



Länsstyrelsen
Västerbotten

Yttrande

1 (8)

Datum
2024-10-02

Diarienummer
5140-2024

Landsbygds- och
infrastrukturdepartementet
li.remissvar@regeringskansliet.se

Begäran om yttrande över Uppdrag att föreslå lättnader på byggkraven för studentbostäder, LI2024/00994. Svar senast 2024-10-04.

Er beteckning: LI2024/00994

Sammanfattning

I mars 2023 fick Boverket i uppdrag av regeringen att utreda möjligheterna att minska kostnaderna vid byggandet av studentbostäder och möjliggöra ett ökat och mer differentierat utbud av sådana bostäder genom att föreslå lättnader på byggkraven för studentbostäder.

Boverkets bedömning är att lättnader i kraven på tillgänglighet och användbarhet samt en ändring i trafikbullerförordningen kan ge en viss minskning i byggkostnader per bostad och en ökad flexibilitet i byggandet vilket i förlängningen kan komma att medföra ett ökat byggande.

Länsstyrelsens samlade bedömning är att det är ovisst om ett genomförande av förslaget resulterar i så pass lägre kostnader för nyproduktion att det effektivt skulle stimulera ett ökat nybyggande eller resultera i nämnvärt lägre hyror för nyproducerade studentbostäder. Boverket använder också själva relativt försiktiga formuleringar (se *Förslag, diskussion och slutsatser* s.26) som "eventuellt lägre hyra" och att förslagen "innebär en viss minskning av kostnaderna för bostadsbyggandet". Mot dessa något osäkra vinster ska ställas en rad faktiska och tänkbara nackdelar som redogörs för nedan under rubriken *Länsstyrelsens synpunkter*.

Länsstyrelsens synpunkter

Kostnadseffektivitet

Uppdraget att utreda möjligheterna och (åtminstone till en del) minska kostnaderna vid byggandet av studentbostäder och möjliggöra ett ökat och mer differentierat utbud är potentiellt en ganska stor uppgift.

Om Boverkets förslag om lättnader i kraven på tillgänglighet och användbarhet ska genomföras så är det essentiellt att det faktiskt påtagligt minskar produktionskostnaderna för studentbostäder. Om förslaget inte medför några mätbara fördelar - ett ökat byggande eller lägre hyror för studenter - så blir nackdelarna med förslaget klart övervägande.

Produktionskostnad styrs av en mängd faktorer; fastighetspriser, materialanvändning, logistiska frågor, byggteknik, markförhållanden, produktionsmetoder, teknisk nivå och standard, tidsåtgång i projektering och planskeden, konkurrens på byggmarknaden, skatter och direkta eller indirekta subventioner för att nämna några. Eftersom produktionskostnaderna är kopplade till så många variabler är det också högst osäkert om man på kortare sikt kommer att kunna märka av någon önskad effekt (ett ökat byggande av studentbostäder och lägre hyror) enbart av att förslaget genomförs.

Markpriserna är visserligen ofta höga i de lägen där studenter ofta vill bo (centrala lägen i en universitetsstad eller nära en högskola), så den yta en bostad upptar är onekligen en betydande faktor. Likväl kvarstår det faktum att många andra omständigheter behöver vägas in för att kunna troliggöra att förslaget påtagligt skulle stimulera nyproduktion.

Gällande möjligheten att reducera kostnader genom att bygga mindre (från tidigare minimum 16 m² till 13 m²), så är det i första hand hygienrummens storlek som påverkas. Hygienrum kostar i regel mer att bygga än en del andra bostadsutrymmen, men ett tillgängligt badrum med WC på ex. 2,8 m² har delvis samma kostnader (avlopp, badrumsporslin, annan fast inredning) som ett otillgängligt badrum med WC på ex. 1,4 m². Att kostnader kopplade

till hygienrum minskar något kan i sig vara positivt, men förslaget innebär att man även behöver kompensera lägenheternas små hygienrum med ytterligare toaletter i byggnadernas allmänna utrymmen: De bostäder som inte är tillgängliga och användbara ska ändå kunna besökas av personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga eftersom man i närheten ska ha tillgång till ett tillgängligt och användbart toalettrum. Kostnader för dessa tillkommande toaletter behöver vägas in i beräkningen, då de inte skulle behöva byggas om alla lägenheter var tillgängliga och användbara.

