



## Bør studentboliger defineres som et eget arealformål i plan- og bygningsloven?

*Notat utarbeidet for Kommunal- og distriktsdepartementet*

## Om Oslo Economics

*Oslo Economics utreder samfunnsfaglige problemstillinger og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Våre analyser kan være et beslutningsgrunnlag for myndighetene, et informasjonsgrunnlag i rettslige prosesser, eller et grunnlag for organisasjoner som ønsker å påvirke sine rammebetingelser. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.*

*Oslo Economics er et samfunnsfaglig rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Vi tilbyr innsikt basert på bransjeerfaring, fagkompetanse og et nettverk av samarbeidspartnere.*

## Om NIBR

*NIBR er et samfunnsfaglig forskningsinstitutt som ligger under OsloMet-storbyuniversitetet. Vår kjernekompetanse er helhetlige analyser av sted og styring innen utvalgte politikkefelt. Ved å kombinere spisskompetanse på tvers av faglige grenser tilbyr vi nasjonal og internasjonal forskning, utredning og evaluering med stor vekt på relevans for våre oppdragsgivere. Våre kompetanseområder er bolig, by og sted, demokrati og styresett, helse og velferd, klima og miljø, migrasjon og integrasjon, planforskning og regional og territoriell utvikling. NIBR har en klar anvendt forskningsprofil med god innsikt i virkeligheten vi analyserer.*

*Bør studentboliger defineres som et eget arealformål i plan- og bygningsloven?*

*© Oslo Economics, 6. juli 2022*

*Kontaktperson:*

*Magne Krogstad Asphjell / Partner*

*mka@osloeconomics.no, Tel. 938 03 677*

*Foto: @paralitik/Unsplash.com*

# Innhold

<b>1. Studentboliger som eget arealformål i kommunale arealplaner</b>	<b>4</b>
1.1 Innledning	4
1.2 Metode	5
1.3 Kommunenes behov og utfordringer	5
1.4 Forslagets relevans for kommunenes behov og utfordringer	11
1.5 Prinsipielle og juridiske vurderinger	12
1.6 Oppsummering og veien videre	14
<b>2. Referanser</b>	<b>16</b>

# 1. Studentboliger som eget arealformål i kommunale arealplaner

*Kommunene ønsker i større grad å kunne styre hvor det oppføres studentboliger ut fra vedtatte samfunnsmessige målsetninger om arealbruk, og har derfor foreslått at studentboliger defineres som eget arealformål i plan- og bygningsloven. I dette notatet gir vi noen foreløpige vurderinger rundt kommunenes behov og utfordringer i dag når det gjelder studentboliger, forslaget relevans for kommunenes behov, samt prinsipielle og juridiske problemstillinger knyttet til forslaget.*

*Det er etter vår vurdering ikke prinsipielt sett problematisk å definere studentboliger som eget arealformål. Etter vår vurdering fremstår tiltaket (å definere studentboliger som eget arealformål) som relevant for kommunenes behov for å sørge for etablering av studentboliger ved campusområder eller i andre utpekte områder. Det er mer usikkert i hvilken grad tiltaket kan bidra til å endre studentenes bosetningsmønster eller å avhjelpe utfordringer knyttet til eksempelvis «hyblifisering» av ordinære boliger. For å gi en anbefaling av om forslaget bør eller ikke bør innføres, er det behov for en bredere utredning av forslaget i tråd med utredningsinstruksens krav enn det som har vært mulig innenfor rammene av dette notatet. Det er blant annet behov for en grundigere kartlegging og vurdering av hvilke virkninger forslaget vil ha for ulike sentrale interessenter som studenter, utbyggere og studentsamskipnader.*

## 1.1 Innledning

Plan- og bygningsloven er rettet mot å regulere arealbruk og kvalitet på byggverk, og gir i dag ikke hjemmel for å regulere eieform eller type beboere. Boliger rettet mot spesielle målgrupper (studentboliger, eldreboliger, flyktningeboliger, mv.) kan derfor ikke reguleres som eget arealformål i dag. I intervjuer med kommuner gjennomført i forbindelse med utredning av sosial bærekraft og nye planbestemmelser i plan- og bygningsloven, etterspurte flere kommuner sonderinger rundt muligheten for å kunne regulere studentboliger som eget arealformål (Oslo Economics og OsloMet, 2022).

Stortinget har, i forbindelse med budsjettforliket mellom regjeringspartiene og SV, fattet følgende anmodningsvedtak (Innst. 5 S (2021–2022)): «Stortinget ber regjeringen vurdere forslag til endringer i plan- og bygningsloven om at studentboliger blir et eget formål i kommunale arealplaner, innen utgangen av 2022». For å svare ut dette anmodningsvedtaket, ønsker Kommunal- og distriktsdepartementet en vurdering av forslaget om endringer i plan- og bygningsloven slik at studentboliger kan være et eget formål i kommunale arealplaner.

Formålet med dette notatet er å vurdere i hvilken grad kommunenes utfordringer og behov tilsier at det vil være relevant å definere studentboliger som et eget arealformål og i hvilken grad tiltaket er relevant og egnet til å «løse» kommunenes utfordringer.

Problemstillingene vi har belyst i dette notatet er som følger:

- Hvilke utfordringer og behov har kommunene relatert til studentboliger?
- I hvilken grad er det foreslåtte tiltaket relevant for kommunenes utfordringer og behov?
- Hva slags juridiske og forvaltningsmessige konsekvenser vil forslaget ha?

Innenfor rammene av oppdraget har vi ikke hatt mulighet til å utrede de samfunnsøkonomiske virkningene av forslaget, og vi har dermed ikke grunnlag for å gi en samlet anbefaling. For å gi en anbefaling av om forslaget bør eller ikke bør innføres, er det behov for en bredere utredning av forslaget i tråd med utredningsinstruksens krav. Det er blant annet behov for en grundigere kartlegging og vurdering av hvilke virkninger forslaget vil ha for ulike sentrale interessenter som studenter, utbyggere og studentsamskipnader.

## 1.2 Metode

Dette notatet bygger hovedsakelig på innsikt fra et gruppeintervju med utvalgte bykommuner. Vi har også trukket på innsikt fra intervjuer med kommuner som ble gjennomført i forbindelse med utredningen «Sosial bærekraft og planbestemmelser» (Oslo Economics og OsloMet, 2022). Kommunene som ble intervjuet i forbindelse med den nevnte utredningen, ble invitert til et gruppeintervju for å drøfte problemstillinger og perspektiver knyttet til å definere studentboliger som eget arealformål. Representanter fra Bergen, Trondheim, Stavanger og Sandnes kommune deltok. Oslo og Fredrikstad kommune var også invitert til å delta, men hadde ikke anledning. I forkant av intervjuet skisserte vi en samtaleguide som ble tilsendt kommunene. Samtalene mellom kommunene i intervjuet var en viktig kilde til informasjon, i tillegg til de spørsmålene/temaene forskerne hadde utformet i forkant. Intervjuet omhandlet spesielt konkrete studentboligsaker som kommunene har hatt til politiske behandling.

