studentboliger til norske studenter som kommer tilbake til vårsemesteret etter et utvekslingsopphold da det også er flest av dem som drar på utveksling om høsten.

Øvrig tomgangsproblematikk

Det kan også oppstå tomgangsproblematikk av andre årsaker. Det kan blant annet komme av overkapasitet, inn- og utflytting og renovering. Overkapasitet kan gi omfattende og langvarig tomgang og medføre store økonomiske belastninger på studentsamskipnadene og påvirke husleienivået negativt. Risikoen for tomgang kan reduseres ved at samskipnadene har en langsiktig plan for riktig dimensjonering av kapasiteten. Samskipnadene må derfor ta hensyn til risikoen for tomgang i sin langsiktige planlegging, som danner grunnlag for den nasjonale langtidsplanen som foreslås tidligere i dette kapittelet.

Type studentbolig

I mandatet vises det til at «...det [bør] også ses på hvordan det bør arbeides med spørsmål som behovet for familieboliger, vedlikehold, internasjonale studenter etc.» Som nevnt omtales vedlikehold i kap. 4.3 og internasjonale studenter er diskutert over. Under dette punktet vil derfor typer studentboliger, deriblant familieboliger, bli drøftet.

Gjennomsnittsalderen for studenter har ligget stabilt og var, ifølge SSB, 28 år i Norge i 2016. Alderen for når man får første barn øker stadig i samfunnet. Disse faktorene er med på å påvirke antall studenter med barn. Denne studentgruppen har gjerne en ekstra krevende økonomisk situasjon, og vil kunne nyte godt av et rimelig boligtilbud. Behovet for familieboliger, singelboliger og boliger med felleskjøkken vil variere sterkt fra samskipnad til samskipnad og over tid. Dette kommer både av etterspørsel, eksisterende boligportefølje, lokalt boligmarked mv. Spørsmålet om boligtyper er derfor en del av den vurderingen samskipnadene og andre utbyggere av studentboliger alltid må gjøre i forbindelse med planlegging av nye boliger.

Det eneste lov-/forskriftskravet samskipnadene styres av i utvikling av bestemte boligtyper, er byggteknisk forskrift (TEK17) forutsetning om 20 % tilgjengelig utformede studentboliger i hvert byggeprosjekt.

Arbeidsgruppen mener at det ikke er behov for å tallfeste nasjonale mål for ulike typer studentboliger utover tilgjengelighetskravet, men at behovet må vurderes lokalt av den enkelte byggherre.

5.1.3 Anbefalinger

- Arbeidsgruppen mener det er riktig å sette et måltall for dekningsgrad for studentboliger, men kun som en nasjonal politisk målsetting. Et slikt tall kan ikke brukes som uttrykk for lokalt behov og må ikke benyttes som tildelingskriterium for boligtilskudd.
- Arbeidsgruppen mener søknadstall over tid er en langt bedre indikator for behov enn køtall registrert ved studiestart.
- Arbeidsgruppen mener KD i samarbeid med Samskipnadsrådet – og eventuelt andre aktører – bør utvikle en langtidsplan for videre utbygging av studentboliger. Denne planen må basere seg på samskipnadens lokale estimater for tilskuddssøknader de nærmeste årene, samt fange opp utdanningsinstitusjonenes planer og prognoser for nye studieplasser og reflektere endringer i boligmarked.
- Pressområdebegrepet ansees ikke som en god indikator for behovsvurdering.
- Arbeidsgruppen mener samskipnadens styrer fortsatt bør prioritere lokal tildeling av studentboliger og anser det som viktig fordi det gir studentene betydelig innflytelse. Arbeidsgruppen støtter også studentenes høye prioritering av innvekslingsstudenter ved tildeling.
- Det ansees som urimelig at studenter som bor i samskipnadens boliger alene skal bære det økonomiske tapet knyttet til tomgang forårsaket av at boliger reserveres for innvekslingsstudenter. Derfor anbefaler arbeidsgruppen at staten oppretter et internasjonaliseringstilskudd som bidrar til å dekke studentsamskipnadens ekstra kostnader for å sikre bolig for denne studentgruppen. Et flertall i gruppen mener at det også må inngås avtaler mellom samskipnadene og utdanningsinstitusjonene om fordeling av de kostnadene som ikke dekkes av internasjonaliseringstilskuddet. Et mindretall støtter ikke en generell anmodning om dette.
- Spørsmålet om hvordan en studentboligordning for innvekslingsstudenter skal finansieres, bør tas opp i den kommende stortingsmeldingen om studentmobilitet.
- Arbeidsgruppen mener at utdanningsinstitusjonene også bør bidra med formidling av informasjon om ledige studentboliger til norske studenter som kommer tilbake til vårsemesteret etter utenlandsopphold. Hensikten er å begrense tomgangsutfordringen mest mulig.
- Behov for andre typer boliger enn ordinære studenthybler bør vurderes lokalt av den enkelte utbygger av studentboliger, ikke defineres på nasjonal basis. Unntaket er boliger med særlig tilgjengelighetsstandard der nye regler er fastsatt i TEK17.

5.2 Bærekraftig og fremtidsrettet boligforvaltning

5.2.1 Bakgrunn

Omstrukturering av boligmassen for en bærekraftig og fremtidsrettet boligportefølje

Bygging av studentboliger som et utdanningspolitisk virkemiddel skjøt fart på 1950- og 60-tallet. Lokaliseringen av studentboligene har imidlertid vært preget både av tilfeldigheter, tilgjengelige tomter, overtakelse av prosjekter bygget for andre formål i tillegg til bevisste og gunstige tomtevalg. Å skaffe billige tomter har vært viktig, men er stadig mer utfordrende.

Etter årtusenskiftet skjedde det en bevisstgjøring mot kvalitetsheving, kompetansekrav og effektivitet i utdanningen. Forskningens betydning for å løse store samfunnsoppgaver fikk også større oppmerksomhet, og forventningene til kunnskapsinstitusjonene økte – de skulle bygge opp kompetanse og spille en rolle både nasjonalt og internasjonalt i et samspill med næringsliv og offentlig forvaltning. Våre eldste universiteter og høyskoler er bygd for en annen tid. De må endres ved nybygg og ombygging om de skal være innbydende og fungere som åpne arenaer for samhandling og kreativitet. En ny måte å tenke og bruke campus på er også nødvendig for å tilfredsstille nye ønsker og idealer.

Når kravene til studenter og utdanningsinstitusjonen endres, må også samskipnadene følge etter som en aktiv og konstruktiv bidragsyter.

5.2.2 Diskusjonsdel

Boligstrukturen må tilpasses

Studentsamskipnadene og utdanningsinstitusjonene har i langt større grad blitt opptatt av god beliggenhet og ser på studentboliger som en viktig komponent i fremtidig campus- og byutvikling. Samskipnadene er også en sentral aktør som kan medvirke til å dempe prispresset noe i småboligmarkedet, om antallet studentboliger er tilstrekkelig. Dette vil i så fall være positivt for flere studenter enn bare de som bor i studentboligene.

Samskipnadene må kontinuerlig vurdere om deres samlede bygningsmasse ivaretar studentenes etterspørsel og behov, om boligene har riktig beliggenhet og om de støtter godt opp om utdanningsinstitusjonenes visjoner og strategier. Noen av de eldre studentboligene gjør ikke lenger det, blant annet fordi de har en beliggenhet som ikke er optimal. Dette merkes tydelig av samskipnadene når selv ekstra lav leie ikke lenger slår ut på attraktivitet og etterspørsel.

Miljøaspektet vektlegges også mer enn før. Dagens studenter kjører sjeldent bil. En beliggenhet der de kan gå eller sykle mellom bolig og studiested vil både være positivt miljømessig og spare dem for betydelige utgifter til transport. Boliger tett på kan også gi mer levende campusområder med flere faglige og sosiale aktiviteter der også fasilitetene på campus kan utnyttes bedre og til flere formål.

Gjenetablering og erstatning av studentboliger som har gått ut på dato – større fullmakter til samskipnadene

Flere gamle studentboliger kommer til å trenge betydelig fornyelse og oppgradering om de skal tilfredsstille morgendagens krav og fortsatt inngå i den samlede studentboligporteføljen. Større rehabiliterings- og standardhevingsprosjekter må derfor forventes fremover, og flere samskipnader vil sannsynligvis se det som gunstig å kunne kvitte seg med enkelte bygg ved riving eller salg.

Dagens finansieringsordning er først og fremst laget for nybygg og oppleves mindre avklart når det gjelder oppgradering. Det har også vært varierende praksis for hvordan slike prosjekter er løst hittil – det gjelder for eksempel kravet om tilbakebetaling av tilskudd når et salg har til hensikt å finansiere nye boliger. Det bør derfor fastsettes noen prinsipper og gis mer forutsigbare økonomiske rammer for gjennomføring av ulike typer oppgraderingsprosjekter, og arbeidsgruppen mener at samskipnadene bør få videre fullmakter til selv å avgjøre hva som er riktige prioriteringer.

Et av spørsmålene som bør avklares er om departementet og/eller Husbanken fortsatt skal forhåndsgodkjenne et salg eller om samskipnadenes styre bør få fullmakt til å avgjøre selv dersom salget er et ledd i en investering i et nytt boligprosjekt. Det bør også avklares om det kan tillates at eventuelt restlån og tidligere tildelt tilskudd kan overføres direkte til et nytt boligprosjekt eller om det skal tilbakebetales før en ny, komplett søknad for lån og tilskudd behandles. Samskipnadenes adgang til å bruke egenkapital som finansieringsbidrag er også et viktig spørsmål som bør avklares. Det kan gjelde for kjøp av en særlig kostbar, men strategisk beliggende tomt, eller for å tilleggsfinansiere miljøgunstige eller vedlikeholdsbesparende bygningsløsninger som ikke kan realiseres innenfor gjeldende kostnadsrammer.