I förslaget ingår att man ställer krav på att 20 % av de nybyggda studentbostäderna fortsatt ska göras fullt ut tillgängliga och användbara, och att dessa tillgängliga lägenheter i första hand ska nyttjas av personer med nedsatt rörelse- och orienteringsförmåga. Länsstyrelsen kan inte utläsa vilken metod som skulle säkra att de tillgängliga lägenheterna går till personer med nedsatt rörelse- och orienteringsförmåga. Om t ex metoden skulle innebära att en viss andel av det tillgängliga (16 m²) beståndet skulle behöva stå vakant för att säkerställa att personer med nedsatt rörelse- och orienteringsförmåga kan få tillgång till just dessa, så skulle vinsten med att krympa övriga beståndet med 3 m² per enhet troligen konsumeras av den förlust som perioder av outnyttjade lägenheter skulle innebära.

Boverket konstaterar att man behöver se över även andra aspekter än byggregler för att få den effekt som efterfrågas i uppdraget. Länsstyrelsen Västerbotten instämmer i den bedömningen.

Buller

Boverket förespråkar också en ändring i trafikbullerförordningen. En översyn av trafikbullerförordningen ingår inte i Boverkets uppdrag, men Boverket föreslår i alla fall att varje enskild bostad inte behöver ha rum vända mot en ljuddämpad sida. Boverket menar dock att de hälsomässiga konsekvenserna av en sådan ändring måste utredas vidare.

Att de hälsomässiga konsekvenserna av en sådan ändring måste utredas vidare antyder möjligtvis att Boverket inte anser det vara säkerställt att ett sådant förslag är lämpligt. Länsstyrelsen bedömer att förslaget att stryka formuleringarna som styr planlösning i § 4 trafikbullerförordningen riskerar att få negativa konsekvenser såsom en sämre boendemiljö och en sämre folkhälsa.

Möjligheter för framtida anpassning

Den bostadsbrist som finns i Sverige är generellt kopplad till den ökade befolkningen i storstadsområdena, och underskott på bostäder för studenter grundas mer specifikt i att det finns för få lediga och/eller billiga bostäder i större utbildningsorter.

Enligt statistik från SCB (Regionala befolkningsframskrivningar, 2024-2040) kan man - i alla län - vänta att antalet barn kommer att minska, medan antalet äldre beräknas öka. Andelen av befolkningen som är 65 år och äldre kommer vara högre 2040 än 2021 i samtliga län och i princip alla kommuner. Nativiteten är låg; barnafödandet har i förhållande till befolkningen aldrig varit lägre i Sverige (statistik från SCB publicerad 2024-02-22). Antalet nyfödda i riket år 2023 var det lägsta på 20 år - och antalet födda barn per kvinna det lägsta som någonsin uppmätts. Särskilt på mindre studieorter kan studentbostäderna behöva ändras över tid, exempelvis genom att konverteras till äldreboende.

Möjligheterna att omvandla en kategoribostad (som studentboende) till boende för en annan grupp försvåras om alla utrymmen är extremt små och hygienutrymmen inte är tillgängliga. Länsstyrelsen bedömer att det på lång sikt är mer effektivt med ett bostadsbestånd som kan tillgodose bostadsbehov för fler situationer. Att fler bostäder även passar som exempelvis äldreboende kan på sikt underlätta flyttkedjor och därmed frigöra bostäder för yngre målgrupper. Bland miljömålen för Agenda 2030 spelar mål 11 (hållbara städer och samhällen) och mål 12 (hållbar konsumtion och produktion) viktiga roller i samhällets förflyttning mot cirkularitet. Om en framtida omvandling (från studentbostad till en annan bostadstyp) kräver stora fysiska ingrepp så kan det leda till både ökade kostnader och materialavfall samt mindre flexibilitet och cirkularitet.

Förslagets påverkan på övriga bostadsbestånd

Det finns en risk att studentbostäder (som beviljats lov med lättnader från tillgänglighetskraven) på olika vägar övergår till att vara "vanliga" bostäder utan att ändringen alls registreras hos myndighet. Föreslagna förändringar riskerar därför att på sikt spilla över till den övriga bostadsmarknaden för små bostäder.