I intervjuet drøftet vi

- dagens utfordringer i kommunene relatert til studentboliger
- i hvilken grad kommunene ser behov for å kunne regulere studentboliger som eget arealformål
- hvordan kommunene ser for seg at en slik bestemmelse kan utformes og implementeres

Professor Ingunn Elise Myklebust har gitt innspill på rettslige problemstillinger. Hun har ansvar for forskergruppen i forvaltningsrett ved Universitetet i Bergen, og har bred erfaring fra forskning relatert til forholdet mellom nasjonal og lokal kompetanse i arealforvaltning og samspillet mellom offentlig styring og privat initiativ og eierforhold ved samfunnsutvikling, arealplanlegging og gjennomføring. Myklebust har fått tilsendt tidlig utkast til notat og gitt kommentarer til dette.

## 1.3 Kommunenes behov og utfordringer

Kommunene har ulike utfordringer og behov når det gjelder studentboliger og arealplanlegging som vi utdyper nærmere nedenfor. Stavanger kommunes regulering av campusområdet på Ullandhaug vies spesiell oppmerksomhet ettersom eksempelet særlig illustrerer og aktualiserer problemstillinger som oppstår med dagens lovgivning.

### 1.3.1 Stavanger

Universitetet i Stavanger er lokalisert på Ullandhaug på grensen mellom Stavanger kommune og Sola kommune. Stavanger og Sola kommune vedtok i 2017 områderegeringsplaner for området. Stavanger kommune ønsker å øremerke arealer til studentboliger på campusområdet. Et viktig argument er at campusområdet er lokalisert utenfor bykjernen og utenfor sentrale kollektivakser mellom Stavanger og Sandnes. Mange studenter bor i dag i Stavanger sentrum og kjører bil til campus. Kombinasjonen av gratis parkering og få studentboliger nær campus bidrar til at mange studenter i dag ser dette som en god løsning. Stavanger kommune opplever imidlertid at dette er en løsning som går på tvers av nasjonale forventninger til arealplanlegging, herunder føringer om å planlegge for redusert transportbehov. Kommunen ønsker at det skal etableres flere studentboliger i gangavstand til universitetet og har lagt opp til en stor satsing med planer for 4 000 studentboliger på universitetsområdet. Samtidig er tomtearealene nær campusområdet også attraktive til generell boligbygging og er «under press» for å benyttes til ordinære boligformål. Sola kommune har allerede regulert arealer nær campusområdet til boliger.

Stavanger kommunes ønske om å kunne regulere private tomtearealer nær campus til «studentboliger» bunner i et ønske om å sikre at byggbare tomter nær campusområdet forbeholdes studenter og ikke benyttes til boliger for andre målgrupper. Ettersom studentboliger ikke er et reguleringsformål i dag, valgte Stavanger kommune i områderegeringsplanen fra 2017 å regulere de aktuelle tomtene til formålet «offentlig tjenesteyting for studentboliger», med hensikt å unngå at grunnen ble brukt til ordinær boligbygging.

Stavanger kommune mottok et privat planforslag for de aktuelle eiendommene<sup>1</sup> fra Cowi på vegne av Rexir utvikling AS, med hensikt om å utarbeide privat detaljregulering for studentboliger for disse eiendommene. Kommunen og forslagsstiller hadde sonderingsmøter allerede i 2018 der kommunen oppfordret forslagsstiller til å ta kontakt med studentsamskipnaden i Stavanger kommune for dialog og eventuelt inngå avtale, slik at studentsamskipnaden kunne bli med i den videre planprosessen. Da reguleringsforslaget kom fra Rexir utvikling AS, var ikke studentsamskipnaden en del av forslaget og kom med følgende uttalelse om forslaget:

*«Intensjonen med å sikre arealer til boliger for studenter var et sentralt premiss i utarbeidelse av områdeplanen. Områdeplanen har en lang horisont og områdene som er avsatt til studentboliger skal sikre utvikling av studentboligtilbudet i lang tid framover. Derfor er det viktig at det kun åpnes for tiltak med økonomiske forutsetninger for et husleienivå tilpasset studentens økonomi. Vi kan ikke se at det private planinitiativet kan dokumentere dette. SiS anbefaler at planinitiativet avvises.»*

Kommuneadministrasjonen ga uttrykk for skepsis til at private aktører skal bygge studentboliger, spesielt innenfor universitetsområdet, fordi det er vanskelig å sikre at formålet ikke utfordres over tid. Privat forslagsstiller tok initiativ for å vise at formålet «studentbolig» ville gjelde over tid - begrenset til 20 år. I saken oppgir forslagsstiller at de vil tinglyse en heftelse på eiendommen som sikrer at eiendommen kun skal brukes til studentboliger i henhold til områdeplanens intensjon.

Juridisk avdeling i Stavanger kommune meldte tilbake at et privat planforslag ikke ville være i tråd med områdereguleringen, uavhengig av garantien. Kommuneadministrasjonen valgte derfor å fatte et administrativt vedtak om at saken avvises med begrunnelse om at forslaget er i strid med planen, jmfør plan- og bygningsloven § 12-7 nr.14. Forslagstiller på sin side argumenterte med at plan- og bygningsloven ikke gir rom for å fastsette eierskap til arealformål.

I den videre diskusjonen rundt saken føres argumenter for og imot forståelsen av om privat eier med klausul om formål i 20 år oppfyller intensjonen i områdeplanen. Intensjonen er altså studentboliger i et langsiktig perspektiv og formålet «offentlig tjenesteyting» er brukt for å sikre dette. Den private forslagsstilleren skriver at offentlig tjenesteyting må forstås som en tjeneste tilbudt av det offentlige – i motsetning til en privat tjenesteleverandør. De mener at det planmessig er ukorrekt å regulere området til offentlig tjenesteyting for studentboliger, da studentboliger per definisjon ikke er offentlig eide institusjoner. Det vises også til at studentsamskipnaden er en privat aktør, men oppnevnt av staten og mottar statsstøtte. Til dette svarer kommunen at det medfører riktighet at offentlig tjenesteyting er tillagt offentlig sektor og at intensjonen med å presisere formålet offentlig tjenesteyting for studentboliger i reguleringsbestemmelsene er at det ikke finnes eget formål for studentboliger, samtidig som man ønsker en offentlig styrt utbygging.

Forslagsstiller ble informert om at kommuneadministrasjonen ville ha en negativ innstilling til planforslaget fordi private studentboliger er i strid med bestemmelsene i områdereguleringen. I oppstartsmøte avviste administrasjonen planinitiativet ut fra en begrunnelse om at det var i strid med gjeldende områderegulering for universitetsområdet. Forslagsstiller ba da, med henvisning til § 12- 8, om at forslaget likevel skulle legges fram for politisk behandling.

