

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Landsbygds- och
infrastrukturdepartementet

Yttrande över Boverkets rapport Uppdrag att föreslå lättnader på byggkraven för studentbostäder

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet bedömer att konsekvensutredningen uppfyller kraven i förordning (2024: 183) om konsekvensutredningar.

Motivering till Regelrådets ställningstagande

Regellättnaderna innebär att fyra av fem nybyggda eller renoverade studentbostäder får undantag från kraven på tillgänglighet för personer med nedsatt rörelseförmåga. Syftet är att minska kostnaden vid byggandet genom att studentbostäderna kan byggas med mindre area. Därigenom kan en byggnad med studentbostäder rymma fler studentbostäder. Fler antal boende kan rymmas per areaenhet, och det finns förutsättningar för lägre hyra.

Regelrådet finner redovisning av 2 delaspekter bristfälliga. Det handlar om hur och när konsekvenserna av förslaget ska utvärderas och förslagets överensstämmelse med EU-rätten och om förslaget går utöver minimikraven. Förslaget handlar om regelförenklingar och övriga delaspekter i konsekvensutredningen är tillräckligt redovisade.

Innehållet i förslaget

Boverkets förslag innebär att plan- och bygglagen (2010:900), PBL, ändras så att det införs möjlighet till undantag från krav på tillgänglighet och användbarhet för högst 80 procent av byggnadens studentbostäder vid uppförande. Som utgångspunkt styrs det inte i reglerna var de tillgängliga och användbara studentbostäderna ska placeras. Förslaget kommer även att bli utgångspunkt för ändring av byggnader som berör studentbostäder. Studentbostäder definieras som bostäder avsedda för studerande på universitet, högskola eller annan eftergymnasial utbildning.

Regellättnaderna möjliggör att minsta boarea för bostäder som inte har några bostadsfunktioner som delas kan minskas från cirka 16 kvadratmeter till cirka 13 kvadratmeter.

Det föreslås även ändring i plan och byggförordningen (2011:338).

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2026.

Bedömning av delaspekter

Problembeskrivning och syftet med förslaget

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.

Det anges att uppdraget innebar att utreda lättnader i kraven avseende bostäders lämplighet för det avsedda ändamålet, tillgänglighet och användbarhet, skydd med hänsyn till hygien, hälsa och miljö avseende dags- och solljus samt skydd mot buller. Boverket har tolkat uppdraget som att utredningen skulle behandla både tekniska egenskapskrav och utformningskrav.

Det beskrivs i förslaget att syftet med regellättnaderna är att kunna öka byggandet av studentbostäder och minska kostnaden vid byggandet genom att studentbostäderna kan byggas med mindre area. Därigenom kan en byggnad med studentbostäder rymma fler studentbostäder. Fler antal boende kan rymmas per areaenhet, och det finns då förutsättningar för att hyran kan bli lägre.

Regelrådet finner problembeskrivning och syftet med förslaget tydlig och godtagbar.

Konsekvenser om ingen åtgärd vidtas

Det anges i konsekvensutredningen, och återgett i avsnittet om *Förslagets effekter för företagens kostnader och intäkter* nedan att Boverket tidigare har uppskattat produktionskostnaderna per kvadratmeter boarea till 28 703 kronor uttryckt i 2011 års priser, vilket medför en produktionskostnad per bostad på cirka 459 000 kronor för nollalternativet.

Regelrådet kan konstatera att förslagsställaren har uppskattat en produktionskostnad för nollalternativet, som i detta förslag innebär 16 kvadratmeter i stället för 13 kvadratmeter, vilket ger en väldigt tydlig bild.

Regelrådet finner redovisningen av konsekvenser om ingen åtgärd vidtas väl godkänd.

Alternativa lösningar

Det anges i konsekvensutredningen att vad gäller lättnader i kraven på tillgänglighet och användbarhet har Boverket övervägt regleringsalternativ med olika avgränsningar, såsom:

- införa att en viss andel av nya studentbostäder som byggs ska vara tillgängliga och användbara
- införa att en viss andel av nya studentbostäder som byggs ska vara tillgängliga och användbara i kombination med att övriga studentbostäder ska kunna besökas av personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga.
- införa lättnader enbart för ändring av studentbostäder, till exempel genom att
 - för studentbostäder ta bort kriteriet "uppenbart" oskäligt för att kunna göra avsteg från tillgänglighetskraven, se 8 kap. 7 § PBL
 - utöka undantaget från krav på tillgänglighet och användbarhet till att gälla fler situationer än när bostäder på högst 35 kvadratmeter inreds på en vind. Det kan antingen vara att undantaget skulle gälla även för studentbostäder större än 35 kvadratmeter, eller att undantaget inte skulle vara begränsat till att gälla vid inredning av vind.
- Boverket har även undersökt hur reglerna för studentbostäder är utformade i Norge och Finland.