Et nytt regelverk må bygge opp om og fremme formålet for studentboligbygging og effektivt bidra til å nå ambisjonen om nasjonal dekningsgrad på 20 % i løpet av noen år.

5.2.3 Anbefalinger

- Arbeidsgruppen mener at dagens regel- og rammeverk for bygging av studentboliger er for entydig rettet mot nybyggingsprosjekter og at et fremtidig regel- og rammeverk også må dekke samskipnadenes behov for mer omfattende strukturendringer i boligporteføljen og definere mer presise vilkår for salg eller riving av boliger som ikke lenger er attraktive.
- Arbeidsgruppen mener at studentsamskipnadene bør få større fullmakter til å selv godkjenne salg når gevinsten forutsettes å bidra til finansiering av nye boliger eller oppgraderinger.

5.3 Måten tilskuddet bevilges på

Dette kapitlet tar for seg spørsmål knyttet til ubenyttede tilskuddsmidler, fullfinansiering av hele byggeprosjekter og tilgang til å søke grunnlån i Husbanken uten at det gis boligtilskudd.

De senere årene har det oppstått betydelige problemer med å holde den utbyggingstakten for studentboliger som det er gitt tilskudd til, og et økende antall tildelte tilskudd har blitt stående ubenyttet. Dette er svært uheldig. Viktige spørsmål som reises i arbeidsgruppens mandat er derfor hvordan man kan sikre at bevilgede tilskudd settes i arbeid raskere og om ubenyttede tilskudd bør trekkes tilbake og eventuelt omdisponeres til andre prosjekter som kan realiseres raskere. Det finnes hjemmel i forskriftene for sistnevnte, men den har ikke vært brukt i nyere tid.

Vedrørende spørsmål om fullfinansiering står følgende i mandatet: “Det ser ut til å være vanlig at større byggeprosjekter ikke settes i gang før det er gitt tilsagn om tilskudd til hele eller en viss andel av boligene i prosjektet”, og det spørres om hvorvidt prosjekter i større grad bør fullfinansieres for at arbeidet kan settes i gang raskere.

Arbeidsgruppen har selv valgt å drøfte om prosjekter som av ulike grunner ikke vil kunne motta tilskudd, fortsatt bør være berettiget grunnlån fra Husbanken.

5.3.1 Bakgrunn

Ubenyttede midler: Hvorfor situasjonen har oppstått og status 2018/2019

Kunnskapsdepartementet ba høsten 2017 Husbanken om å gjennomgå situasjonen. Husbanken oversendte sine konklusjoner til KD i rapporten «Gjennomgang av tilskuddsordningen for studentboliger. Del 1 – enkel analyse og vurderinger av kostnadsrammer» i februar 2018. Denne rapporten har vært viktig for konklusjonene som nå trekkes av arbeidsgruppen og som kan ansees som del 2 av arbeidet. Her er det sentrale temaet behovet for endringer og justeringer i tilskuddsordningen for å tilpasse den til dagens utfordringer.

Husbankens gjennomgang bekreftet at planlagte studentboligprosjekter langt fra ble realisert som forutsatt. Forsinkelsene hadde ulike årsaker, men først og fremst var bygging innenfor statens kostnadsrammer en økende utfordring. Den viktigste forklaringen er at kostnadsrammene per hybelenhet (HE) hadde stått uendret siden 2014 samtidig som byggekostnadene økte over hele landet. Men mange nyere prosjekter viste seg også svært tidkrevende å realisere. Det var ikke uvanlig med reguleringsprosesser på 3-4 år. Dette medførte prisøkninger underveis som igjen utfordret kostnadsrammene. Kommunenes økte bruk av rekkefølgebestemmelser påførte også flere prosjekter betydelige ekstraavgifter. Tidligere ble studentboliger ofte skjermet fra slike krav, men utviklingen har gått i retning av at det ikke lenger er tilfellet.

Den betydelige aktivitetsveksten det innebærer å firedoble byggingen av studentboliger i løpet av ganske få år (se figur 1.1 i kap. 1), er også en viktig forklaring på omfanget av og den raske veksten i ubenyttede midler.

Problemet med økende sprik mellom kostnadsrammer og reelle byggekostnader per HE er allerede adressert politisk. I regjeringsplattformen av januar 2018 (fra Jeløya) står det både at regjeringen vil bygge ut flere studentboliger, og at kostnadsrammer og tilskuddssatser skal gjennomgås. Dette er viktige signaler som indikerer at alle parter skal forberede seg på å håndtere et større utbyggingsvolum de kommende årene. Da vil et mer forutsigbart årlig måltall for bygging fremover være til god hjelp.

Økte kostnadsrammer som strakstiltak i revidert statsbudsjett 2018

Allerede i revidert statsbudsjett i juni 2018 ble det satt nye kostnadsrammer og nye tilskuddsbeløp i tråd med Husbankens anbefalinger. Dette ble gjort som en midlertidig løsning for å fjerne proppen i systemet i påvente av den gjennomgangen som nå gjøres av hele problemkomplekset.

Dagens situasjon – 18 boligprosjekter under realisering med ny kostnadsramme

Husbanken gjennomgikk også alle tilsagn gitt til studentsamskipnadene i perioden 2015–17 som fortsatt sto ubenyttet per 11. oktober 2018. Kunnskapsdepartementet valgte å gi tiltakshaverne for disse prosjektene anledning til å returnere sine tilskudd og søke på nytt med nye, oppdaterte kostnadsrammer. Hele 19 prosjektsøknader kom i retur. De omfattet 2 191 HE og utgjorde et samlet tildelt tilskudd på 605,8 millioner kroner.

Etter ny fordeling i departementet vil 18 prosjekter bli gjennomført innenfor nye kostnadsrammer. Til sammen utgjør de 2 585 HE, og tilskuddsbeløpet er på om lag 825 millioner kroner (se oversikt i vedlegg 1). Økningen på 394 HE skyldes at flere prosjekter i første runde ikke hadde fått et tilstrekkelig antall tilskudd til å kunne realiseres med det antallet enheter som var planlagt. I siste tildelingsrunde valgte departementet å tildele tilskudd til alle boligenhetene i de godkjente prosjektene eller til hele utbyggingsetapper.

Arbeidsgruppen konstaterer at de tiltakene som ble iverksatt i revidert statsbudsjett 2018 har fungert etter hensikten og fått byggeaktiviteten i gang igjen, og de er et viktig insitament for å etablere et mer oppdatert og fremtidsrettet rammeverk.

Fullfinansiering

Økningen på 394 HE som følge av den nye fordelingen er også viktig. Tidligere fikk samskipnadene ofte tilskudd kun til et avgrenset antall boliger og ikke til et helt utbyggingsprosjekt fordi antallet nye tilsagn til fordeling var så få. Det gjorde at enkelte studentsamskipnader «samlet opp» tilskudd før byggestart av planlagte prosjekter.

Siden det tar tid fra man starter planleggingen av et boligprosjekt til spaden kan settes i jorda, fremsto det som fornuftig – og ofte nødvendig – for samskipnadene å søke tilskudd allerede når planleggingen av et større prosjekt startet. Da hadde man kanskje sikret seg 50–80 % av de tilskuddene som trengtes innen prosjektet ble realisert. Denne prosessen kunne ta flere år. Andre samskipnader valgte å starte utbygging straks det var gitt

oppstartsbevilgning med det resultat at prosjektene måtte forskutteres og først ble fullfinansiert flere år på etterskudd. Konsekvensen av en slik tilnærming var tidligere realisering og redusert prisstigning, men også høyere finanskostnader i form av byggelån.

Slik praksis må sees i sammenheng med at 500 tilskudd fordelt på 26 samskipnader var svært lite. Det var også forventet lokalt at man hadde en søknad inne for å «bygge opp kontoen». Dette ble gjort, ikke bare mht. boligprosjektene, men også fordi tildeling av tilskudd til studentboliger er, og har vært, en politisk sak av stor lokal/regional betydning.

Økningen fra 500 tildelte tilskudd per år til 2 200 tilskudd endret denne situasjonen fundamentalt, og det gir nå et helt annet grunnlag for å kunne jobbe systematisk og rasjonelt med prosjektene for å oppnå et nasjonalt dekningsnivå mer i tråd med behovet. Samtidig innebærer nye krav til miljø, sentral beliggenhet og utvikling av levende campus at bygging av studentboliger er blitt mer krevende og komplisert. De gunstigste tomtealternativene er også utnyttet mange steder, og nye tomter med riktig beliggenhet er ofte kostbare og fordyrer prosjektene kraftig om de fullt ut skal belastes det enkelte prosjekt.

Grunnlån uten tilskudd

Det har forekommet at en studentsamskipnad velger å bygge boliger uten tilskudd, men kun finansierer dem med lån fra Husbanken. Det kan være ulike årsaker til dette – for eksempel at det har vist seg umulig å holde kostnadsrammen pga. høye tomtekostnader, men at samskipnaden likevel har valgt å bygge, og subsidierer studentenes leiekostnader med egne midler. Et annet eksempel er kjøp av et eksisterende boligbygg der inntektene fra kommersiell utleie i en begrenset periode finansierte senere omgjøring til studentboliger og muliggjort akseptable leiepriser uten tilskudd. Dette forekommer ikke i stort omfang, men såfremt samskipnadene ivaretar behovet for rimelige studentboliger, bør denne fleksibiliteten fortsatt kunne tillates unntaksvis.