I kommunestyrets påfølgende behandling av saken opprettholder flertallet avvisningen av planforslaget. Utvalg for by- og samfunnsutvikling fattet følgende vedtak 29. oktober 2020: «Planinitiativ datert juli 2020 for privat detaljregulering for studentboliger BS4 på eiendommene 24/51, 24/210 og deler av 24/622, stoppes. Utarbeidelse av detaljregulering for å kunne etablere

---

<sup>1</sup>Stavanger kommune, dato 02.09.2020, Saksnummer: 19/12124-5

*private studentboliger avvises med begrunnelse i at omsøkte formål ikke er i tråd med gjeldende områderegulering for universitetsområdet, plan 2510. Vedtaket fattes med hjemmel i plan- og bygningsloven § 12-8.»*

Tre representanter stemte imot og krever en lovlighetskontroll av avvisningen. En slik lovlighetskontroll utføres av Statsforvalteren. I Statsforvalterens behandling av kravet om lovlighetskontroll vedtok Statsforvalteren å opprettholde vedtaket til Stavanger kommunestyre av 29. oktober 2020 (ref. 2021/1762), jf. kommuneloven § 27-3 første ledd, men Statsforvalteren påpeker samtidig at kommunens vedtak ikke kan begrunnes med at området er avsatt til offentlig tjenesteyting. Statsforvalterens vedtak lyder som følger:

*«Statsforvalteren i Rogaland har kommet til at det private planinitiativet ikke kan avvises begrunnet i at området er avsatt til offentlig tjenesteyting da studentboliger ikke faller inn under dette formålet.*

*Statsforvalteren i Rogaland har kommet til at Stavanger kommune kan stoppe det private planinitiativet når de finner at det ikke kan føre frem jf. pbl § 12-8 2. ledd.*

*Statsforvalteren opprettholder vedtaket til Stavanger kommunestyre av 29.10.2020, jf. kommuneloven § 27-3 første ledd.»*

I Statsforvalterens vedtak påpekes det at studentboliger ikke er et særskilt reguleringsformål i plan- og bygningsloven, men ligger under hovedformålet «bebyggelse og anlegg». Studentboliger faller ifølge Statsforvalteren inn under underformålet «boligbebyggelse» og ikke «tjenesteyting». Statsforvalteren skriver: «Utbygging og utleie av studentboliger er ikke en offentlig oppgave eller tjenesteyting. Man kan heller ikke legge til grunn at studentsamskipnadene driver med «offentlig tjenesteyting». Selv om studentsamskipnadene er regulert gjennom en egen særlov er virksomheten like fullt privat, og ikke offentlig.» Videre skriver Statsforvalteren: «Planbestemmelsen, som angir at det skal bygges studentboliger, er med andre ord i strid med arealformålet tjenesteyting, det være seg offentlig eller privat.»

Statsforvalteren opprettholder likevel vedtaket til Stavanger bykommune med følgende begrunnelse:

*«Det bør hefte konkret usikkerhet ved en avgjørelses lovlighet før Statsforvalteren overprøver denne gjennom lovlighetskontroll. Vi kan ikke se at det hefter slik usikkerhet ved kommunens vedtak, til tross for at Statsforvalteren har kommet til at kommunens vedtak ikke kan begrunnes med at området er avsatt til offentlig tjenesteyting. Statsforvalteren har lagt stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyre ved prøvingen av det frie skjønn og finner ikke grunnlag for å overprøve de skjønsmessige vurderingene kommunen har gjort av det aktuelle tiltaket. Ved vår vurdering har vi lagt vesentlig vekt på kommunens vurderinger av at planinitiativet ikke vil føre frem.»*

### **Oppsummering**

Stavanger kommune har ønsket å sikre at bestemte private arealer på campusområdet benyttes til studentboliger i et langsiktig perspektiv. Stavanger kommune har forsøkt å oppnå dette ved å regulere aktuelle tomter til formålet «offentlig tjenesteyting for studentboliger», med hensikt å unngå at grunnen ble brukt til ordinær boligbygging. Statsforvalteren slår i vedtak med referanse 2021/1762 fast at studentboliger ligger under hovedformålet «bebyggelse og anlegg» og underformålet «boligbebyggelse», og at reguleringsformålet «offentlig tjenesteyting» ikke kan benyttes for å sikre at arealer benyttes til studentboliger. Stavanger kommune etterlyser derfor at studentboliger defineres som et eget arealformål. Hvis arealene reguleres til boligbebyggelse vurderer kommunene at det er en stor risiko for at arealene benyttes til ordinære boliger som ikke kommer studenter til gode, og som ikke er i tråd med kommunens ambisjoner for campusområdet.

### **1.3.2 Bergen**

Situasjonen i Bergen kommune avviker fra Stavanger kommune ved at universitetsområdet i Bergen er lokalisert i sentrum. En stor andel av studentene bor i Bergen sentrum, og er innkvartert i private boliger. Bergen kommune ønsker å spre studentenes boliger noe mer ved at det i større grad

etableres studentboliger *utenfor* sentrumskjernen. De opplever høy grad av konsentrasjon av studentboliger i sentrum, og opplever også at boliger i sentrum «hyblifiseres». Kommunal- og distriktsdepartementet har lagt til grunn at fellesnevneren for «hyblifisering» er at boliger bygges om, eller på annen måte tilrettelegges for beboelse for flere personer enn det som er vanlig for en bolig med tilsvarende størrelse og romløsning (Prop. 64 L (2020-2021)). Kommunen oppfatter at «hyblifisering» av boliger i sentrum bidrar til et prispress på boligene i Bergen sentrum, samt at studentbosetningen i sentrum bidrar til at bomiljøene blir lite attraktive for barnefamilier som følge av festing og mye støy. Bergen kommune ønsker derfor både å redusere omfanget av studentboliger i sentrum og spre studentboliger noe mer utenfor sentrumskjernen

Bystyret vedtok 30. januar *Boliger for studenter i Bergen – Handlingsplan mot 2030* (Bergen kommune, 2007). I denne handlingsplanen peker bystyret på at den gode kollektivdekningen gjør at mange av de banecære fortetningsområdene nær bybanestoppene er godt egnet for studentboliger.

De tre neste avsnittene beskriver tre litt ulike forhold knyttet til studentboliger som er påpekt fra Bergen kommune de siste årene, og som alle berører problemstillinger knyttet til studentboliger som reguleringsformål.

### Nærmere om «hyblifisering»

Regjeringen har pålagt kommunene å forsøke å redusere omfang av «hyblifisering» i sentrumsområder og har blant annet oppfordret kommunen til økt fokus på tilsyn for å sikre at store leiligheter i sentrumsområder ikke deles opp uten tillatelse (Prop. 64 L (2020-2021)).