Alternativa förslag till lättnader har lyfts i dialog med externa aktörer som fått tillfälle att lämna synpunkter.

Det uppges att Boverket har övervägt att införa lättnader enbart för ändring av befintliga byggnader. Detta har dock inte ansetts leda till en tillräcklig ökning av byggandet av studentbostäder för att få den effekt som efterfrågas i uppdraget, eftersom endast en mindre andel av alla nya studentbostäder tillskapas genom ändring av befintligt bestånd.

Det uppges att ett undantag från kraven för en viss andel studentbostäder utan krav på att övriga studentbostäder ska kunna besökas av personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga har utretts, men inte bedömts lämpligt. Boverket menar att det är av största vikt att alla ska kunna besöka en studentbostad och delta i sociala sammanhang. Krav på att bostäderna är tillgängliga för besök för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga har också bedömts vara nödvändigt för att förslaget ska anses vara förenligt med FN-konventionen.

Det anges att en möjlig avgränsning av undantaget från kravet på tillgänglighet och användbarhet som har utretts är att, som i Finland, låta det omfatta endast rum för personhygien, eftersom sådana utrymmen är särskilt kostnadsdrivande. Ett undantag begränsat på detta sätt har emellertid inte bedömts vara tillräckligt för att nå önskad effekt enligt uppdraget. Exempelvis skulle areadrivande passagemått och betjäningsarea för dörr och förvaring i bostaden då inte inkluderas. Boverket har därför ansett att undantaget bör gälla generellt och inte bara för rum för personhygien. Tillgängligheten för besök kan ändå säkerställas.

Det anges att faktorer som haft betydelse för valet av andel för undantaget, 80 procent av studentbostäderna, efter en sammantagen bedömning av flera olika faktorer:

- Det ska finnas tillgång till tillgängliga och användbara studentbostäder i varje enskild byggnad.
- Utblick har gjorts mot nordiska grannländer och deras reglering av undantag från tillgänglighetskrav och dessa länders val av viss procentandel av studentbostäderna som ska vara tillgängliga och användbara.
- Hur många med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga som finns bland studerande har beaktats.
- Reglerna får inte strida mot FN-konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Regelrådet kan konstatera att förslagsställaren gediget begrundat möjliga alternativ och finner redovisning av de alternativa lösningarna väl godkänd.

Berörda företag

Det beskrivs att i Sverige i dagsläget finns totalt cirka 100 000 studentbostäder¹. En betydande majoritet av det totala studentbostadsbeståndet, cirka 96 procent, finns i högskolekommuner, det vill säga en kommun med minst 300 registrerade högskole- eller universitetsstudenter.

¹ Boverket (2023). *Bostadsmarknadsenkäten 2023*; SCB (2023). *Antal lägenheter i specialbostäder efter region, typ av specialbostad och bostadsarea. År 2013–2022*.

Prognosen uppger att i Storstockholm förväntas byggnationen av drygt 1 600 studentbostäder påbörjas under 2023–2024. Motsvarande siffra för Storgöteborg och Stormalmö är 200 respektive 600 studentbostäder. Cirka 1 600 studentbostäder förväntas även påbörjas i större högskolekommuner och cirka 1 000 studentbostäder i mindre högskolekommuner. I övriga kommuner förväntas byggnationen av cirka 250 studentbostäder påbörjas under 2023–2024.²

I konsekvensutredningen nämns fastighetsägare, byggherrar, entreprenörer och projektörer och det beskrivs att det finns små företag och medelstora företag.

Regelrådet kan konstatera att det är uppenbart att förslaget berör byggbranschen, och att det berör företag i alla storlekar. Vad som är tydligare är antalet företag som berörs av förslaget, men i och med det aktuella beståndet och prognosen får Regelrådet en tillräcklig uppfattning. Ytterligare förtydligande hade dock förbättrat konsekvensutredningens kvalitet.

Regelrådet finner redovisning av berörda företag godtagbar.