Det krävs visserligen bygglov om en byggnad helt eller delvis tas i anspråk eller inreds för ett väsentligen annat ändamål, men rättspraxis visar inte att studentbostad är ett väsentligt annat

ändamål än bostad för icke-student. Det kommer därför normalt inte finnas någon prövning i övergången, vilket praktiskt sett kan innebära att föreslagna ändringar kring tillgänglighet - med eller utan uppsåt - på längre sikt införs på flertalet små bostäder.

Även på kort sikt kan en implementering av förslaget innebära vissa önskade effekter på hyresmarknaden för små bostäder.

Länsstyrelsen förstår förslaget som att lättnader i kraven på tillgänglighet och användbarhet vid nyproduktion ska gälla om ett bostadsprojekt benämns "studentbostäder" i samband med lovprövning. Om lättnaderna i kraven innebär lägre kostnader för en byggherre samt senare hyresvärd så kan det finnas ekonomiska incitament för denna att vara mindre pedantisk med studiekontroll av sina hyresgäster. Det blir då snarast upp till kommunen att bedöma om man ska bedriva aktiv tillsyn kring frågan om samtliga de boende faktiskt är aktiva studenter. Detta är en generell problematik med kategoribostäder där kategorin innebär lättnader.

Boverkets förslag i samband med ombyggnation

Enligt PBL och PBF finns redan vissa möjligheter att anpassa och göra avsteg ifrån tillgänglighetskraven vid ändring av byggnader.

Vid en ändring som inte är en ombyggnad får man anpassa och göra avsteg från tillgänglighetskraven med hänsyn till varsamhetskravet och förvanskningsförbudet samt därutöver:

- med hänsyn till byggnadens förutsättningar, och
- om det är uppenbart oskäligt med hänsyn till ändringens omfattning.

Vid ombyggnad får man anpassa och göra avsteg från tillgänglighetskraven med hänsyn till varsamhetskravet och förvanskningsförbudet samt därutöver:

- om det är uppenbart oskäligt med hänsyn till byggnadens förutsättningar, och
- om det är uppenbart oskäligt med hänsyn till ändringens omfattning.

För att underlätta nyttjandet av det befintliga beståndet, minska klimatpåverkan och för att möjliggöra för marknaden att reducera

produktionskostnad där det så är görligt så ser Länsstyrelsen Västerbotten positivt på att delar av förslaget skulle kunna gälla vid viss ombyggnad. Exempelvis kunde detta ske med en justering av Plan- och bygglag 8 kap. 7 § och Plan- och byggförordning 3 kap. 23 §.

Rättigheter för personer med funktionsnedsättning

Det nationella målet för funktionshinderspolitiken ska säkerställa jämlika levnadsvillkor för den som lever med funktionsnedsättning. Målet beslutades 2017 och utgår från FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. För att nå det nationella målet ska genomförandet av funktionshinderspolitiken utgå från fyra inriktningar:

- universell utformning
- befintliga brister i tillgängligheten
- individuella stöd och lösningar för individens självständighet
- förebygga och motverka diskriminering.

Principen om universell utformning handlar om att skapa lösningar som fungerar för så många som möjligt redan från början.

Länsstyrelsen Västerbotten menar att de föreslagna lättnaderna kring tillgänglighet inte går i linje med det nationella målet för funktionshinderspolitiken och dess inriktning om universell utformning och att åtgärda befintliga brister i tillgänglighet.

Som Boverket själv bedömer så finns det en risk att förslaget kan leda till ökad boendesegregation bland studenterna. Det skulle exempelvis kunna innebära att boenden skapas som skiljer ut gruppen studenter med funktionsnedsättningar och därmed bygger upp barriärer gentemot övriga gruppen studenter (s. 51).

Förslaget riskerar således att strida både mot Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och det nationella politiska målet för funktionshinderspolitiken. Förslaget berör åtminstone tre artiklar i konventionen; Dels om universell utformning (artikel 2), dels om tillgång på lika villkor som andra till den fysiska miljön (artikel 9) samt rätten för personer med funktionsnedsättning att leva i samhället med lika valmöjligheter och att inte tvingas bo i särskilda boendeformer (artikel 19).