Det er opp til kommunen å vurdere om oppdelte boliger skal seksjoneres eller ikke, men i mange tilfeller skjer «hyblifiseringen» uten formell søking. Kommunen har ingen fullmakt til å vurdere hvem en bolig leies ut til. Bergen kommune har tilsyn på reell «hyblifisering» (jf. pbl. 31.6 bokstav c) og har utvidet denne. Kommunen fører ikke statistikk på antall tilsynssaker de har hatt. Generelt har kommunene lite oversikt over omfanget av «hyblifisering», nettopp fordi mye av «hyblifiseringen» skjer i form av ikke-søknadspliktige tiltak.

### Studentboliger på Myndemyren ved Brann stadion

Bergen kommune har mottatt flere forslag til studentboliger lokalisert utenfor sentrum, men i nærheten av bybanestopp og undervisningssted. Et eksempel på dette er et privat forslag om å bygge studentboliger i sammenheng med Brann stadion på Mindemyren. En slik lokalisering utfordrer krav om støy og medfører at det blir svært lite grøntareal for boligene. Utbygger har imøtekommet bekymringene om at boligene blir svært støyutsatt og har tilbudt arrangementsbegrensning både i frekvens og tidspunkt på døgnet. Grøntareal ble påpekt som knapt og dette ble løst ved at gressmatten utenfor stadion ble regulert til grøntområde (og dermed allment tilgjengelig). Fagetatene hadde ingen kommentarer.<sup>2</sup> Eksemplet viser hvordan private forslag må tillempes slik at en sikrer tilstrekkelig bokvalitet, og hvorfor kommunen mener at man bør unngå at studentboligene benyttes av samme leietager over en lengre periode. Siden det i dag ikke er mulig å lovfeste formål studentboliger, må formålet sikres gjennom andre avtaler.

### Forslag til detaljregulering av Årstad Gmr 159, Bnr. 52 Reperbanen

Et ytterlige eksempel fra Bergen er forslag til detaljregulering av Årstad Gmr 159, Bnr. 52 Reperbanen. I dette eksempelet har Bergen nettopp forsøkt å få til mindre studentboligprosjekter utenfor Bergen sentrum. Prosjektet det er snakk om ligger relativt nær Høgskolen og om lag 3 km utenfor Bergen sentrum, i transformasjonsområdet Mindemyren. Prosjektet rommer til sammen om lag 422 leiligheter fordelt på ett bygg som skal rehabiliteres og ett nybygg. Student-samskipnaden i Bergen (SiB) var interessert, og prosjektet er utviklet i samarbeid mellom kommunen og SiB. Byggene er plassert i et anlegg som har betydelig antikvarisk verdi – i den gamle repslugerbanen. Studentsamskipnaden i Bergen har ansvar for forvaltning av boligene og boligbyggene. Etter hvert som saken utviklet seg, ble det klart at SiB også måtte ta ansvar for

<sup>2</sup> Byrådssak 17/Årstad, g.nr 162, Bnr 1224, 2. gangsbehandling. Ref. 2017/09997-2.



forvaltning av hele det vernede anlegget. Dermed trakk samskipnaden seg, da de mente de ikke hadde kapasitet til forvaltning av annet enn selve boligene og byggets umiddelbare nærrområder.

Bergen kommunen leter nå etter en aktør som kan ta over rollen som utleier og forvalter. De ser etter en stiftelse med et tydelig samfunnsmandat. Kommunen møter på tilsvarende utfordringer som forklart for Stavanger knyttet til det å sikre at boligene kun benyttes som bolig i en midlertidig periode og forbeholdes studenter. Kommunen ser etter ulike måter å sørge for dette på, blant annet gjennom tinglyste heftelser, eller annet. De må også vurdere hvor lenge eventuelle heftelser skal vare.

Bergen kommune ser klart sammenhengen mellom de utfordringene de har for å få etablert tilstrekkelig antall studentboliger der kommunen ønsker og dagens finansieringsordninger for oppføring av studentboliger. Kunnskapsdepartementet nedsatte i 2018 en arbeidsgruppe som skulle foreslå endringer i regelverket og praksisen knyttet til studentboligbygging i Norge. Arbeidsgruppens anbefalinger er dokumentert i rapporten «Studentboliger i Norge – Gjennomgang av tilskuddsordningen for studentboliger» (2018). I Bergen kommunes høringsuttalelse til utredningen viser kommunen til at den manglende muligheten til å spesifisere hvem boligene skal være forbeholdt, kompliserer kommunens mulighet til å oppfylle departementets ambisjoner for studentboligutviklingen framover (Bergen kommune, 2019). I uttalelsen peker Bergen kommune på at studentboliger er tema i forslag til ny kommuneplan, at de definerer studentboliger som «(boliger) som eies og driftes av en studentskipnad». De peker på at studentboliger i henhold til TEK17 kan ha andre (lavere) funksjons- og kvalitetskrav enn de som ellers er fastsatt i kommuneplanens bestemmelser. Nettopp fordi boligene kun skal benyttes i en midlertidig periode. Fravikelse fra etablerte standarder er gjort for å gi økt fleksibilitet både til utforming, lokalisering og for å redusere byggekostnader. Bergen kommune understreker at reduserte kvalitetskrav gjør det særlig viktig å sørge for at boligene kun benyttes som midlertidig bolig.

Arbeidsgruppen nedsatt av Kunnskapsdepartementet pekte på mulighetene som kommunene har for å samlokalisere studentboliger med boliger for andre formål. Det pekes blant annet på omsorgsboliger og boliger for psykisk utviklingshemmede. Bergen kommune er enige i at samlokalisering kan være fint, men ser at det medfører utfordringer. Eksemplet Reperbanen på Mindemyren viser utfordringer knyttet til drift og forvaltning. Kommunen ser også at en integrert modell med borettslag vil møte på en rekke utfordringer. Nettopp fordi studentboligene skal kunne tilbys til en lav pris, vil det trolig kreve avklaring av hvorvidt disse boligene (studentboligene) ikke skal ha eierskap til eksterne arealer som boder eller felles arealer som parkering. Små boenheter uten parkering og lagringsplass anses ikke som gode boliger til bruk over lengre perioder, og kommunen peker derfor igjen på nødvendigheten av å ha en klar forståelse av hvilke deler av boligmassen som er forbeholdt studenter.

Kort oppsummert peker kommunen på nødvendigheten av at formålet bolig blir mer nyansert og at det blir mulig å differensiere nettopp mellom studentboliger og andre boligtyper (Bergen kommune, 2019).