5.3.2 Diskusjonsdel

Dersom det etableres ny praksis og nytt regelverk, bør det være basert på det som i dag er reelle utfordringer ved å realisere nye studentboligprosjekter, og det må omfatte både nybygging og grunnleggende oppgradering av eksisterende boligområder. Målet må være å oppnå ønsket landsdekning i løpet av 10–12 år, slik at 20 % av studentene i Norge kan bo i en studentbolig bygget med tilskudd som sikrer rimelig husleie. I dette tallet er også internasjonale utvekslingsstudenter inkludert. Behovet for hybler for denne studentgruppen må vurderes særskilt i samarbeid med utdanningsinstitusjonene i hver region og vil kunne variere betydelig (se også kapittel 5.1).

Tidspunktet for å gi tilskudd og modenhetsgraden i et prosjekt for å kunne søke om det, er et viktig tema for diskusjon og avklaring. Det samme gjelder hvilke kostnadskomponenter som skal inngå i selve kostnadsgrunnlaget og hvilke som bør danne grunnlag for tilskuddenes størrelse.

Bruk av standardløsninger for studentboliger kan gi betydelige besparelser, og innkjøpssamarbeid kan også utnyttes for å redusere byggekostnadene. Tidligere bidro et eget rådgivningsorgan (ROS) blant annet til slik samhandling, men ROS ble nedlagt da Husbanken overtok forvaltningsansvaret for tilskuddsordningen. Det er i dag vanskelig å

stille krav om denne typen samarbeid, men samskipnader som skal realisere prosjekter samtidig, bør ha et eget insitament for å på forhånd undersøke om et slikt samarbeid kan ha noe for seg. Det bør i så fall presenteres som en mulighet allerede når prosjektering igangsettes.

Det kan være gode ideer og effektive boligløsninger å hente også i kompetansemiljøer som arbeider med små boliger mer generelt, og det finnes eksempler på godt gjennomarbeidede kompaktboligkonsepter. Oslo kommune presenterte i 2015 veilederen «Kompaktboliger – Policy for kvalitet i små boliger» etter et samarbeid som også Studentsamskipnaden i Oslo og Akershus (SiO) deltok aktivt i.

Situasjonen har på få år endret seg fra at samskipnadene konkurrerte om tildeling av et svært begrenset antall boligtilskudd til at det oppsto problemer med å realisere studentboliger i det tempo politikerne ønsker. Man befinner seg dermed i en situasjon der konstruktivt samarbeid mellom samskipnadene om å få utbyggingstakten opp både er ønskelig og nødvendig. En naturlig konsekvens er en enighet om at prosjekter som har kommet langt i sin utvikling, bør få prioritet når tilskudd tildeles. Et annet grep kan være at allerede tildelte tilskudd som – av ulike årsaker – likevel ikke kan benyttes i tråd med tidligere plan, tilbakeføres slik at de kan tildeles et annet prosjekt. Arbeidsgruppen foreslår 1. juni som en fast årlig frist der samskipnadene svarer på hvilke tilskudd de vil kunne anvende i det kommende året og hvilke som heller bør disponeres av andre. Tidligere godkjente prosjekter må så justeres og presenteres for ny tildeling når de er klare for det.

Det mest forutsigbare hadde vært forhåndsgodkjenning av et fullstendig prosjekt innen en gitt ramme. Dette vil skape større interesse blant entreprenørene og hindre at det blir lagt ned store prosjekt- og utviklingskostnader som eventuelt må avskrives om det senere viser seg å påløpe ekstra kostnader som sprenger rammen.

Dersom det er forventninger om umiddelbar realisering av prosjektene, må disse være godt gjennomarbeidet, fortrinnsvis også med allerede fremforhandlede anbudskontrakter. Ulempene med dette, er at mye arbeid må gjøres under usikkerhet om hvorvidt prosjektet vil bli godkjent og hvor langt frem i tid tilskudd vil bli gitt. Om det drøyer, vil det også kunne oppstå problemer med kapasitet for gjennomføring hos entreprenørene. Oversettes tiden for vedståelse av kontraktspris, kan også det resultere i prisstigning dersom ikke kontrakten med entreprenøren omfatter en sikring for at det ikke skal skje.

Sett under ett, og i forhold til et nasjonalt mål, anses det som en fordel at det gis endelig beslutning om fullfinansiering av et prosjekt eller et helt byggetrinn før igangsettelse, selv om det kan medføre at færre prosjekter realiseres samtidig. Selv om det vil kunne innebære usikkerhet for andre samskipnader frem i tid som følge av politisk risiko, bør det nasjonale målet om å realisere et høyt utbyggingsvolum veie tyngst – iallfall for en periode frem i tid. Så må en god regional fordeling sikres i et mer langsiktig perspektiv.

En slik praksis tilsier mer langsiktighet og et lengre planperspektiv for studentboligbygging i samskipnadenes regi. Den må omfatte både fornyelse og nybygging, og slike planer må utarbeides i samarbeid med utdanningsinstitusjonene og i dialog med lokale myndigheter.

5.3.3 Anbefalinger

- Det anbefales å etablere en praksis der boligprosjektene er langt utviklet før det søkes om Husbanklån og boligtilskudd. Regulering bør normalt være godkjent, og de økonomiske rammene for prosjektet godt klarlagt.
- Prosjektsøknader behandles fortløpende, og det tilstrebes avklaring innenfor en tidsramme tilpasset vedståelsesfrist for pristilbud med sikte på rask igangsetting. Godkjente prosjekter som ikke kan igangsettes innenfor årlig vedtatte ramme for boligtilskudd, settes på venteliste.
- Det settes en årlig tilbakemeldingsfrist dersom tildelt tilskudd ikke vil bli benyttet kommende år. Slike tilskudd tilbakeføres og overføres til et prosjekt på ventelisten.

5.4 Mer effektiv planlegging og realisering av boligprosjekter

Mandatet etterspør hva som skal til for å sikre en mer effektiv og mindre byråkratisk prosjektering av studentboliger. Arbeidsgruppen har valgt å utvide denne problemstillingen til å omfatte hele planleggings- og gjennomføringsprosessen for et byggeprosjekt, og er også opptatt av at samskipnadene kan ha uutnyttede muligheter for å redusere byggekostnader – for eksempel gjennom å involvere sentrale aktører tidlig i prosessen og gjennom tettere innkjøpssamarbeid samskipnadene i mellom.

5.4.1 Bakgrunn

Lover, forskrifter og standarder er nasjonale krav som skal sørge for at bygninger oppfyller statens minstekrav til boliger. Disse omfatter krav til tilgjengelighet, energi- og miljøstandarder, krav til lys, lyd og ventilasjon, brannforebygging, oppbevaring mv.

Studentboligbygging vil også styres av krav satt av lokale og regionale myndigheter, som kommune, fylkeskommune, Statens vegvesen mv. I blant kan slike betingelser påvirkes gjennom dialog om de oppleves lite relevante for studentboligbygging. Det finnes gode eksempler på at kommunale planer er blitt mer studentboligvennlige gjennom en konstruktiv arbeidsprosess.

Selvpålagte krav og standarder til studentboligene kommer i tillegg til de offentlige rammebetingelsene. Egne krav er ofte erfaringsbaserte, og de vil i høy grad påvirke byggekostnadene. Eksempler på dette kan være størrelsen på hybler, bad- og kjøkkenløsninger, innredning og utrusting, omfanget og utformingen av fellesarealer, miljø- og tilgjengelighetskrav, teknisk standard og teknologiske løsninger i byggene.

5.4.2 Diskusjonsdel

Faktorene tid, kostnad og kvalitet/ytelse påvirker fremdrift og økonomi i alle byggeprosjekter. For studentboliger er statens kostnadsrammer en viktig premisse. Så lenge denne overholdes, er frihetsgraden stor. Dagens bygg er vesentlig mer komplekse enn for kort tid tilbake. Dette følger av den teknologiske utviklingen innen komponenter til bygg. Det stiller også større krav til samskipnadenes byggfaglige kompetanse.

Byggherreansvaret og valg av entrepriseform

Det er samskipnadene selv som står ansvarlig for det rom- og funksjonsprogrammet som utarbeides for et byggeprosjekt og som kjøper inn arkitekt- og rådgivningstjenester. Arkitekten og rådgiverne kommer med forslag til utforming og materialbruk i tråd med de programkravene som er satt, men det er nødvendig at samskipnadene som byggherrer er presise og dyktige bestillere, legger klare føringer når det gjelder tid, kostnader og kvalitet og velger en hensiktsmessig entrepriseform.

Tidlig involvering av rådgivere og entreprenør

De fleste større totalentreprenører har i dag kompetanse til å gjennomføre byggeprosjekter fra a til å. Om byggherren stiller klare funksjons- og kostnadskrav med åpninger som gir totalentreprenøren mulighet til å utvikle et kvalitets- og prisgunstig prosjekt, kan også entreprenørens kompetanse utnyttes. Normalt vil det gi kortere tid fra oppstart til bygget står ferdig og et rimeligere byggeprosjekt.

Det eksperimenteres for tiden med nye samarbeidsmodeller for å få ned kostnadene i boligbygging. Et ferskt eksempel er OBOS' boligkonkurranse på Ulven i Oslo, der de lyktes med å redusere byggekostnadene med rundt 20 % ved å utfordre entreprenører, arkitekter og rådgivere til å samarbeide om prosjektet fra begynnelsen av.³¹

Kostnadsrammer og livssyklus-kostnader

Mange av kravene – både de eksterne og de selvpålagte – vil ha betydning for drifts- og vedlikeholdskostnader. Mest avgjørende for prosjektkostnadene, er imidlertid bruttoareal per hybelenhet (BTA/HE). Byggekostnadene per m² påvirkes selvsagt av konstruksjons- og materialvalg, men kan ofte ikke reduseres så mye, mens et lavt antall m² bruttoareal per boenhet vil virke positivt inn på investeringskostnadene. Effektive planløsninger og god arealutnyttelse er derfor svært viktig for å få til et kostnadseffektivt bygg – gjerne med standardiserte løsninger og fabrikkbygde komponenter, og med bevisst valg av takhøyder og volumutnyttelse.