Förslagets effekter för företagens kostnader och intäkter

Det beskrivs i konsekvensutredningen att ekonomiska beräkningar har genomförts för ett typfall med en bostad som inte har några bostadsfunktioner som delas. I detta typfall minskas boarean från cirka 16 kvadratmeter med gällande regler till cirka 13 kvadratmeter enligt de föreslagna reglerna, det vill säga en minskning med 3 kvadratmeter. Bostadsfunktioner i bostaden överlappar varandra, så att samma utrymme används för sömn och vila, samvaro samt måltider. Eftersom bostaden har lättnader i tillgänglighetskraven enligt föreslagna regler räcker det att den kan besökas av personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga. Det ska då också finnas ett gemensamt tillgängligt toaletttrum i bostadens närhet. Det anges att kostnadsberäkningarna för typfallet som beskrivits ovan visar minskade kostnader för byggmaterial på 26 000 kronor, vilket innebär en minskning med 7 procent och minskade kostnader för arbete med 4 000 kronor, vilket innebär en minskning med 8 procent. Detta ger en total kostnadsminskning på 30 000 kronor, vilket medför en minskning med 7 procent per bostad. Typfallsberäkningen ovan visar att en reduktion av byggkostnaderna på i storleksordningen cirka 7 procent är möjlig, i paritet med motsvarande reduktion av den area som behöver byggas per hygienrum. Beräkningarna visar att det framför allt är minskade kostnader för byggmaterial som gör att byggkostnaderna kan reduceras. Kostnadsbesparingen för arbete är betydligt mindre. Det anges att rum för personhygien är kostnadsdrivande och möjligheterna att minska deras area och antal kan leda till kostnadsbesparingar. Vid en minskning av boarean från cirka 16 kvadratmeter med gällande regler till cirka 13 kvadratmeter enligt de föreslagna reglerna kan en studentbostad således utformas cirka 3 kvadratmeter mindre, vilket i det fallet motsvarar en minskning med nästan 20 procent. En alternativ beräkning av möjlig kostnadsbesparing är att utgå ifrån befintliga uppskattningar av produktionskostnaderna per kvadratmeter. Boverket har tidigare uppskattat produktionskostnaderna per kvadratmeter boarea till 28 703 kronor uttryckt i 2011 års priser, vilket medför en produktionskostnad per bostad på cirka 459 000 kronor för nollalternativet. Produktionskostnaden för en studentbostad på 13 kvadratmeter uppgår till cirka 373 000 kronor per bostad. Den direkta konsekvensen är alltså att byggherren med regellättnaderna kan bygga en mindre studentbostad än tidigare, vilket kostar cirka 86 000 kronor mindre att producera. Byggkostnaden för en studentbostad med överlappande funktioner på 21,5

² Boverket (2023). *Bostadsmarknadsenkät 2023*.

kvadratmeter tas under en intervju upp av en aktör och där var kostnaden cirka 53 000 kronor per kvadratmeter boarea i 2019 års priser. Vid utgångspunkt ifrån denna uppskattning av kvadratmeterkostnaden blir kostnadsbesparingen av att minska lägenhetens storlek från 16 kvadratmeter till 13 kvadratmeter cirka 160 000 kronor.

Det anges vidare att ekonomiska beräkningar har också genomförts för ett typfall med 12 boendeenheter. Varje boendeenhet är för en person och har ett eget hygienrum. Funktionerna matlagning, måltider och samvaro delas och finns i gemensamma utrymmen. I det här typfallet är tre av boendeenheterna, det vill säga minst 20 procent, tillgängliga och användbara, enligt de föreslagna reglerna. För de boendeenheter som enbart kan besökas av personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga ska det finnas ett gemensamt tillgängligt toaletterum i bostadens närhet. Del i detta behöver räknas in vid beräkning av kostnadsbesparingen. Typfallet jämförs med bostäder med motsvarande förutsättningar men byggda enligt gällande regler. Typfallet innebär i det här fallet en minskning av boarea på ca 1,4 kvadratmeter per boende i bostaden jämfört med nuvarande reglering. Kostnadsberäkningarna visar minskade kostnader för byggmaterial på 507 000 kronor, vilket innebär en minskning med 11 procent och minskade kostnader för arbete på 42 000 kronor, vilket innebär en minskning med 2 procent. Per boendeenhet blir kostnadsbesparingen för byggmaterial och arbete då 45 750 kronor, vilket medför en minskning med 7 procent.

Slutligen anges ett tredje typfall är bostäder där 12 boendeenheter delar på funktionerna matlagning, måltider, samvaro och hygienrum. Dessa funktioner finns i gemensamma utrymmen. Varje boendeenhet är för en person. Även i det här typfallet är tre av boendeenheterna, det vill säga minst 20 procent, tillgängliga och användbara, enligt de föreslagna reglerna. Ett av de fyra hygienrummen är tillgängligt och användbart, eftersom högst tre boendeenheter får dela funktionen. Även det här typfallet jämförs med bostäder med motsvarande förutsättningar men byggda enligt gällande regler. Minskningen av boarea per boende blir endast marginell i bostäder enligt detta typfall jämfört med de som byggts enligt gällande regler. I detta typfall påverkas boendeenheternas boarea inte av regellättnaderna eftersom de inte har några egna hygienrum. Det är endast de gemensamma hygienrummens storlek som påverkas. Detta innebär att kostnadsminskningarna för byggmaterial och arbete endast blir cirka 1 procent per boendeenhet.