### 1.3.3 Trondheim

I likhet med Bergen kommune, har Trondheim et sentralt lokalisert campusområde rundt Gløshaugen og en campus lokalisert på Dragvoll om lag 6 kilometer fra bykjernen. Det er planer om å flytte Dragvoll-aktivitetene slik at campus blir samlet på Gløshaugen. Trondheims utfordringer når det gjelder studentboliger likner dels på Bergens utfordringer: også Trondheim ser en stor økning i antall hybler i sentrum. Dette til tross for at Samskipnaden i Trondheim har tatt flere initiativ for å øke studentboligmassen – blant annet på Moholt der det er fortettet med om lag 675 nye studentboliger. Trondheim ser imidlertid også en stor økning i innmeldte plansaker med hybelkollektiv og småleiligheter. I sakspapir til bygningsrådet fra 2014 framgår det at det foreligger planforslag for omtrent 2 200 boenheter i hybelkollektiv og småleiligheter.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Sak 14/29624, Trondheim kommune

Samlingen av campus har konsekvenser for hvor initiativ for nye studentboliger kommer. Trondheim ser at forslagene i økende grad handler om omregulering av næringsarealer i sentrum. Det er i den sammenheng viktig å merke seg at det generelt er lavere krav til sol, lys, uterom og støy for næringsarealer enn for boliger. Planforslagene for studentboliger medfører ofte lavere kvalitetskrav enn det som gjelder for boliger. Dette er ikke nødvendigvis ønsket fra utbygger, men type bolig med færre soverom og sentral lokalisering gir utfordringer med å møte krav til støy, dagslys, uterom og støy. Kommunen viser til at det først og fremst er fellesarealene det skorter på. Byggene som foreslås har mange enheter som skal dele det kommunen anser som små fellesarealer.

Trondheim gir uttrykk for at de generelt i studentboligprosjekter tillater flere avvik fra kommunens krav til boligkvalitet som er satt gjennom kommuneplanens arealdel enn i andre boligprosjekter. For eksempel stilles det lavere krav til uteromskrav i KPA, støykrav, krav til parkeringsplasser, lekeareal, og så videre. Studentboligene er også i hovedsak svært små enheter, og det stilles i liten grad krav til leilighetsfordeling (2-roms, 3-roms og 4-roms) slik kommunen gjør i andre prosjekter for å sikre variasjon i boligstørrelse. Trondheim er også tydelige på at de kvalitetsmessige kravene til studentboliger tilsier at de ikke bør tas i bruk av andre målgrupper eller disponeres som en varig bolig.

Trondheim ser også et annet problem med hensyn til studentboliger. De ser at studentsamskipnaden i økende grad har problemer med å få tak i aktuelle tomter til en pris som gjør at de kan bygge gode boliger. Tomter i og i umiddelbar nærhet til sentrum er kostbare og studentsamskipnaden har problemer med å nå opp i budrunder om tomtene. Når tomtene blir for kostbare, blir det vanskelig for studentsamskipnaden å oppnå tilstrekkelig kvalitet i byggene. Siden samskipnaden konkurrerer med alle andre utviklere om arealer nær campus, er Trondheim kommune opptatt av at dersom det hadde vært mulig å markere et område for studentboliger i kommuneplanen vil dette forbeholdt arealene til studentformål og påvirket prisforventningene hos grunneier tilsvarende. De mener at en slik ordning ville løst noe av kostnadsproblemet, og vært et skritt i riktig retning. I intervjuet sier de:

*«Samskipnaden har en helt andre økonomiske rammer enn private utbyggere, så de taper i kampen om tomter»*

---

Trondheim peker også på at finansieringsordningene gjør at studentsamskipnaden, når de får fatt i tomter, gjerne går for store prosjekter med mange enheter, for å klare å gjøre prosjektene lønnsomme. De sentrale tomtene har i tillegg vanskelige grunnforhold og det er dermed også kostbart å gjøre dem byggeklare. Trondheim peker på at disse forholdene ikke tas høyde for i grunnfinansieringen av studentboliger.

### **1.3.4 Oppsummert om kommunenes behov og utfordringer**

Kommunene gir uttrykk for at de i større grad ønsker å kunne styre hvor det skal oppføres studentboliger. I dag bygges studentboliger der studentsamskipnaden og andre aktører som ønsker å bygge studentboliger får tilgang på tomter og vurderer at det er hensiktsmessig å oppføre studentboliger. Kommunene erfarer at studentboliger i mange tilfeller ikke bygges der kommunen vurderer at det er formålstjenlig og hensiktsmessig å oppføre studentboliger sett ut fra et byutviklingsperspektiv. Årsakene til at initiativene ofte kommer andre steder enn kommunene ønsker, er dels fordi aktører som vil bygge studentboliger ikke får tilgang på tomter på attraktive steder, og dels fordi aktørene gjør andre vurderinger av hvor det bør oppføres studentboliger enn kommunen.

Stavangers erfaringer illustrerer at det kan være vanskelig for kommunen å tilrettelegge for at det etableres studentboliger i nærheten av campusområder hvis ikke kommunen selv er i besittelse av relevante tomter, siden det i mange tilfeller er mer kommersielt attraktivt å utvikle tomtene til ordinære boliger eller andre formål. Trondheim og Bergen fremhever at den høye konsentrasjonen av studenter i sentrumsområdene av ulike årsaker bidrar til å gjøre disse nabolagene mindre

attraktive for barnefamilier og andre beboere. Kommunene peker på at «hyblifisering» bidrar til prispress på boligene i sentrum som gjør det mer kostbart å bo i sentrumsområder for barnefamilier og andre kjøpergrupper. I tillegg peker kommunene på at «hyblifisering» kan bidra til dårligere vedlikehold av bygårder og boliger og at bomiljøene blir mindre attraktive som følge av støy og festing. Kommunene ønsker derfor i større grad at det skal bygges flere tilpassede studentboligprosjekter på steder hvor kommunen ser det hensiktsmessig for å redusere presset på den ordinære boligmassen.

Kommunene er også opptatt av at boliger som bygges som studentboliger ikke bør tas i bruk av andre målgrupper. Kommunene stiller gjerne lavere kvalitetskrav til studentboliger enn det som gjelder for boliger generelt, både for å tilpasse boligene til studentenes behov og for å bidra til å holde leieprisnivået lavt. Både studentboligenes lokalisering og utforming tilsier at kommunene ønsker at boligene kun skal benyttes til studentformål, også på lang sikt.