Boverket skriver att de studentbostäder som inte är tillgängliga och användbara ska kunna besökas av personer med nedsatt rörelse-

eller orienteringsförmåga. Dessa bostäder ska i närheten ha tillgång till ett tillgängligt och användbart toaletterum. Det finns en viss otydlighet med uttryckssättet ”i närheten”. Det kan knappast finnas en stor täthet av dessa extra toaletterum, eftersom den potentiella ekonomiska vinsten med att minska det ordinarie beståndets wc-mått då kraftigt reduceras. Externa toaletterum är inte heller en helt oproblematisk lösning om det innebär att gäster med exempelvis nedsatt rörlighet eller orienteringsförmåga nattetid ska behöva uppsöka toaletter placerade i de allmänna utrymmena i ett flerbostadshus. Länsstyrelsen är tveksam till bedömningen om att bostadsfunktioner såsom matlagning och hygien inte är nödvändiga för att möjliggöra för besök och umgänge.

FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning

Det är inte klarlagt om lättnaderna kommer påverka huruvida Sverige framöver kan leva upp till FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. I den senaste granskningen (gjord av FN:s funktionsrätts-kommitté i Genève) om hur Sverige lever upp till sina åtaganden enligt konventionen (publicerad 2024) framförs kritik. Kritiken gör gällande att personer med funktionsnedsättning inte kan välja var och vem de ska bo med på lika villkor som andra. Granskningskommittén rekommenderar Sverige att genomföra åtgärder för att ”undanröja sådant som hindrar personer med funktionsnedsättning från att välja var och med vem de ska bo, inbegripet en ökning i utbudet av säkra och tillgängliga boenden i samhället till överkomlig kostnad”.

Andra synpunkter

Akkumulativ effekt

Förslaget om lättnader på byggkrav för studentbostäder behöver läsas samman med andra aktuella förändringar av byggregler. Exempelvis så innebär en del av de s.k ”Möjligheternas byggregler” ändrade krav på tillgång till dagsljus. De nya reglerna anger inte längre ett krav på direkt dagsljus. Detta medger andra lösningar (som exempelvis reflekterat dagsljus, fiberkabel eller annan teknik) så länge som kravet på dagsljusfaktor kan uppnås. Kommande byggregler möjliggör också för rumshöjder som är lägre än dagens standard (2,4 meter).

Regellättnaderna som nu föreslås möjliggör att minsta boarea för bostäder (som inte har några bostadsfunktioner som delas) kan minskas från cirka 16 m² till cirka 13 m², där själva rummet (för

studier, umgänge, sömn och vila mm) i praktiken kan bli så litet som cirka 6,5 – 7 m². I en mycket liten bostad kan fönsteröppningar innebära en viktig möjlighet till utblick, upplevelse av rymd, reglering av luftflöde och värme och kanske möjligheter till social interaktion.

När man läser samman förslaget med andra lättnader så innebär det att man i framtiden möjliggör nyproduktion av bullerutsatta lägenheter på 13 m² med låg takhöjd, där spisen är placerad i anslutning till hatthyllan och där bostaden saknar egentliga fönster. Om man ska motivera en sådan låg standard på bostäder med att det i alla fall kommer att byggas många av dessa, så bör man noga avväga vilka eventuellt andra, negativa konsekvenser det kan medföra.

Boverket för en viss diskussion om bostadsstorlek och vilken påverkan små bostäder har på exempelvis psykisk hälsa. Boverket gör bl. a. bedömningen att studenterna inte kommer att känna sig isolerade och ensamma trots mindre studentbostäder om det finns gott om aktiviteter runt omkring bostaden. Länsstyrelsen Västerbotten håller med om att bostadens storlek och utformning spelar mindre roll om den boende sällan är i bostaden. Det finns dock problem med att utgå från att studenter generellt sällan ska vara hemma under en period om kanske fem år. Exempelvis har pandemitiden 2019 – 2022 visat att bostäder i perioder kan behöva användas som arbets- och mötesplats.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av länsarkitekt Elin Olsson med samhällsplanerare Olle Backman som föredragande.