Det uppges att Boverkets förslag bedöms bidra till att fler mindre studentbostäder kan byggas vilket i sin tur möjliggör lägre månadshyror. Det är i detta avseende som påverkan främst sker på boendekostnaderna. Det är dyrare per kvadratmeter att bygga litet, men i slutändan innebär det lägre hyror för studenterna. Det är dock ett faktum att all nyproduktion är dyr och att den dessutom har blivit dyrare under senare år.

Det uppges att genom att det blir möjligt att skapa fler bostäder på motsvarande bruttototalarea jämfört med nuvarande regler kan de ekonomiska parametrarna möjliggöra att fler bostadsprojekt kan genomföras i lägen som tidigare inte varit ekonomiskt lönsamma. Förslaget bedöms även ha viss positiv inverkan på möjlighet att tillskapa fler studentbostäder genom ändring i befintligt bestånd eftersom byggnadens förutsättningar bättre kommer att kunna utnyttjas. Detta ökar den ekonomiska genomförbarheten i projekten. Regellättnaden skulle innebära att det i vissa fall går att bygga om bostäder och lokaler till studentbostäder där det i dagsläget inte är aktuellt att bygga om, både på grund av byggnadens förutsättningar och av ekonomiska skäl.

Regelrådet gör följande bedömning. Kostnadsberäkningarna på tre typfall ger en tydlig bild av möjliga kostnadsbesparingar. Förslagsställaren bedömer att regellättnaden innebär att fler

mindre bostäder kan byggas och även möjliggör ombyggnad till fler studentbostäder i befintligt bestånd, vilket resulterar i att hyran kan bli lägre per studentbostad.

Regelrådet finner redovisning av förslagets effekter för företagens kostnader och intäkter godtagbar.

Påverkan på konkurrens, särskilda hänsyn till små företag och andra relevanta konsekvenser

Påverkan på konkurrens

Det beskrivs i konsekvensutredningen att det finns en risk för att det kommer att bli svårare för fastighetsägarna att hyra ut de 20 procent tillgängliga studentbostäderna. Detta orsakat av att dessa bostäder blir dyrare att bygga än övriga studentbostäder. De kan dessutom upplevas mindre attraktiva än de bostäder som enbart är tillgängliga för besök, på grund av hur arean är disponerad. Vidare är det inte självklart att det kommer att byggas så små lägenheter som reglerna tillåter. Är den minsta bostaden på 13 kvadratmeter eftertraktad på bostadsmarknaden? Det finns en risk för att bostäderna inte går att hyra ut om kvaliteten upplevs som för låg. Detta är en ekonomisk risk för fastighetsägaren. Är den minsta bostaden den bostad som ger högst intäkt? Bostäder med delade bostadsfunktioner, av typen som kallas "studentkorridor", hyressätts utifrån bruksvärdet, där de delade utrymmena ger lägre hyra/intäkt än de privata delarna. Det kan därför vara mer ekonomiskt fördelaktigt för den som hyr ut att bygga de privata delarna större än i de två typfallen med delade funktioner som beskrivits ovan. Vid någon punkt är det inte ekonomiskt lönsamt att göra bostaden mindre. Formen på bostaden spelar stor roll för detta förhållande. Bostäder med stor andel yttervägg eller korridor är dyrare än bostäder med liten dito. Små bostäder är dyrare per kvadratmeter än större.

Särskilda hänsyn till små företag

Det uppges i konsekvensutredningen att de små företagen inriktar sig ofta på ombyggnadsprojekt och mindre nybyggnationer eller engageras som underentreprenörer på en byggarbetsplats. För entreprenörer och projektörer bör de nya reglerna kunna leda till nya affärsmöjligheter och en ökad efterfrågan på företagens tjänster.

Det uppges kunna finnas behov för regeltillämpare att fördjupa sig i den nya regelkonstruktionen där enbart en viss andel av studentbostäder behöver vara tillgängliga och användbara, samtidigt som övriga studentbostäder ska vara tillgängliga för besök. Det kan därför finnas ett utbildningsbehov för de små och medelstora företagen. Ett behov av utbildningsinsatser inom de små och medelstora företagen innebär ökade kostnader för dessa företag. Små företag är en grupp som är kostnadskänslig och det kan vara en utmaning för dem att hitta den tid och resurser som krävs för att öka kunskaperna inom olika områden. Stöd- och informationsinsatser bör därför fokusera på de mindre företagen.