Innføring av nye regulatoriske virkemidler må ses i sammenheng med eksisterende virkemidler som skal bidra til at det bygges flere studentboliger. Forskrift om tilskudd til studentboliger, som forvaltes av Husbanken, skal bidra til å sikre etablering av boliger for studenter ved høyere utdanningsinstitusjoner i Norge. Tilskuddet kan gis til studentsamskipnader og i særlige tilfeller studentboligstiftelser og gis ved oppføring av studentboliger, kjøp og ombygging av eksisterende bygningsmasse til studentboliger og rehabilitering av eksisterende studentboliger i særlige tilfeller (jf. § 2 og § 3 i Forskrift om tilskudd til studentboliger). Høye tomtepriser, kombinert med dagens finansielle rammer for oppføring av studentboliger, gjør at kommunene i dag opplever at det er en utfordring at de studentboligprosjektene som faktisk realiseres ender opp som «grå betongklosser» som er «ribbet for alt ekstra». Kommunene peker i intervjuer på at det gjerne bygges høyt og tett for å sikre lønnsomhet i prosjektene. Hvis kommunene kan fastsette formål «studentbolig» i reguleringsplan, ser kommunene for seg at det vil påvirke prisforventningene til grunneier, og at grunneiere vil måtte akseptere en lavere avkastning på området, på samme måte som grunneiere i dag får lavere avkastning på delområder som reguleres til eksempelvis barnehage eller park. Kommunene argumenterer for at dette kan bidra til å dempe prispresset på sentrale tomter og avhjelpe noen av de finansielle utfordringene som oppstår i dag ved oppføring av studentboliger.

## 1.4 Forslagets relevans for kommunenes behov og utfordringer

Hovedformålet med å definere studentboliger som eget arealformål er å gi kommunene et virkemiddel for å bidra til at det bygges studentboliger der kommunen ønsker. Hvis kommunene regulerer areal til studentboliger, er utbyggerne forpliktet til å bygge studentboliger på de aktuelle arealene. Reguleringen vil dermed sette bindinger på hva slags lønnsomhet utbygger kan oppnå ved utvikling av tomten og dermed hva slags betalingsvilje de har for tomten. Hvis reguleringen «binder», det vil si at utbyggerne ville fått en høyere avkastning ved en annen regulering av tomten, så vil regulering til studentboliger bidra til lavere tomtepriser på de aktuelle tomtene enn det som ellers ville vært tilfelle. Det vil imidlertid ikke nødvendigvis være lønnsomt å bygge studentboliger på tomter som reguleres til studentboliger, selv med en veldig lav pris på eiendommene etter eventuell ny regulering. Kommunene peker i intervjuer på eksempler hvor studentsamskipnadene har slitt med å få lønnsomhet i utbyggingsprosjekter av studentboliger også i tilfeller hvor de har fått tilgang på tomter til svært gode betingelser. Hvis tomter som reguleres til studentboliger ikke blir solgt og dermed ikke utvikles, er det svært uheldig både fra et effektivitetsperspektiv og ut fra formålet med de foreslåtte lovendringene. Gitt at det eksisterer en markedspris på tomter som gjør at utbyggere faktisk ønsker å utvikle studentboliger på de aktuelle arealene, vil tiltaket imidlertid bidra til at det bygges studentboliger der kommunen ønsker. Tiltaket synes dermed relevant og treffsikkert når det gjelder kommunenes behov for å tilrettelegge for etablering studentboliger ved campusområder eller i andre utpekte områder.

Selv om tiltaket synes egnet i situasjoner hvor kommunen har særskilte behov for å få bygget studentboliger på spesifikke arealer, er det mer usikkert om tiltaket er egnet til å påvirke det samlede studentboligmarkedet og redusere omfanget av «hyblifisering» i sentrumsområder.

Tiltaket vil kunne bidra ved å øke tilbudet av studentboliger på dedikerte steder og dermed dekke noe av etterspørselen etter studentboliger. Årsakene til «hyblifisering» av ordinære boliger i sentrumsområdene, forklares imidlertid til dels av at studentene etterspør å bo i «ordinære» boliger med sentrumsnær beliggenhet. I hvilken grad tiltaket vil endre studentenes bosetningsmønster i vesentlig grad, vil avhenge av flere forhold, blant annet hvor store arealer kommunen regulerer til studentboliger (og dermed hvor mange nye studentboliger som realiseres) og hvor attraktive studentboligprosjekter som realiseres på regulerte arealer fremstår for studentene.

Hvordan reguleringen utformes og implementeres vil også kunne ha betydning for effektene av en regulering. Generelt vil det være slik at jo mer konkurransen om tomtene begrenses av reguleringen, jo større negativ prisseffekt vil reguleringen ha på tomtepriser. Hvis reguleringen kun skal omfatte studentboliger som oppføres av studentsamskipnadene og eventuelle andre stiftelser, vil det være færre aktuelle budgivere enn det som er tilfellet hvis det også åpnes for at det kan oppføres studentboliger av øvrige private utbyggere. Likevektspriser på tomter vil alt annet likt være lavere hvis det er færre aktuelle budgivere. Hvor effektive ulike utbyggere av studentboliger er og hva slags økonomiske rammebetingelser de står overfor, vil også ha betydning for deres betalingsvillighet for tomter og dermed de prismessige effektene av reguleringen i tomtemarkedet. Det kan imidlertid være juridiske problemstillinger knyttet til å avgrense tilgangen på tomter til kun visse typer aktører som studentsamskipnaden og andre private stiftelser som eventuelt bør vurderes nærmere.

Kommunene peker også på at det er en utfordring i dag at kvaliteten på boligene i studentboligprosjekter til dels er lav. Etter vår vurdering er det usikkert om de foreslåtte lovendringene kan bidra til å heve kvaliteten i studentboligprosjekter. Reguleringen kan bidra til at utbyggere av studentboliger får enklere tilgang på tomter, og eventuelt til en lavere pris, noe som kan forbedre lønnsomheten i studentboligprosjekter. Det er imidlertid ikke gitt at utbyggerne ønsker å ta ut eventuelt økte marginer i høyere kvalitet i prosjektene. I hvilken grad de ønsker å gjøre dette, vil blant annet avhenge av hvordan både kostnader og studentenes betalingsvillighet påvirkes av ulike typer kvalitet.

Kommunene peker på at de har praksis for å redusere ulike kvalitetskrav til boliger hvis formålet med boligene er å bosette studenter for å sikre at det investeres i studentboliger og at leieprisen holdes lav. Kommunen mener også at nettopp dette forholdet – reduserte kvalitetskrav – gjør det særlig viktig å sørge for at studentboligene kun benyttes til det utpekte formålet, nemlig som bolig for studenter mens de studerer. Kommunene frykter at det kan bidra til levekårsutfordringer hvis boliger oppført som «studentboliger» benyttes som bolig over lengre tid av barnefamilier og andre målgrupper. Hvis studentboligene bygges uten at de tilfredsstillende alle krav til bolig i byggteknisk forskrift (TEK17), vil de i utgangspunktet heller ikke være godkjent til bruk som en permanent bolig. Kravene i TEK17 kan på den måten bidra til å sikre at studentboligene over tid kun benyttes til det formålet de er tiltenkt (gitt tilstrekkelige mekanismer for kontroll og tilsyn). Samtidig er ikke TEK17 et virkemiddel for å styre arealbruk, men et virkemiddel for å stille minimumskrav til byggetekniske egenskaper i bygninger. Hovedformålet med de foreslåtte lovendringene er å gi kommunene et virkemiddel for å styre hvor det bygges studentboliger. Selv om byggteknisk forskrift kan gi noen rammer for styring i kommunene, vil det være indirekte og gi kommunene lite tydelige rammer for styring av arealbruk. Selv om hovedintensjonen med de foreslåtte lovendringene er å gi et virkemiddel for å styre arealbruk, kan det å regulere arealer til studentboliger også bidra til å tydeliggjøre overfor ulike aktører hva som er formålet med boligene - også etter at bygningene er oppført.

