



Boverket

Myndigheten för samhällsplanering,
byggande och boende

Rapport 2013:20

REGERINGSUPPDRAG

Förslag på regeländringar för fler bostäder åt unga och studenter



Förslag på regeländringar för fler bostäder åt unga och studenter

Boverket juni 2013

Titel: Förslag på regeländringar för fler bostäder åt unga och studenter

Utgivare: Boverket juni 2013

Rapport: 2013:20

Upplaga: 1

Antal ex: 80

Tryck: Boverket internt

ISBN tryck: 978-91-7563-035-9

ISBN pdf: 978-91-7563-036-6

Sökord: Förslag, regeländringar, lagar, förordningar, föreskrifter, författningar, regler, vägledningar, byggande, studentbostäder, ungdomsbostäder, bostadsbrist, buller, bostadsutformning, tillgänglighet, användbarhet, tekniska egenskapskrav, tidsbegränsat bygglov, flyttning av byggnader, tillfälliga bostäder, konsekvensutredningar, plan- och bygglag, PBL, plan- och byggförordning, PBF, Boverkets byggregler, BBR, konstruktionsregler, EKS

Dnr: 10128-4526/2012

Publikationen kan beställas från:

Boverket, Publikationsservice, Box 534, 371 23 Karlskrona

Telefon: 0455-35 30 50

Fax: 0455-819 27

E-post: publikationsservice@boverket.se

Webbplats: www.boverket.se

Rapporten finns som pdf på Boverkets webbplats.

Rapporten kan också tas fram i alternativt format på begäran.

Boverket 2013

Förord

Det behövs fler bostäder till våra ungdomar och studenter. Detta märks inte minst vid terminsstarten i storstadsregionerna och i de större högskoleorterna. Drygt hälften av landets kommuner uppger att de har brist på bostäder för ungdomar.

Mot bakgrund av denna brist på bostäder för unga och studenter har regeringen uppdragit åt Boverket att se över de regelverk som påverkar byggandet. Boverket ska föreslå förändringar av regelverket som underlättar och stimulerar byggandet av student- och ungdomsbostäder. Verket ska också genomföra informationsinsatser för att klargöra vilka möjligheter som det finns att bygga och utforma student- och ungdomsbostäder med dagens regler.

Boverket vill rikta ett stort tack till berörda myndigheter och organisationer som bidragit med erfarenheter och synpunkter till denna rapport.

Rapporten har tagits fram av Peter Johansson (projektansvarig), Björn Fredljung, Kerstin Hannrup, Ingrid Hernsell, Joakim Iveroth, Ulrica Lidfors, Magnus Lindqvist, Maria Rundqvist, Lena Saksi och Per Stenholm.

Karlskrona juni 2013

Janna Valik
generaldirektör

Innehåll

Förkortningar	7
Inledning	9
Sammanfattning av Boverkets förslag	13
Utgångspunkter	21
Definitioner	31
Buller i planläggningen	35
Bostadsutformning – lämplighet för avsedda ändamålet.....	49
Tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga.....	71
Övriga tekniska egenskapskrav.....	97
Förlängd tid för tidsbegränsade bygglov	113
Flyttning av byggnader	127
Informationsinsatser	139
Andra regler.....	141
Nordisk utblick	145
Litteratur	155
Bilaga 1 Uppdraget.....	159
Bilaga 2 Författningsförslag.....	163
Bilaga 3 Författningskommentarer	171
Bilaga 4 Berörda myndigheter och för uppdraget relevanta organisationer.....	177
Bilaga 5 Information om FN-konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning ...	179

Förkortningar

BFS	Boverkets författningssamling
BBR	Boverkets byggregler (2011:6) – föreskrifter och allmänna råd
BOA	Boarea
BRA	Bruksarea
BS	Byggnadsstadgan (1959:612)
BVF	Förordning (1994:1215) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m.
BVL	Lag (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m.
EKS	Boverkets föreskrifter och allmänna råd (2011:10) om tillämpning av europeiska konstruktionsstandarder (eurokoder)
MB	Miljöbalken (1998:808)
PBF	Plan- och byggförordningen (2011:338)
PBL	Plan- och bygglagen (2010:900)
RBD	Rättsfall från bostadsdomstolen (rättsfallssamling)
SFS	Svensk författningssamling
SOU	Statens offentliga utredningar
SS	Svensk standard
ÄPBL	Äldre plan- och bygglag (1987:10)
ÄRL	Årsredovisningslagen (1995:1554)