Investering i miljø- og energivennlige løsninger kan redusere livssyklus-kostnadene for bygget. Selv om det i blant vil være dyrere å bygge, er det å foretrekke hvis det bidrar til lavere driftskostnader og lengre levetid for bygningskomponenter eller utstyr, eller hvis det gir et gunstigere miljøavtrykk. Dette kan være utfordrende å oppnå innenfor statens kostnadsrammer, og det trengs nye ordninger som gjør det mulig å gjøre mer miljøriktige og langsiktige valg. Å søke tilskudd fra Enova kan være aktuelt, og samskipnadene - som

³¹ Finstad 2018

bygger med statlig tilskudd - bør være tydelige pådrivere for mer miljø- og energieffektiv bygging og forvaltning.

Et attraktivt og tilgjengelig boligtilbud

Gode markedsstrategier er viktige når det skal avgjøres hva slags type boliger som skal bygges. Samskipnadene er avhengige av høy utleiegrad for sine boliger, og opplever at studentene har klare preferanser.

Økonomisk sett er det alltid mest gunstig å åpne nye studentboliger i tilknytning til semesterstart om høsten. Det kan medføre å prioritere tid foran kostnad i prosjektgjennomføringen, og kostnaden for forsert fremdrift for å rekke semesterstart kan raskt kan være tjent inn igjen.

Studentboliger som eget formål i plan- og bygningsloven

Samskipnadene har tidligere gitt innspill om at studentboliger bør være et eget formål i plan- og bygningsloven. Det vil på overordnet nivå kunne ivareta at det kan være et visst skille mellom studentboliger og ordinære boliger uansett hvor i landet det bygges. Dette må eventuelt gjøres ved at studentboliger eksplisitt nevnes som eget formål i Plan- og bygningslovens § 11-7, og at særkrav for slike boliger utdypes i forskriften.

Unntak fra forskrifter

Krav som gjelder for generell boligbygging er ikke alltid like viktige for studentboliger fordi de bygges for mer midlertidige boforhold, og enhetene er vesentlig mindre. I TEK17 fikk samskipnadene unntak fra enkelte forskriftskrav som stilles til ordinære boliger. Det bør vurderes om det er flere unntak der en endring i regelverket kan gi bedre, smidigere eller mer kostnadseffektive løsninger for studentboliger. Dette kan gjelde for eksempel plan- og bygningsloven, tekniske forskrifter og veilederne fra Direktoratet for byggkvalitet (DiBK) eller lokale vedtekter.

Reguleringsveileder

En god reguleringsveileder vil kunne gjøre reguleringsprosessen mer smidig og ressursbesparende for både kommunene og for utbyggere av studentboliger. Oslo kommune utviklet for eksempel en slik veileder kalt «Kompaktboliger – Policy for kvalitet i små boliger»³² i samarbeid med relevante aktører, deriblant den lokale studentsamskipnaden, SiO. Dette kan selvfølgelig utvikles lokalt, men da det varierer fra kommune til kommune hvor stort omfang slike reguleringer vil ha og hvor hyppig det er aktuelt å regulere for ny utbygging, kan det være en fordel å lage en nasjonal reguleringsveileder.

Staten, ved Direktoratet for byggkvalitet (DiBK), bør i samarbeid med samskipnadene, Husbanken, KD og andre relevante aktører lage en reguleringsveileder for studentboliger. En slik veileder vil kunne fungere som en mal for studentboligregulering og være tids- og ressursbesparende både for utbyggere og for kommunene. Den kan for eksempel ta

³² Oslo kommune 2015

utgangspunkt i ovennevnte Oslo kommunes veileder for kompaktboliger som også omfatter en rekke gode eksempler.

Husbanken

Husbanken har en sentral rolle som premissgiver og samarbeidspartner. Husbanken har laget en veileder for tilskudd til studentboliger³³ til bruk for studentsamskipnader og studentboligstiftelser. Veilederen oppsummerer de viktigste nasjonale kravene som gjelder for bygging av studentboliger, og inkluderer nyttige råd for å gjøre planlegging og søknadsprosess enklere. Et annet dokumentet utgitt av fem departementer, «Bolig for velferd. Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014-2020)», gir også mye faglig nyttig og relevant informasjon. Til dette dokumentet er det både knyttet en tiltaksplan og en digital veiviser som samskipnadene kan ha nytte av.

Utviklingen går i retning av at studentboligprosjektene blir mer kompliserte og spesielle - studentboliger er ikke lenger synonymt med enkle trehus på egen tomt, de kan være integrert i annen bebyggelse eller innpasset i bygninger som tidligere har hatt helt andre funksjoner. Det vil være nyttig å kunne ha en tettere dialog med Husbanken i prosjekteringsfasen og drøfte løsninger og valg underveis. Det vil også være fordelaktig for Husbanken å ha et visst forhåndskjennskap til prosjektene når søknader skal behandles og prosjektene senere skal godkjennes.

5.4.3 Anbefalinger

Arbeidsgruppen anbefaler at staten:

- Vurderer om studentboliger bør innføres som særlig reguleringsformål.
- Vurderer flere unntak fra byggteknisk forskrift (TEK17).
- Utarbeider en reguleringsveileder for studentboligregulering i samarbeid med relevante aktører.
- Tillegger Husbanken en mer aktiv rolle som premissgiver og samarbeidspartner for studentboligbygging og blir en koordinator og pådriver med ansvar for å videreutvikle regelverket for utbygging av studentboliger i Norge i samarbeid med samskipnadene og Kunnskapsdepartementet (KD).

Arbeidsgruppen anbefaler at studentsamskipnadene:

- Samarbeider om å utvikle seg som byggherrer og deler erfaringer om ulike prosjektmodeller der også kompetansen til de ulike aktørene i

³³ Husbanken 2017 - veileder for tilskudd til studentboliger
<https://www.husbanken.no/tilskudd/tilskudd-tilskudd-til-studentboliger/veileder/>

entreprenørmarkedet utnyttes for å oppnå en kostnadseffektiv prosjektutvikling og -gjennomføring.

Se også anbefalingene i kap. 5.5 som tar for seg lokale tiltak og kap. 5.6 om entreprenørmarkedet.

5.5 Samarbeid med kommune og fylkeskommune

5.5.1 Bakgrunn

Studenter flest er aktive innbyggere som bruker lokale tilbud og skaper liv og mangfold i sin vertskommune. Kommunene har det primære ansvaret for befolkningens generelle velferdstjenester, mens samskipnadenes tjenester er et supplement til disse. En god vertskommune bidrar til at studenter kan bo i nærheten av lærestedet til en lav kostnad og samtidig ha god tilgang til kultur, idrett og velferd. Dette er tilbud samskipnadene har ansvar for å etablere og drive, og som andre aktører også kan bidra til, mens vertskommunen har en viktig, tilretteleggende rolle.

En tett, god og løpende dialog mellom kommune og samskipnad er nødvendig både for å sikre gode prioriteringer og god utnyttelse av samfunnets ressurser. Mange vertskommuner har nedfelt klare intensjoner om å bidra til utvikling av utdanningsinstitusjoner og tilrettelegging for studenter i sine strategiske planer. For å lykkes, må samarbeidet være godt forankret både politisk, administrativt og på saksbehandlernivå.

5.5.2 Diskusjonsdel

Smidige reguleringsprosesser

Studenter har andre krav til sin bolig enn mange andre grupper i samfunnet. De bor midlertidig (ofte kun et semester eller et år i studentboliger), de har andre transportvaner og de tilbringer mye tid utenfor boligen. Det kan gi grunnlag for å gi særlige dispensasjoner (for eksempel lempe på krav til parkeringsplasser), og en god vertskommune bør gi studentboliger unntak fra fordyrende lokale krav og vektlegge studentenes reelle behov.

En nasjonal reguleringsveileder som omtalt i kap. 5.4 vil kunne gjøre reguleringsprosessen mer smidig og ressursbesparende for både kommunene og for utbyggere av studentboliger. Dersom dette ikke gjøres nasjonalt, kan den enkelte kommune også lage en lokal veileder, for eksempel med inspirasjon fra Oslo kommunes «Kompaktboliger – Policy for kvalitet i små boliger»³⁴ som er utviklet i samarbeid med relevante aktører, deriblant den lokale studentsamskipnaden.

Omfattende reguleringsprosesser kan hindre effektiv studentboligbygging, og er nesten alltid fordyrende. Ofte vet ikke saksbehandlerne hos planmyndigheter at studentboliger har

³⁴ Oslo kommune 2015

særskilte behov og egne unntak fra regelverk som skiller dem fra andre boliger. Faste saksbehandlere for regulering av studentboliger ville bidra til å bygge opp bedre kompetanse hos reguleringsmyndighetene lokalt.

Lemping på rekkefølgekrav

Det er ikke uvanlig at en kommune sikrer inndekning av infrastrukturkostnader gjennom rekkefølgekrav i reguleringssaker. Dette er kostnader som utbyggerne må bidra til. For studentboliger skal det lite til før kostnadsramme utfordres, og også denne typen ekstrakostnader må studentene til syvende og sist dekke over husleien. Derfor bør kommunene være vel kjent med kostnadsbildet knyttet til studentboliger, og vurdere konsekvensene av å pålegge studentboliger rekkefølgekrav som innebærer store kostnader.

Rekkefølgekravene bør eventuelt ha direkte relevans for eller utløses av studentboligene. Samskipnadene rapporterer om tilfeller der de eksempelvis har betalt for transformatorstasjoner og kommunale parkeringsplasser med betaling.