## 1.5 Prinsipielle og juridiske vurderinger

### Mulig implementering av studentboliger som eget arealformål i plan- og bygningsloven

Boliger rettet mot spesielle målgrupper (studentboliger, eldreboliger, flyktningeboliger, mv.) er ikke definert som arealformål i dag. I plan- og bygningsloven § 11-7 Arealformål i kommuneplanens arealdel, og tilsvarende i §12-5 Arealformål i reguleringsplan, listes det opp

hovedformål og lovlige underformål for henholdsvis kommuneplanens arealdel og reguleringsplan. Disse arealformålene er videre utkrystallisert i kart- og planforskriftens vedlegg 1A. Dersom en ønsker at studentboliger skal være definert som eget arealformål, vil dette kunne gjøres ved definere studentboliger som et eget underformål under arealformålet «Bebyggelse og anlegg», jf. pbl. § 11-7 nr. 1 (kommuneplan), og tilsvarende i pbl. § 12-5 nr. 1 (reguleringsplan). For eksempel kan det tas inn som et underformål mellom «bebyggelse for offentlig eller privat tjenesteyting» og «fritids- og turistformål».

Det vil i tillegg være behov for å oppdatere vedlegg 1A til kart og planforskriften som konkretiserer arealformål i kommuneplanens arealdel og i reguleringsplan, jmfør plan- og bygningsloven § 11-7 og § 12-5. Hvilke eventuelle absolutte krav som må kunne stilles til studentboliger, vil også trolig kunne styres gjennom forskrift.

#### **Plan- og bygningsloven § 11–7 Arealformål i kommuneplanens arealdel**

Kommuneplanens arealdel skal i nødvendig utstrekning vise arealformål som er angitt i nr. 1 til 6. Hovedformålene kan etter behov inndeles i angitte underformål.

Arealformål:

1. **Bebyggelse og anlegg.** Underformål: Boligbebyggelse, fritidsbebyggelse, sentrumsformål, kjøpesenter, forretninger, bebyggelse for offentlig eller privat tjenesteyting, fritids- og turistformål, råstoffutvinning, næringsbebyggelse, idrettsanlegg, andre typer anlegg, uteoppholdsarealer, grav- og urnelunder.
2. **Samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur.** Underformål: Veg, bane, lufthavn, havn, hovednett for sykkel, kollektivnett, kollektivknutepunkt, parkeringsplasser, traséer for teknisk infrastruktur.
3. **Grønnstruktur.** Underformål: naturområder, turdrag, friområder og parker.
4. **Forsvaret.** Underformål: Ulike typer militære formål.
5. **Landbruks-, natur- og friluftformål, samt reindrift.** Underformål: 1) areal for nødvendige tiltak for landbruk og reindrift og gårdstilknyttet næringsvirksomhet basert på gårdens ressursgrunnlag, 2) areal for spredt bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse mv., jf. § 11–11 nr. 2.
6. **Bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsone.** Underformål: Ferdsel, farleder, fiske, akvakultur, drikkevann, natur- og friluftsområder hver for seg eller i

#### **Definisjon av studentboliger som arealformål**

Det vil også være behov for å ta stilling til hvordan arealformålet «studentbolig» skal defineres, for eksempel om det kun skal omfatte studentboliger som forvaltes av studentsamskipnader og andre studentboligstiftelser eller om også studentboliger som oppføres av øvrige private utbyggere skal omfattes av bestemmelsene. Hvis tilgangen på tomter begrenses til studentsamskipnadene og studentboligstiftelser, vil det kunne gi konkurransevridende effekter siden også private utbyggere kan ha et ønske om å bygge studentboliger. Det bør derfor utredes nærmere om det vil være mulig å peke på at kun spesielle utbyggere skal kunne bygge studentboliger.

Det er relevant å nevne i denne sammenheng at byggt teknisk forskrift (TEK17) allerede forutsetter at studentboliger er en kategori som lar seg følge opp i byggesaksbehandling, og ved eventuelle

lovendringer i plan- og bygningsloven kan det være aktuelt å ta i bruk tilsvarende definisjon og operasjonalisering av studentbolig som kategori. I TEK17 § 1-2 er det skissert at bygninger som oppføres som studentboliger av studentsamskipnader og studentboligstiftelser som har mottatt tilsagn om tilskudd til studentboliger etter forskrift 28. januar 2004 nr. 424 om tilskudd til studentboliger unntas visse krav i TEK17. De samme unntakene gjelder for andre studentboliger dersom «det tinglyses en heftelse på eiendommen om at boligen skal benyttes til utleie for studenter i minst 20 år fra ferdigattest eller midlertidig brukstillatelse.»

#### **Byggteknisk forskrift (TEK17) § 1-2. Forskriftens anvendelse på særskilte tiltak**

(6) I bygninger som oppføres som studentboliger av studentsamskipnader og studentboligstiftelser som har mottatt tilsagn om tilskudd til studentboliger etter forskrift 28. januar 2004 nr. 424 om tilskudd til studentboliger,

- a) er det tilstrekkelig at 20 prosent av boenhetene oppfyller kravene til tilgjengelig boenhet i § 12-7 fjerde ledd, § 12-8 første ledd, § 12-11 tredje ledd og § 12-18 tredje ledd, og utforming av bad og toalett i § 12-9 første ledd
- b) gjelder ikke krav om bod etter § 12-10 annet ledd
- c) skal det for besøkende være likestilt tilgang til toalett som oppfyller § 12-9 første ledd i hver etasje i bygning med krav om heis.

(7) Unntakene i sjettede ledd gjelder også for andre studentboliger dersom det tinglyses en heftelse på eiendommen om at boligen skal benyttes til utleie for studenter i minst 20 år fra ferdigattest eller midlertidig brukstillatelse. Det skal dokumenteres at heftelsen er tinglyst og dokumentasjonen skal være godtatt av kommunen før igangsettingstillatelse kan gis.

#### **Mulighet for kontroll og tilsyn**

Det kan imidlertid være utfordrende i praksis å sørge for at reguleringen gir virkninger i tråd med målsetningene og at studentboligene ikke tas i bruk av andre målgrupper, mv.