Inledning

Uppdraget

Boverket har av regeringen fått i uppdrag att föreslå författningsändringar i syfte att stimulera byggande av student- och ungdomsbostäder. Utredningen ska innehålla följande fyra analyser:

- En genomgång av det regelverk och de vägledningar som påverkar byggandet av student- och ungdomsbostäder med en boarea om högst 35 m² och föreslå de ändringar i lagar, förordningar, föreskrifter och vägledningar som behövs för att stimulera och underlätta framväxt och byggande av sådana bostäder.
- En utredning av vilka avsteg som bör kunna göras från kraven i 8 kap. plan- och bygglagen (2010:900), PBL, vid tidsbegränsat bygglov enligt 9 kap. 33 § samma lag samt en vägledning som tydliggör vilka undantag som är möjliga att göra.
- En utredning av möjligheter och behov av att förlänga tidsperioden för tidsbegränsade bygglov.
- En utredning av möjligheterna att förenkla bygglovsprocessen vid flyttning och nyuppställning av tillfälliga byggnader.

Boverket ska dessutom:

- informera om möjligheten att lämna tidsbegränsade bygglov och vilka krav som ställs och vilka undantag som kan göras vid byggande av tillfälliga bostäder,
- informera om vilka möjligheter som finns att bygga och utforma student- och ungdomsbostäder med dagens regler.

Bakgrunden till uppdraget är den ihållande bostadsbrist som drabbar unga särskilt hårt. Flera rapporter visar att det är unga som har särskilt svårt att etablera sig på bostadsmarknaden, och flera kommuner har brist på bostäder som unga efterfrågar. Studenters bostadssituation ser olika ut i olika delar av landet med en utbredd och bestående brist på studentbostäder i de stora studieorterna Stockholm, Göteborg, Lund, Malmö och Uppsala. Bland dessa har Stockholm en särskilt akut situation.

Med anledning av den beskrivna situationen vill regeringen vidta åtgärder för att öka utbudet av sådana bostäder, dvs. student- och ungdomsbostäder. En sådan åtgärd är att se över det regelverk som påverkar byggandet av student- och ungdomsbostäder.

I uppdraget ingår att ge förslag på regeländringar som främjar detta och att konsekvensutreda dessa. Att konsekvensutreda innebär att förslagets ekonomiska och andra konsekvenser ska analyseras.

Avgränsningar

Att bygga bostäder är en komplex verksamhet som styrs och påverkas av många olika regelverk. Här analyserar Boverket i första hand plan- och bygglagen (PBL), plan- och byggförordningen (PBF), Boverkets bygg- och konstruktionsregler (BBR och EKS) och relevanta allmänna råd från Boverket. Andra regelverk som på olika sätt påverkar byggandet av student- och ungdomsbostäder kommer endast att identifieras, någon närmare analys kommer inte göras av dessa.

Metod

Första delen av uppdraget består av att identifiera vilka delar av regelverket som det vore fördelaktigt att ändra för att stimulera byggandet av student- och ungdomsbostäder. För denna del har synpunkter tagits in från Boverkets nätverk för mindre bostäder, från seminarium med berörda myndigheter, organisationer och företag samt från externa experter. I bilaga 4 redovisas berörda myndigheter och relevanta organisationer.

En arbetsgrupp inom Boverket har därefter bearbetat materialet och tagit fram förslag på vilka regler som kan eller bör ändras.

De förslag som innebär behov av ändringar i BBR och nya allmänna råd avser Boverket att genomföra skyndsamt efter sedvanlig remisshantering och anmälan enligt förordningen (1994:2029) om tekniska regler.

För de förslag som innebär behov av ändringar i lagar eller förordningar har arbetsgruppen tagit fram författningsförslag och författningskommentarer som redovisas i bilagor till rapporten.

Konsekvensutredningsarbetet

Konsekvenserna för de föreslagna ändringarna analyseras och redovisas under respektive avsnitt i rapporten.

Eftersom de förslag på regeländringar som Boverket lägger fram med denna rapport gäller olika föreskriftsnivåer, från lag ner till allmänna råd, skiljer sig också respektive konsekvensutredning åt.