Et konservativt anslag basert på arbeidsgruppens kunnskapsinnhenting, viser at samskipnadene har betalt 51,9 millioner kroner til rekkefølgekrav i forbindelse med ni studentboligprosjekter de siste årene. Kostnadene er størst for prosjekter i de største studiebyene. Tallet er opplagt høyere enn det som er registrert, fordi prosjekter hvor det har vært vanskelig å estimere slike kostnader (for eksempel om de inngår som en del av totalentreprise), ikke er tatt med.

Forholdet til lokale reguleringsmyndigheter

Det er viktig at samskipnadene bidrar til at saksbehandlere hos reguleringsmyndighetene er godt oppdatert på hva som skiller studentboliger fra andre typer boliger. Det kan rydde unna misforståelser og bidra til mer effektiv gjennomføring av prosjekter. Dialogen bør innledes allerede når et prosjekt er i startfasen, og den bør omfatte tomteutnyttelse og byggehøyder, krav til parkeringsdekning, krav til utforming av utomhusareal i henhold til studentenes behov mv.

Unntakene i byggteknisk forskrift (TEK17) er også viktige for den kommunale saksbehandlingen, både fordi det gir legitimitet til at denne boligtypen kan gis særbehandling, og fordi de nasjonale unntakene berører forhold som kommunen skal godkjenne. Kommunene vil ha tilsynsansvaret for at samskipnadene overholder forutsetningene som ligger til grunn for unntakene.

Campusutvikling og areal- og boligplan

For å sikre en helhetlig stedsutvikling som skaper en god studentby, har flere og flere kommuner iverksatt campusutviklingsprosjekter. Studentboliger på campus vil bidra til aktivitet hele døgnet, være miljømessig positivt, skape mangfold og gode, nye og spennende arenaer for samhandling og samspill. Vertskommunen spiller en meget sentral rolle for å bidra til dette.

En god vertskommune inkluderer studentboliger i sin campusstrategi, i kommunale strategier og i areal- og reguleringsplanlegging, og tilrettelegger – sammen med fylkeskommunen – for

et godt kollektivtilbud som binder sammen lærested og studentboliger. Kommunene/fylkeskommunene bør samarbeide tett med studenter, samskipnader og læresteder for å utvikle gode campusområder både for studentene og kommunen.

Universitetet i Agder, Kristiansand kommune, Vest-Agder fylkeskommune, Studentsamskipnaden i Agder og Statsbygg har arbeidet med en utviklingsplan for Universitetsbyen Kristiansand. Prosjektets mål var å få utløst potensialet som ligger i samspillet mellom Universitetet i Agder og vertsbyen Kristiansand, ikke bare i et kortsiktig, men også i et 2040-perspektiv. Det finnes også andre, tilsvarende arbeidsprosesser andre steder.

For å sikre en god og langsiktig campusutvikling, bør også vertskommunen regulere campusområder til blandet formål slik at det kan bygges studentboliger og etableres relevant næringsvirksomhet nær utdanningsinstitusjonen.

En aktiv tomtepolitikk

En god vertskapskommune vil være opptatt av at studentene har et godt sted å bo sentralt eller nær utdanningsinstitusjonen. Kommunen kan fortsatt selge tomter billig eller gi bort tomter til studentboligbygging om den eier grunn i nærheten av lærestedet, eller bidra i makeskifter for å få tilgang til særlig egnede tomter.

Trondheim kommune, som har arbeidet systematisk med campusstrategier over lang tid, har også et vedtak på at studentsamskipnaden kan tre inn i kommunens forkjøpsrett til leiegårder. Denne forkjøpsretten er brukt flere ganger.

Unntak fra eiendomsskatt

Halvparten av samskipnadene betaler i dag eiendomsskatt på studentboliger. Dette er en kostnad som studentene betaler for gjennom husleien. Som beskrevet i kapittel 4.4, er det primært ønskelig med et nasjonalt fritak på linje med utdanningsinstitusjonene, men inntil dette innfris, er det viktig at det gis fritak fra eiendomsskatt for studentboliger i den enkelte kommune etter § 7 bokstav a) i Eieendomsskattelova. Denne bestemmelsen er myntet på stiftelser og institusjoner med en virksomhet som gagnar kommunen, fylket eller staten, og studentboliger er nevnt spesifikt i forarbeidet til loven, men ble ikke tatt inn i endelig lovtekst.

5.5.3 Anbefalinger

Arbeidsgruppen mener at staten bør anmode kommunen om å:

- Gi dispensasjoner som reflekterer studentenes boligbehov, og gi unntak fra fordyrende lokale krav (inkludert rekkefølgekrav), for å unngå dyrere husleie for studentene. Utarbeidelse av en lokal reguleringsveileder kan vurderes, inntil en nasjonal reguleringsveileder (jf. kap. 5.4) er innført.
- Sikre bedre kompetanse knyttet til studentboligregulering, for eksempel ved å ha faste saksbehandlere hos planmyndigheter.

- Alle vertskommuner for studiesteder bør ha en campusstrategi, som utvikles i samarbeid med de relevante aktørene, og inkludere studentboliger i øvrige strategiske planverk (planer for areal, regulering, infrastruktur mv.)
- Regulere campusområder til blandet reguleringsformål.
- Kommunen kan selge tomter billig/gi bort særlig campusnære tomter til studentboligbygging eller gi studentsamskipnader forkjøpsrett til leiegårder.
- Inntil et nasjonalt fritak er innført, bør kommunene gi lokale fritak for eiendomsskatt for studentboliger etter § 7 bokstav a i Eiedomsskattelova.

Arbeidsgruppen mener at studentsamskipnadene bør:

- Ta ansvar for å etablere gode relasjoner til sine lokale myndigheter og øke forståelsen for formålet med studentboligbygging. Arbeide aktivt for at studentboliger inkluderes i kommunal boligplanlegging, og at det avsettes egnede områder for fremtidig utbygging av studentboliger i kommunale arealplaner.
- Etablere et lokalt samarbeid for å avklare krav og forventninger til utforming av studentboliger og arbeide for at slike boliger får unntak fra rekkefølgekrav om det ikke er en direkte følge av tiltak/utgifter som studentboligene selv påfører fellesskapet.

5.6 Entreprenørmarkedet

5.6.1 Bakgrunn

Byggemarkedet består av ulike typer entreprenører som tilbyr sine tjenester, og byggherrer som etterspør deres kompetanse og kapasitet for å få realisert et byggeprosjekt innenfor en definert entreprisemodell. Studentsamskipnadene vil – som byggherrer for studentboliger – alltid operere i et marked der også andre byggherrer etterspør de samme entreprenørenes tjenester.

Flere av de store entreprenørene tar oppdrag og leverer tilbud i alle deler av landet. Mindre, lokale byggefirma opererer som regel i et geografisk nærområde. De kan ha ulik størrelse og kompetanse. Noen entreprenører utvikler spesialkompetanse som kan påvirke konkurransedyktigheten deres, og vi ser også at utenlandske entreprenører i økende grad konkurrerer på det norske markedet.

5.6.2 Diskusjonsdel

Situasjonen i det lokale byggemarkedet vil i praksis være helt avgjørende for interessen for å bygge studentboliger. Dette kan påvirke kostnadene ved oppføring i betydelig grad. Flere samskipnader har opplevd at interessen for å bygge studentboliger er lav når anbud skal innhentes dersom entreprenørene har stor tilgang på andre – mer lukrative – oppgaver. En entreprenør kan takke nei til å delta i et prosjekt som ennå ikke har fått tilskudd og der tidspunkt for byggestart er usikkert, eller om det vurderes som utfordrende å realisere et lønnsomt prosjekt innenfor gjeldende kostnadsrammer. Dersom byggestart må utsettes, kan en følge være at anbyders vedståelsesfrist løper ut, eller at en prisreguleringsklausul øker prosjektkostnaden vesentlig. For samskipnadene kan slike hendelser i praksis velte et prosjekt fordi kostnadsrammen overskrides.

Byggemarkedet er en faktor av stor betydning for norsk økonomi. Er det høykonjunktur og stor aktivitet i det lokale markedet, vil det også påvirke kostnadsnivået for samskipnadenes boligprosjekter.

Prosjektutfordringer

Utviklingen går i retning av at samskipnadenes boligprosjekter blir mer komplekse enn før, noe som både skyldes vanskelig tilgang på tomter, krav til beliggenhet og generell økning i krav knyttet til boligbygging. Mens man tidligere som regel kunne definere klare kravspesifikasjoner i et anbud, har entreprenørene i større grad blitt samarbeidspartnere i ulike former for samspillsmodeller med definerte målkriterier. Gjennomføringsmodell og entreprisform kan være et vesentlig element i å sikre realisering og få til en god gjennomføring. Men dette krever kompetanse på mange flere områder enn før hos samskipnadene. Det er tid- og ressurskrevende, og det kan være risikofylt for begge parter.

Valg av entreprisform og strategi og størrelsen på prosjektene, vil være avgjørende for interessen for et prosjekt. Forskjellige entreprisformer krever ulik kompetanse, involvering og oppfølging. Et hvert prosjekt lever sitt eget liv ut ifra formål, beliggenhet, størrelse og egenart. Et suksesskriterium er å finne den delen av entreprenørmarkedet eller den aktøren i markedet som best mulig kan løse samskipnadens behov og tilpasse entreprisestrategien deretter.

Kostnadsrammen og samarbeid om kostnadsbesparende tiltak

Den faste kostnadsrammen har i seg selv hatt en prisdempende effekt. Dette gjelder spesielt i perioder med lavkonjunktur, og det ble tydelig under finanskrisen i 2008. Men i et mer opphetet marked, velger entreprenører gjerne bort prosjekter hvor de tydelig ser at kostnadsforventningene ikke står i stil med kvalitetsambisjonene.