Ulovlighetsoppfølging er en utfordring i dag, også i tilfeller hvor det er opplagte brudd på plan- og bygningsloven, og dermed ikke en særskilt utfordring som oppstår hvis studentboliger defineres som eget arealformål. I tilfeller hvor testing av areal- og funksjonskrav ikke er tilstrekkelig for å sikre ulovlighetsoppfølging, er det særlig store og vanskelige bevisproblemer. Kommunene har dessuten i mange tilfeller begrenset kapasitet og muligheter til å sørge for ulovlighetsoppfølging.

Det kan derfor være behov for at en videre utvikling av plan- og bygningsloven som styringsvirkemiddel, følges opp av en tilhørende utvikling på kontrollsidene. Det bør vurderes om man bør endre hjemlene for ulovlighetsoppfølging i plan- og bygningsloven. En mulighet er å endre hjemlene i plan- og bygningsloven når det gjelder ulovlighetsoppfølging slik at det også gis hjemler til å kontrollere at de som til enhver tid bor i bygg som er klausulert kan dokumentere at de har studentbevis. For å skape en tydelig hjemmel for kontroll, kan man for eksempel vurdere å ta inn en setning i pbl. § 32-3 siste setning. «Med forhold i strid med loven mens også bruk av boliger i strid med klausuleringer i plan til studentboliger eller annen særlig aktivitet». En slik hjemmel vil være viktig for å sikre grunnlag for kontroll. Samtidig vil det fremdeles være en praktisk utfordring å få kommunene til å faktisk føre tilsyn.

### **1.6 Oppsummering og veien videre**

Utgangspunktet for forslaget om at studentboliger bør defineres som eget arealformål er at kommunene i større grad ønsker å styre hvor det oppføres studentboliger ut fra vedtatte samfunnsmessige målsetninger om arealbruk. I dag opplever kommunene at studentsamskipnadene i noen tilfeller ikke ønsker å bygge studentboliger der kommunene vurderer at det er formålstjenlig og hensiktsmessig å ha studentboliger eller at de ikke får tak i tomter der det er ønskelig med studentboliger.

Kommunenes ønsker må ses i sammenheng med praktiske utfordringer med å håndtere ulike overordnede hensyn i planleggingen. Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging pålegger kommunen å fremme utvikling av kompakte byer og tettsteder, redusere transportbehovet og legge til rette for klima- og miljøvennlige transportformer. Samling av campus i sentrum eller i sentrumsnære noder der det er god kollektivdekning faller godt inn i en slik politikk. Samtidig er sentrumsnære og stasjonsnære områder kostbare å bygge i. Tilskuddet til studentboliger er begrenset, og regulert leie tilsier at byggekostnadene ikke kan bli for høye. I mange tilfeller er det derfor krevende for utbyggere av studentboliger å få tilgang til tomtearealer i de mest attraktive områdene.

Etter vår vurdering vil tiltaket (å definere studentboliger som eget arealformål) være mest relevant for kommunenes behov for å sørge for etablering av studentboliger ved campusområder eller i andre utpekte områder. Det er mer usikkert om tiltaket kan bidra til å endre studentenes bosetningsmønster eller å avhjelpe utfordringer knyttet til for eksempel «hyblifisering» i sentrumsområder i noen bykommuner. Studentenes bosetningsmønster bestemmes til dels av hvor det tilbys egnede boliger for studenter, men også av studentenes etterspørselsmønster, som vil si hvor studentene ønsker å bo og hva slags type boliger de ønsker å bo i. Hvorvidt tiltaket kan bidra til å påvirke studentenes bosetningsmønster, vil avhenge av i hvor stort omfang kommuner regulerer arealer til studentboliger og hvor attraktive de aktuelle studentboligprosjektene er. Det er også usikkert om tiltaket vil kunne bidra til å heve kvaliteten i studentboligprosjekter.

Hittil har man ikke hatt tradisjoner for å styre målgrupper for boliger eller bygg gjennom plan- og bygningsloven. Likevel er det lange tradisjoner for å iverksette arealplaner som begrenser grunneiernes eiendomsrett. Kommunene kan i dag bestemme blant annet boligtype, leilighetsmiks, samlet TU etc. På samme måte som en forventer at kommunene bruker reguleringsretten fornuftig og er i stand til å balansere krav som gir gode boligområder med god forståelse av økonomi og lønnsomhet i utbyggingsprosjektene, må en forvente at kommunene også vil bruke en rett til å regulere arealer til studentboliger fornuftig og balansert.

Vi har i dette notatet gjort noen foreløpige vurderinger rundt kommunenes behov for at studentboliger skal kunne være eget arealformål, forslaget relevans for kommunenes behov og prinsipielle og juridiske problemstillinger knyttet til forslaget. Det er etter vår vurdering ikke prinsipielt sett problematisk å definere studentboliger som eget arealformål.

Innenfor rammene av oppdraget har vi ikke hatt mulighet til å utrede de samfunnsøkonomiske virkningene av forslaget, og vi har dermed ikke grunnlag for å gi en samlet vurdering av forslaget. For å gi en anbefaling av om forslaget bør eller ikke bør innføres, er det behov for en bredere utredning av forslaget i tråd med utredningsinstruksens krav. Det er blant annet behov for en grundigere kartlegging og vurdering av hvilke virkninger forslaget vil ha for ulike sentrale interessenter som studenter, utbyggere og studentsamskipnadene.

## 2. Referanser

Arbeidsgruppe nedsatt av Kunnskapsdepartementet, 2018. *Studentboliger i Norge – Gjennomgang av tilskuddsordningen for studentboliger*, Oslo: Kunnskapsdepartementet.

Bergen kommune, 2007. *Boliger for studenter i Bergen – Handlingsplan mot 2030*, Bergen: Bergen kommune.

Bergen kommune, 2019. *Høringsuttalelse - Gjennomgang av tilskuddsordningen for studentboliger*, Bergen: Bergen kommune.

Innst. 5 S (2021–2022), 2021. *Innstilling til Stortinget fra finanskomiteen*, Oslo: Stortinget.

Oslo Economics og OsloMet, 2022. *Utredning om sosial bærekraft og planbestemmelser om boligsammensetning (OE-rapport 2021-74.)*, Oslo: Utarbeidet på oppdrag for Kommunal- og distriktsdepartementet.

Prop. 64 L (2020-2021), 2020. *Endringer i plan- og bygningsloven, eierseksjonsloven og matrikkellova (endret regelverk for eksisterende byggverk og oppdeling av boenheter til hybler mv.)*, Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.



oslo**economics**

*[www.osloeconomics.no](http://www.osloeconomics.no)*

post@osloeconomics.no  
Tel: +47 21 99 28 00  
Fax: +47 96 63 00 90

Besøksadresse:  
Kronprinsesse Märthas plass 1  
0160 Oslo

Postadresse:  
Postboks 1562  
Vika  
0118 Oslo