De förslag som innebär ändringar på lag- och förordningsnivå konsekvensutreds nogsamt enligt förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Detta avser förslagen om tidsbegränsade bygglov, flyttning av byggnad och tillgänglighet.

De förslag som gäller Boverkets egna föreskrifter eller Allmänna råd konsekvensutreds kortfattat då en mer omfattande konsekvensutredning kommer att göras när väl förslagen arbetas fram. Undantaget är regeländringarna om bostadsutformning samt buller i planläggningen då dessa avsnitt är centrala för uppdraget. Dessa konsekvensutreds därför nogsamt.

Tidigare utredningar

Boverket har i ett tidigare regeringsuppdrag¹ genomfört en översyn av studenternas bostadssituation. Uppdraget redovisades 2009 i rapporten *Student söker bostad*². Rapporten innehåller slutsatser och förslag för att förbättra bostadssituationen för studenter, de flesta förslagen gällde andra åtgärder än ändringar i PBL, PBF eller BBR. Exempelvis framlades förslag om att ge lärosäten rätt att tillhandahålla bostäder samt att se över fastighetsskatten för korridorrum och beskattningen av olika upplåtelseformer.

Några av förslagen i den tidigare utredningen var tillfälliga lösningar, som möjligheten att utnyttja tidsbegränsade bygglov för modulbostäder, vilket närmare utreds i detta uppdrag. Andra förslag gällde ändringar i BBR för krav på avskiljbarhet i bostaden för att göra det möjligt att minska bostadsarean. Denna förändring har Boverket redan genomfört i BBR (BFS 2010:29).

Läsanvisning

Rapporten inleds med avsnittet *Sammanfattning av Boverkets förslag*. Detta redovisar kortfattat Boverkets förslag till regelförändringar för att stimulera och underlätta byggande av student- och ungdomsbostäder. Närmare bakgrundsbeskrivning, analyser och konsekvenser av föreslagna ändringar redovisas därefter i separata avsnitt för respektive ämnesområde.

I avsnitten *Bostadsutformning, lämplighet för avsedda ändamålet, Tillgänglighet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga, Buller i planläggningen* och *Övriga tekniska egenskapskrav* redovisas förslag på ändringar i regelverk som behövs för att stimulera och underlätta framväxt av student- och ungdomsbostäder.

I avsnitten *Förlängd tid för tidsbegränsade bygglov* och *Flyttning av byggnader* redovisas förslag på ändringar i regelverken som gäller tidsbegränsade bygglov samt vid flyttning och nyuppställning av byggnader som lätt kan flyttas.

I avsnittet *Utgångspunkter* redovisas väsentliga utgångspunkter och förutsättningar som ligger till grund för de förslag till förändringar som Boverket föreslår.

I avsnittet *Informationsinsatser* redovisas hur Boverket ska informera om vilka möjligheter som finns att bygga och utforma student- och ungdomsbostäder med dagens regler samt möjligheten att lämna tidsbegränsade bygglov och vilka krav som ställs och vilka undantag som kan göras vid byggande av bostäder som lätt kan flyttas.

I avsnittet *Andra regler* redovisas och analyseras andra synpunkter som påverkar byggandet av student- och ungdomsbostäder och som inte tagits upp i de tidigare avsnitten.

¹ Enligt regleringsbrev för budgetåret 2009, M2008/4791/A.

² Boverket 2009, ISBN 978-91-86342-82-1, Dnr: 212-716/2009.

I avsnittet *Nordisk utblick* görs en jämförelse av regelverk för byggandet av student- och ungdomsbostäder i de övriga nordiska länderna.

I bilagor till rapporten redovisas avslutningsvis författningsförslag och författningskommentarer till de regelförändringsförslag som kräver ändringar i lagar och förordningar.

Sammanfattning av Boverkets förslag

Inledning

I detta avsnitt redovisas Boverkets förslag till regelförändringar för att stimulera och underlätta byggande av student- och ungdomsbostäder. Förutsättningen för förslagen är att student- och ungdomsbostäder är ett genomgångsboende för en begränsad tid av livet.

De förändringar som här föreslås för Boverkets byggregler (BBR) och nya allmänna råd avser Boverket att genomföra skyndsamt och verket bedömer att förändringarna, efter sedvanlig remisshantering och EU-anmälan, kan träda i kraft vid halvårsskiftet 2014.

Några förslag kräver ändringar i lagar och förordningar som riksdag och regering kan genomföra efter ställningstagande.