Samskipnadene deler erfaringer og samarbeider om studentboliger i sitt årlige Boligmøte arrangert av Samskipnadsrådet. Her tas både strategiske og mer operative spørsmål opp. Samarbeidet her kan imidlertid med fordel utvides til å omfatte flere aktiviteter, for eksempel opplæring eller prosjektsamarbeid mellom samskipnader som bygger samtidig. Samskipnadene bør utvikle en felles digital beste praksis med plan- og prosjekteringsmaler,

og vurdere strategisk samarbeid for å utnytte samskipnadenes potensielle felles innkjøpsmakt.

5.6.3 Anbefalinger

- Arbeidsgruppen understreker at det fremtidige rammeverket og finansieringsordningene for studentboliger må ha en viss fleksibilitet som tar høyde for et entreprenørmarked som er aktivitets- og konjunkturavhengig, og som kan inneholde store lokale variasjoner.
- Arbeidsgruppen anbefaler at samskipnadene lager en felles digital beste praksis for planlegging og bygging av studentboliger der erfaringer, gode løsninger og nye ideer kan deles.
- Arbeidsgruppen anbefaler også at innkjøpssamarbeid og standardisering utnyttes for å få ned byggekostnadene.

6.0 Økonomiske og administrative konsekvenser av anbefalingene

Under oppsummeres konklusjonene i denne rapporten, og det anslås hvilke økonomiske og administrative konsekvenser de vil ha.

Hvem bygger hva slags type bolig? (kapittel 3)

- A. Studentsamskipnadene fortsetter som hovedaktør for studentboligbygging, og vil – sammen med studentboligstiftelser – være berettiget studentboligtilskudd. Øvrige kan søke lån i Husbanken, og de kan benytte dispensasjonene for studentboligbygging, forutsatt at bygget klausuleres som studentboliger ved tinglyst heftelse. Betingelsene knyttet til dispensasjoner må kontrolleres både for studentsamskipnadene og andre aktører.
- B. Studenthybler på sykehjem/omsorgsbolig bør eventuelt etableres i regi av kommuner.
 - a. Arbeidsgruppen presiserer at hverken ansvaret for bygging eller drift skal ligge hos studentsamskipnadene i slike prosjekter.
 - b. Arbeidsgruppen anser samlokalisering av studentboliger med sykehjem som lite sannsynlig, og mener det kun er aktuelt dersom hensynene til studentenes boligbehov, utdanningsinstitusjonenes ambisjoner, byggeprosjektets økonomi og prosjektets beliggenhet oppfylles. Dette må i så fall avtales lokalt av den enkelte kommune og studentsamskipnad.
 - c. Arbeidsgruppen understreker at eventuelle tilskudd til studentboliger i slike kombinasjonsprosjekter ikke må gå på bekostning av ordinære studentboligtilskudd.
- C. Studentboligenes bidrag til trivsel og godt studiemiljø må få større oppmerksomhet hos studentsamskipnadene, utdanningsinstitusjonene og vertskommunene.
 - a. Arbeidsgruppen anbefaler ikke at det stilles spesifikke nasjonale krav til bomiljø, boligutforming eller fellesfasiliteter, men mener samskipnadene må dele sine erfaringer.
 - b. Arbeidsgruppen anbefaler at en beskrivelse av prosjektets spesifikke bomiljøtiltak blir en del søknaden om tilskudd.
 - c. Arbeidsgruppen understreker verdien av at studentboliger har fått enkelte unntak fra bestemmelser i TEK17 og anbefaler at ytterligere forenklinger vurderes ved neste revisjon av forskriftene.
- D. Beliggenhet er viktig, og studentboliger må inkluderes i lokalt samarbeid om campusutvikling.
 - a. Arbeidsgruppen mener at studentboliger er en naturlig funksjon i utdanningsinstitusjonenes nærområder (jf. KDs langtidsplan for forskning og utdanning).
 - b. Arbeidsgruppen mener at vertskommunene bør utpeke mulige utbyggingsområder for fremtidige studentboliger, og at KD og KMD bør understreke behovet for det overfor kommunene.

- c. Arbeidsgruppen mener at staten bør åpne for at det kan avsettes areal for studentboliger på statlig grunn nær utdanningsinstitusjonene, der disse ønsker det. Gruppens flertall mener det bør gjøres uten å kreve markedspris, mens et mindretall mener det må kreves markedspris for tomt eller bygning.
- d. Arbeidsgruppen mener at en ny finansieringsmodell må gi mulighet for separat finansiering av en gunstig/strategisk beliggende tomt, og åpne for at tomt da kan holdes utenfor kostnadsrammen, gitt at alternativ finansiering ikke går utover leietakerne i urimelig grad.

Økonomiske konsekvenser

A) - C) Ingen direkte økonomisk konsekvenser.

D-c) Om det tillates at salg av statlig eiendom skjer under markedspris, vil dette ha økonomiske konsekvenser for staten.

Tomtekostnader for samskipnadene beskrives i neste del.

Administrative konsekvenser

B) Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) åpner for prøveprosjekter med kombinerte omsorgsboliger/sykehjem og studenthybler i samarbeid med kommuner som ønsker det.

Økonomisk rammeverk (kapittel 4)

- E. Det foreslås en prisjustert økning av både kostnadsramme og tilskuddsbeløp. Tomtekostnadene må kunne holdes helt eller delvis utenfor kostnadsrammen. Det kan også tillates å søke om godkjenning til å gå ut over kostnadsrammen for å ivareta livssykluskostnader (LCC), miljøtiltak, gode energiløsninger eller andre ønskede kvaliteter.
- F. Pressområdebegrepet fjernes, og det innføres lik kostnadsramme for hele landet. Det åpnes for at kostnadsrammen har fleksibilitet til å ivareta variasjoner i tomtekostnader og markedsmessige, miljømessige og prosjekterrelaterte forhold.
- G. Kostnadsrammen og tilskuddssatsen indeksjusteres årlig.
 - a. Arbeidsgruppen støtter Husbankens anbefaling om bruk av et gjennomsnitt av SSBs byggekostnadsindeks for boligblokk og SSBs prisindeks for nye eneboliger ved regulering av tilskuddsbeløp og kostnadsramme.
 - b. Arbeidsgruppen anbefaler en grundigere vurdering av kostnadsnivået minst hvert fjerde år som supplement til årlig indeksregulering.
- H. Tilskudd gis også til standardheving av eksisterende boliger innenfor den ordinære tilskuddsrammen.
 - a. Arbeidsgruppen mener at alle mottakere av studentboligtilskudd skal ha en oppdatert oversikt over tilstanden til eksisterende boligmasse, og planer for prioritert vedlikehold og oppgradering av eksisterende boliger.
 - b. Arbeidsgruppen understreker at ordinært vedlikehold og mindre oppgraderinger må finansieres av studentsamskipnadene selv.
 - c. Arbeidsgruppen mener at tilskuddsordningen må utvides og ivareta oppgradering som gir eksisterende boliger samme levetid som nye boliger. Det er behov for å definere grensen mellom vedlikehold og oppgradering.

- d. Arbeidsgruppen mener at Husbankens tilskudd til tilstandsvurdering også bør åpnes for tilskuddsberettigede boligutbyggere.
- I. Innføring av nasjonalt fritak fra eiendomsskatt på studentboliger.
- J. Takten i boligbygging må minimum være på dagens nivå (2018) på 2 200 HE årlig.
- K. Tilskuddsandelen bør økes. Et mindretall ønsker en tallfesting av andelen til 45 %.
- L. Statstilskuddene for studentboliger bør avskrives på samme måte som i den statlige tippemiddelordningen.

Økonomiske konsekvenser

E) Hvis man skal ha lik kostnadsramme og tilskuddssats uten å endre antall bevilgede HE, utgjør kr 340 000 for hver av de 200 hybelenhetene til sammen 68 millioner i økte årlige utgifter (men ikke over ett statsbudsjett, da utbetalingene skjer over tid).

F) Indeksjustering vil ha økonomisk konsekvens, men en annen variant av indeksjustering er allerede innført i statsbudsjett for 2019.

G) Tilskudd til standardheving er forutsatt dekket innenfor den årlige tilskuddsrammen.

H) Nasjonalt fritak fra eiendomsskatt vil koste 8 kommuner til sammen ca. 7,5 millioner kroner årlig.

J) Mindretallets ønske om en økning av tilskuddsnivået til 45 %, vil – med tilskuddssatsene og tildelingene lik 2018-nivået – utgjøre en merkostnad på 210,3 millioner kroner.

I) og K) har ikke direkte budsjettkonsekvens.

Administrative konsekvenser

G-d) At Husbankens tilskudd til tilstandsvurdering åpnes for studentboliger, vil kunne ha en mindre administrativ konsekvens.

Ellers ingen særlige konsekvenser.

Forvaltningsrammeverk (kapittel 5)

- K. Behovsvurdering bør gjøres ut fra antall søknader om boligtildeling over tid og iht. en langtidsplan for studentboligbygging.
 - a. Arbeidsgruppen mener at KD i samarbeid med bl.a Samskipnadsrådet bør utvikle en langtidsplan for videre utbygging av studentboliger basert på samskipnadenes lokale utbyggingsplaner, utdanningsinstitusjonenes prognoser for nye studieplasser og forventede endringer i boligmarked.
 - b. Pressområdedefinisjon, lokale køtall ved semesterstart og lokal dekningsgrad anbefales ikke som indikatorer for behovsvurdering.
- L. Styret i studentsamskipnadene bør fortsatt fastsette lokale tildelingskriterier for studentboliger.