Det uppges att Boverkets bedömning är att små företag relativt sett har mest att vinna på tydliga regler. Förändrade krav är mer belastande för små än för stora företag och generellt är omvärldsförändringar mer belastande för små företag än för stora företag eftersom stora företag har mer resurser för att hantera dessa och exempelvis kompetensutveckla sin personal.

Andra relevanta konsekvenser

Det beskrivs i konsekvensutredningen att byggkostnaderna är bara en del av de totala kostnaderna för att bygga nya bostäder. Byggherrekostnaderna har ökat kraftigt till följd av ränteutvecklingen. Under pandemin steg materialkostnaderna kraftigt, men ökningstakten har planat ut. De redovisade skillnaderna i byggkostnad är tillika bara en del av den totala byggkostnaden, då bland annat varken grundkonstruktion eller trapphus är redovisade. Byggkostnaden är dessutom bara en del av projektkostnaden och beroende av var i landet byggprojektet är beläget kan till exempel markkostnaden utgöra en betydligt större del än byggkostnaden. Den önskade effekten med stimulerat byggande kommer därmed inte att vara jämnt fördelad över landet.

Regelrådet finner beskrivning av påverkan på konkurrens, särskilda hänsyn till små företag och andra relevanta konsekvenser godtagbar.

Åtgärder för att begränsa förslagets kostnader och andra effekter

Det saknas specifik redovisning av åtgärder för att begränsa förslagets kostnader och andra effekter. Samtidigt handlar hela förslaget om att begränsa kostnader och Regelrådet finner därmed redovisningen godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2026.

Det uppges i konsekvensutredningen att det kan finnas behov för regeltillämpare att fördjupa sig i den nya regelkonstruktionen där enbart en viss andel av studentbostäder behöver vara tillgängliga och användbara, samtidigt som övriga studentbostäder ska vara tillgängliga för besök. Detta kan komma att medföra behov av informationsinsatser från Boverket.

Regelrådet kan konstatera att det finns en tidpunkt för ikraftträdande. Det saknas särskild hänsyn till tidpunkten. Då förslaget innebär regelförenklingar, mindre kostnader och att tidpunkten är över ett år fram i tiden kan det ändå anses tillräckligt. Det finns en beskrivning av behov av informationsinsatser.

Regelrådet finner beskrivning av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser godtagbar.

Hur och när konsekvenserna av förslaget ska utvärderas

Det saknas redovisning av hur och när konsekvenserna av förslaget ska utvärderas.

Regelrådet finner redovisning av hur och när konsekvenserna av förslaget ska utvärderas bristfällig.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten och om förslaget går utöver minimikraven.

Det saknas redovisning av förslagets överensstämmelse med EU-rätten och om förslaget går utöver minimikraven.

Regelrådet konstaterar att förslaget handlar om nationella regler och det hade förslagsställaren kunnat skriva något om.

Regelrådet finner redovisning av förslagets överensstämmelse med EU-rätten och om förslaget går utöver minimikraven bristfällig.

Övrigt av relevans för ärendet eller Regelrådets bedömning

Det uppges i konsekvensutredningen att Boverket bedömer att nyttan av förslaget i denna utredning överstiger kostnaderna, vilket innebär att den samhällsekonomiska effekten av förslaget är positiv även om effekten är liten. Det beskrivs exempelvis att det är bra att förslaget förväntas ge fler personer möjlighet att studera, men negativt att samhällets kostnader kan öka på grund av ökad ohälsa hos studenter till följd av försämrade livskvalitetsaspekter av trängre boende. Boverket anser sammantaget att förslaget ligger på en lagom nivå, även om det kan vara svårt att göra en sådan bedömning.

Boverkets rapport är daterad april 2024 men eftersom det är Landsbygds- och infrastrukturdepartementet som är förslagsställare och rapporten remitterades i juni 2024 har Regelrådet konstaterat att förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar som trädde i kraft den 6 maj 2024 är tillämplig.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 25 september 2024.

I beslutet deltog Anna-Lena Bohm, Helena Fond, Hans Peter Larsson, Lennart Renbjör och Lars Silver.

Ärendet föredrogs av Josefina Brzezinska.



Anna-Lena Bohm
Ordförande



Josefina Brzezinska
Föredragande