- a. Prioriteringen av innvekslingsstudenter bør opprettholdes for å sikre internasjonalisering.
- M. Studentsamskipnadene (dvs. studentene) kan ikke alene bære det økonomiske tapet knyttet til tomgang i studentboliger direkte forårsaket av innvekslingsstudenter.
 - a. Arbeidsgruppen mener at staten bør opprette et internasjonaliseringstilskudd som bidrar til å dekke studentsamskipnadenes ekstra kostnader for å sikre bolig for innvekslingsstudenter.
 - b. Et flertall i gruppen mener at det også må inngås avtaler mellom samskipnadene og utdanningsinstitusjonene om fordeling av de kostnadene som eventuelt ikke dekkes av et slikt tilskudd. Et mindretall ønsker ikke pålegg om at det skal inngås slike avtaler.
 - c. Arbeidsgruppen mener utdanningsinstitusjonene også bør bidra til redusert tomgang ved å formidle informasjon om ledige studentboliger til norske studenter som kommer tilbake etter utenlandsopphold.
- N. Behovet for ulike typer studentboliger må vurderes av den enkelte utbygger.
 - a. Behov for andre typer boliger enn ordinære studenthybler bør ikke defineres på nasjonal basis utover TEK17-unntaket som er knyttet til tilgjengelighet.
- O. Det trengs et ramme- og regelverk som også ivaretar behovet for endringer i eksisterende boligmasse.
 - a. Samskipnadene må kunne ivareta behovet for å i fremtiden ha en boligstruktur som bl.a. har riktig beliggenhet og en tidsriktig standard.
 - b. Et nytt regel- og rammeverk må også ivareta behovet for oppgradering og omfattende endringer i samskipnadenes boligportefølje. Det må defineres presise vilkår for salg eller riving av boliger som ikke lenger holder dagens standard.
 - c. Arbeidsgruppen mener studentsamskipnadene bør få større fullmakter til selv å godkjenne salg når gevinsten går til finansiering av nye boliger eller oppgradering.
- P. Det enkelte byggeprosjekt må være langt utviklet før det søkes om lån og tilskudd.
 - a. Det anbefales å etablere en praksis der regulering normalt er godkjent, og økonomiske rammer for byggeprosjektet er godt klarlagt før det søkes tilskudd.
 - b. Prosjektsøknader behandles fortløpende, og det tilstrebes rask avklaring.
 - c. Godkjente prosjekter som ikke kan igangsettes innenfor årlig vedtatte ramme for boligtilskudd, settes på venteliste.
 - d. Det settes en årlig tilbakemeldingsfrist dersom tildelt tilskudd ikke vil bli benyttet i det kommende året. Slike tilskudd tilbakeføres og overføres til et prosjekt på ventelisten.
- Q. Arbeidsgruppen har følgende råd til staten angående vertskommunenes reguleringsansvar:
 - a. Vurdere om studentboliger bør innføres som særlig reguleringsformål.
 - b. Vurdere flere unntak fra byggteknisk forskrift (TEK17).
 - c. Utarbeide en reguleringsveileder for studentboligregulering i samarbeid med relevante aktører.
 - d. Understreke vertskommunenes medansvar for å sikre effektive planprosesser, fritak fra rekkefølgebestemmelser, båndlegging av tomter, fritak fra eiendomsskatt mv. for å bidra til rimelige studentboliger.
- R. Arbeidsgruppen anbefaler at vertskommunene selv:
 - a. Gir dispensasjoner som reflekterer studentenes boligbehov.

- b. Gir unntak fra fordyrende lokale krav for studentboliger (inkludert rekkefølgekrav).
 - c. Sikrer intern kompetanse knyttet til studentboligregulering.
 - d. Utvikler en campusstrategi i samarbeid med de relevante aktørene og inkluderer studentboliger i sitt øvrige strategiske planverk.
 - e. Regulerer campusområder med blandet reguleringsformål.
 - f. Selger billig eller gir bort særlig campusnære, kommunale tomter til studentboligbygging eller gir studentsamskipnader forkjøpsrett til leiegårder eller bidrar til makeskifte.
 - g. Gir lokalt fritak for eiendomsskatt for studentboliger etter § 7 bokstav a i Eigedomsskattelova inntil et nasjonalt fritak er innført (se også H)
 - h. Utarbeider en lokal reguleringsveileder for studentboliger inntil en nasjonal reguleringsveileder (jf. kap. 5.4) er innført.
- S. Arbeidsgruppen anbefaler at studentsamskipnadene:
- a. Tar ansvar for å etablere gode relasjoner til sine lokale myndigheter og øke forståelsen for formålet med studentboligbygging, og samarbeider lokalt for å avklare krav og forventninger til utforming av studentboliger
 - b. Arbeider aktivt for at studentboliger inkluderes i kommunal boligplanlegging, og at det avsettes egnede områder for fremtidig utbygging av studentboliger i kommunale arealplaner.
 - c. Arbeider for at studentboliger får unntak fra rekkefølgekrav som ikke følger direkte av tiltak/utgifter som studentboligene selv påfører fellesskapet.
 - d. Samarbeider om å utvikle seg som byggherrer, og benytter prosjektmodeller der også kompetansen til de ulike aktørene i entreprenørmarkedet utnyttes for å oppnå en kostnadseffektiv prosjektutvikling og -gjennomføring.
 - e. Utnytter innkjøpssamarbeid og standardisering for å få ned byggekostnadene.
 - f. Lager en felles digital beste praksis for planlegging og bygging av studentboliger, der erfaringer, gode løsninger og nye ideer kan deles.
- T. Arbeidsgruppen understreker at fremtidige rammeverk, inkludert finansieringsordningen for studentboliger, må ha fleksibilitet for et entreprenørmarked som er aktivitets- og konjunkturavhengig og kan inneholde store lokale variasjoner.

Økonomiske konsekvenser

K, L, N, O, P) har ikke økonomiske konsekvenser, da det først og fremst handler om (om-)prioritering eller om å arbeide annerledes.

M) Samskipnadenes kostnader knyttet til tomgang forårsaket av innvekslingsstudenter på avtale med utdanningsinstitusjonene utgjør i dag om lag 37 millioner kroner årlig. Primært bør det opprettes et nytt internasjonaliseringstilskudd på et slikt nivå (jf. M-a). Innføres ikke et slikt tilskudd - eller om det ikke dekker tomgangskostnadene fullt ut - må samskipnadene gå i dialog med utdanningsinstitusjonene for å etablere avtaler om kostnadsdeling der det er vilje til det (jf. M-b).

Q-c) vil koste noe å utarbeide, men dette er kostnader som bør kunne dekkes innenfor dagens rammer hos den enkelte aktør.

R-b) Kommunale rekkefølgekrav har i nyere tid påført studentsamskipnadene i størrelsesorden 52 millioner kroner. Etter arbeidsgruppens anbefaling er dette penger som kommunene må hente inn på andre måter for å få finansiert sine utbyggingsprosjekter.

R-f) Kommunale tomter som gis bort eller selges rimelig til utbygging av studentboliger, vil påføre kommunene et inntektstap.

R-g) Lokalt fritak for eiendomsskatt for studentboliger vil koste 8 kommuner til sammen ca. 7,5 millioner kroner årlig (se også H om nasjonalt fritak).

Administrative konsekvenser

K-a) Utvikling av en langtidsplan for studentboligbygging vil ha noe administrative konsekvenser for KD, men det er særlig studentsamskipnadene som må legge mer arbeid i å utvikle gode, lokale og mer langsiktige planer (basert på lokale markedsvurderinger) slik at disse kan danne et godt grunnlag for en nasjonal langtidsplan.

M-c) Videreformidling av informasjon om ledige studentboliger til norske studenter som kommer tilbake etter utenlandsopphold, vil ha særs begrenset administrativ konsekvens for utdanningsinstitusjonene.

P) Innføring av et ventelistesystem for overføring av tilskudd til realiserbare prosjekter vil ha noe administrativ konsekvens for Husbanken og KD.

Q-c) Utarbeidelse av en reguleringsveileder for studentboliger vil ha administrative konsekvenser for DiBK eller annet egnet myndighetsorgan.

R-h) Inntil/hvis ikke det lages en nasjonal reguleringsveileder, (jf. Q-c) vil kommunene som velger å utarbeide lokale reguleringsveiledere for studentboliger få en administrativ tilleggsoppgave.

S) Punktene a-e) har noe administrativ konsekvens for samskipnadene, mens utarbeidelse av en felles digital beste praksis for planlegging og bygging av studentboliger vil ha noe administrative konsekvenser for samskipnadene og Samskipnadsrådet.

Ellers er administrative kostnader av begrenset omfang, men samskipnadene må legge mer ressurser i arbeidet med å utvikle gode boligprosjekter og god boligmiljø.

7.0 Vedlegg

Vedlegg 1: Oversikt over igangsatte studentboligprosjekter

Samskipnad	Prosjekter som er planlagt igangsatt				
	tilskudd fra KD	Prosjekt	HE	Sats (tall i tusen)	Sum tilskudd (tall i tusen)
Studentsamskipnaden i Oslo og Akershus (SiO)	2018	Blindernv. 6	315	340	107 100
Studentsamskipnaden i Ås (SiÅs)	2017	Skogveien	150	240	36 000
Studentsamskipnaden i Sørøst-Norge (SSN)	2018	Campus Bø	300	290	87 000
Studentsamskipnaden på Vestlandet (SAMMEN)	2018	Frydenbø 11, Bergen	52	340	17 680
	2018	Vieråsen, Førde	30	290	8 700
Studentsamskipnaden i Stavanger (SiS)	2018	Gosen	160	340	54 400
Studentsamskipnaden i Gjøvik, Ålesund og Trondheim (Sit)	2017	Korsgata 28, Trondheim	100	300	30 000
	2017	Klostergt 56, Trondheim	125	300	37 500
	2018	Campus Ålesund	81	290	23 490
Studentsamskipnaden i Volda (SiVolda)	2018	Heltne 2	120	290	34 800
Nord studentsamskipnad (Bodø, Nesna, Namsos, Levanger, Steinkjer og Stjørdal) (Studentinor)	2017	Mørkvedlia i Bodø	22	300	6 600

	2018	Røstad, Levanger	150	290	43 500
	2018	Kailund	60	290	17 400
Norges arktiske studentsamskipnad (Tromsø, Alta, Hammerfest, Narvik, Harstad og Svalbard) (NAS)	2018	Elvesletta, Svalbard	100	680	68 000
	2018	Campus Harstad	120	290	34 800
Studentsamskipnaden i Østfold (SiØ)	2018	Bjølstad V, Fredrikstad	220	290	63 800
	2018	Remmen II, Halden	180	290	52 200
Studentsamskipnaden i Agder (SiA)	2018	Lund Torv, Kristiansand	300	340	102 000
Sum			2 585		824 970

Vedlegg 2: Oversikt over innrapporterte rekkefølgekrav

Samskipnad	Prosjekt	Rekkefølgekrav	Estimert kostnad
Norges arktiske studentsamskipnad (Tromsø, Alta, Hammerfest, Narvik, Harstad og Svalbard) NAS		Uspesifisert	
Studentsamskipnaden på Vestlandet (SAMMEN)	1)Grønneviksøren	Opparbeiding av infrastruktur	19 328 000
	2)Frydenbø 2	Opparbeiding av park og krav om moderne avfallsløsning	500 000
Nord studentsamskipnad (Bodø, Nesna, Namsos, Levanger, Steinkjer og Stjørdal) Studentinord	Mørkvedlia Studentpark – Bodø	Pålagt å bygge en gang og sykkelbru over kommunal vei	2 500 000

Studentsamskipnaden i Agder (SiA)	Gimle 3	En liten strekning med gang/sykelsti direkte utenfor boligene	500 000
Studentsamskipnaden i Indre Finnmark (SSO)		Ingen kostnader knyttet til rekkefølgebestemmelse	
Studentsamskipnaden i Innlandet (SINN)	Uspesifisert	Rekkefølgebestemmelser på ca kr 2,5 mill for 300 HE. I 2015 dvs ca kr 8.333 pr HE. Kravet var opprinnelig det dobbelte, men ble halvert etter forhandlinger med kommunen.	2 500 000
Studentsamskipnaden i Molde (SiMolde)		Ingen kostnader knyttet til rekkefølgebestemmelse	
Studentsamskipnaden i Oslo og Akershus (SiO)	Brenneriveien	Ferdig opparbeidet som gatetun i henhold til byggeplan godkjent av Bymiljøetaten. I tillegg skal krysningspunkt for å bedre trafiksikkerheten være ferdig opparbeidet i henhold til byggeplan godkjent av Bymiljøetaten.	22 750 000
Studentsamskipnaden i Stavanger (SiS)	1)Sørmarka studentboliger	Området reguleringsplanen omfattet gikk utover tomtearealet. måtte derfor innløse et stripeareal på 650 kvm	350 000
	2)Sandnes studentboliger	Ny trafostasjon, vei og offentlige parkeringsplasser med betaling	1 500 000
	3)Bjergsted studentboliger	Pålagt å bygge offentlig gang/sykelsti.	2 000 000
Studentsamskipnaden i Sørøst-Norge (SSN)		Uspesifisert	
Studentsamskipnaden i Gjøvik, Ålesund og Trondheim (Sit)		Uspesifisert	
Studentsamskipnaden i Volda (SiVolda)	Sørnesvågen Studentboliger	Rekkefølgebestemmelser tilknyttet prosjektet.	
Studentsamskipnaden i Østfold (SiØ)		Ingen kostnader knyttet til rekkefølgebestemmelse	
Studentsamskipnaden i Ås (SiÅs)		Ingen kostnader knyttet til rekkefølgebestemmelse	

8.0 Litteraturliste

RAPPORTER

Husbanken (2017). *Veileder for tilskudd til studentboliger*. Hentet fra <https://nedlasting.husbanken.no/Filer/8c6.pdf>

Husbanken (2018). *Gjennomgang av tilskuddsordningen for studentboliger. Del 1 – Enkel analyse og vurderinger av kostnadsrammer*. Upublisert manuskript. Rapport overlevert Kunnskapsdepartementet 15. februar 2018.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014). *Bolig for velferd - nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014-2020)* Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/boby/nasjonal_strategi_boligsosialt_arbeid.pdf

NSO (2018). *Studentboligundersøkelsen 2018*. Hentet fra <https://www.student.no/content/uploads/2018/08/NSOs-studentboligunders%C3%B8kelse-2018.pdf>

NSO og Finans Norge (2018). *Studentøkonomi 2018: En undersøkelse blant norske studenter*. Hentet fra <https://www.finansnorge.no/contentassets/648881cf4fe94e8bad34512b8c115428/undersokelsen/studentokonomi-2018.pptx>

Oslo kommune (2015). *Kompaktboliger – Policy for kvalitet i små boliger*. Hentet fra <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/1385759/Innhold/Plan%2C%20bygg%20og%20eiendom/Byggesaksveiledere%2C%20normer%20og%20skjemaer/Kompaktboliger%20-%20Policy%20for%20kvalitet%20i%20sm%C3%A5%20boliger.pdf>

Statistisk sentralbyrå (2011). *Levekårsundersøkelse blant studenter* (SSB 36/2011), s. 91. Hentet fra https://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/rapp_201136/rapp_201136.pdf

Statistisk sentralbyrå (1998–2018). *Leiemarkedsundersøkelsen*. Hentet fra <https://www.ssb.no/lmu>

Statistisk sentralbyrå (2017). *Leiemarkedsundersøkelsen*. Hentet fra <https://www.ssb.no/lmu>

Statistisk sentralbyrå (2006). *Prisindekser for nye flerbolighus*. Hentet fra https://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/rapp_200602/rapp_200602.pdf

Studentenes helse- og trivselsundersøkelse (SHoT) (2018). Hentet fra <https://www.uio.no/studier/om/laringsmiljo/shot/rapportene/shot-2018-studentenes-helse-og-trivselsundersokelse.pdf>

Study Trondheim (2017): *International Students in Trondheim*. Hentet fra https://drive.google.com/file/d/1f_JqdvIEMXU-1dnC_CK7NbktAzB4K8k9/view

Vågane, Liva (2006). *Bilhold og bilbruk i Norge. Den nasjonale reisevaneundersøkelsen* (TØI-rapport 856/2006). Hentet fra <https://www.toi.no/publikasjoner/bilhold-og-bilbruk-i-norge-den-nasjonale-reisevaneundersokelsen-2005-article19102-8.html>

LOVER OG BESTEMMELSER

Kulturdepartementet (2018). Bestemmelser om tilskudd til anlegg for idrett og fysisk aktivitet – 2018 (V-0732 B). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/ffd88a23b7684233b749a45c72abfd6a/v-0732---bestemmelser-om-tilskudd-til-anlegg-for-idrett-og-fysisk-aktivitet---2018.pdf>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014, 28. november). Retningslinjer for lokalisering av statlege arbeidsplassar og statleg tenesteproduksjon. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Retningslinjer-for-lokalisering-av-statlege-arbeidsplassar-og-statleg-tenesteproduksjon/id2342592/>

Studentsamskipnadsloven (2007). Lov om studentsamskipnader (LOV-2007-12-14-116). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2007-12-14-116>

MASTEROPPGAVER

Horsdal, Odd Arve (2010). *Kommunal eindomsforvaltning*. (Masteroppgave, NTNU). Hentet fra https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/278839/2010_EVU_Masteroppgave_Odd-Arve-Horsdal.pdf?sequence=1

AVISARTIKLER

De Rosa, I. (2012, 12. desember). Tomteprisene i været i Oslo. Aftenposten. Hentet fra <https://www.aftenposten.no/osloby/i/awOa2/Tomteprisene-i-varet-i-Oslo>

Finstad, Ø. (2018, 4. november). Gikk sammen om å kutte boligprisen. *Dagens Næringsliv*. Hentet fra <https://www.dn.no/eiendom/obos/veidekke/bolig/gikk-sammen-om-a-kutte-boligprisen/2-1-465865>

NRK Østlandssendingen (2018, 8. mai). Studenter flytter inn med eldre. Hentet fra <https://www.nrk.no/ostlandssendingen/studenter-flytter-inn-med-eldre-1.14031721>

NETTSIDER

DiBK (2017, 3. juli). Rimeligere studentboliger med TEK17. Hentet fra <https://dibk.no/byggereglene/alt-om-tek/rimeligere-studentboliger-med-tek17/>

Horten kommune (2017). Søk på studentbolig på Braarudtoppen. Hentet fra <https://www.horten.kommune.no/nyheter/sok-pa-studentbolig-pa-braarudtoppen.32354.aspx>

Husbanken (2018, 15. november). Tilskot til tilstandsvurdering. Hentet fra <https://husbanken.no/tilskudd/tilstandsvurdering/>

Humanitas (2016). The living students of Humanitas. Hentet fra <https://www.humanitasdeventer.nl/english/73-english/194-the-living-students-of-humanitas>

Lånekassen (2018, 20. mars). Basisstøtte. Hentet fra <https://www.lanekassen.no/nb-NO/Stipend-og-lan/Hoyere-utdanning/Hvor-mye-kan-du-fa/basisstotte/>

Toit + Moi, generations standing together. Hentet fra <https://toitplusmoi.eu/app/tm/home>