Sammantagen effekt av Boverkets förslag

Boverkets förslag innebär förenklat att:

- student- och ungdomsbostäder kan byggas med en mindre boarea genom ändrade bostadsutformningskrav,
- mark tillgängliggörs för byggande av enkelsidiga små bostäder genom nya allmänna råd om buller utomhus,
- de ekonomiska möjligheterna för byggherrar som uppför byggnader under tidsbegränsade bygglov förbättras,
- processen att flytta enstaka enkla byggnader förenklas och kortas ned väsentligt,
- vissa tekniska egenskapskrav förtydligas, får sänkt kravnivå eller tas bort helt, vilket bl.a. tillgängliggör mark och sänker produktionskostnaderna.

Sammantaget innebär förslagen en möjlighet för byggherrar att bygga student- och ungdomsbostäder på fler platser och till en lägre kostnad då dessa nu kan byggas med mindre boarea. Även möjligheten att bygga

student- och ungdomsbostäder med tidsbegränsade bygglov förbättras vilket är centralt för möjligheten att få fram sådana bostäder snabbt.

Enligt uppdraget ska de författningsförslag föreslås som kan komma att stimulera och underlätta framväxt och byggande av student- och ungdomsbostäder. Ovan angivna förslag är de förändringar som Boverket anser är rimliga och som svarar mot uppdraget.

Bostadsutformning

Boverket har för avsikt att göra fyra lättnader i kraven om bostadsutformning i BBR.

Sammanlagda funktioner och minskat utrymme m.m. för matlagning och förvaring

BBR kompletteras med en lydelse om student- och ungdomsbostäder om högst 35 m² vad gäller att:

- kravet på utrymme för samvaro kan uppfyllas på samma utrymme som utrymme för sömn och vila,
- kravet på utrymme för måltider kan uppfyllas på samma utrymme som utrymme för hemarbete,
- kravet på utrymme, inredning och utrustning för matlagning föreslås bli lägre än i övriga bostäder, och
- kravet på utrymme och inredning för förvaring föreslås bli lägre än i övriga bostäder. (BBR avsnitt 3:22.)

Lika stora sovrum i bostäder för flera studenter och ungdomar

BBR ändras så att i student- och ungdomsbostäder större än 55 m² kan alla sovrum vara lika stora. Detta innebär att ett av sovrummen kan utformas något mindre än vad dagens regler anger, eftersom det inte längre behöver finnas ett sovrum med plats för parsäng (BBR avsnitt 3:222).

Hygienrum utflyttat till gemensamma utrymmen

BBR ändras så att i student- och ungdomsbostäder om högst 35 m², där man väljer att flytta ut delar till gemensamma utrymmen, får även funktionen hygienrum flyttas ut. Enligt nuvarande regler är det enbart funktionerna *samvaro*, *matlagning* och *måltider* (att äta) som får flyttas ut. (BBR avsnitt 3:226)

Tydligare regler om ändring till student- och ungdomsbostäder

Reglerna för ändring av befintliga byggnader i BBR justeras så att det blir tydligare regler för avsteg från bostadsutformningskraven vid uppförande då man ändrar t.ex. en institutionsbyggnad till bostäder om högst 35 m² för studenter och ungdomar. (BBR avsnitt 3:52)

Motiv och konsekvenser

Boverket ser det som möjligt och rimligt att lätta på bostadsutformningskraven för student- och ungdomsbostäder i BBR eftersom student- och ungdomsbostäder är ett genomgångsboende under en begränsad tid av livet. Genom att lätta på kraven blir det möjligt att bygga student- och

ungdomsbostäder med betydligt mindre boarea. Man ska dock beakta att det eventuellt kan ge trångboddhet.

Genom ändringarna i BBR blir det möjligt att bygga nya student- och ungdomsbostäder med mindre bostadsarea utan att kompensera med gemensamma utrymmen. Jämfört med exemplet som Boverket har använt som nollalternativ innebär förslaget att bostaden kan utformas cirka 7 m² mindre, motsvarande en minskning med cirka 25 procent.

Genom att flytta ut hygienrummet kan bostadsarean minskas ytterligare cirka 3 m².

Ändringarna i BBR öppnar också för möjligheten att bygga fler olika typer av student- och ungdomsbostäder. Det blir också lättare att ändra byggnader till denna typ av bostäder.

Tillgänglighet och användbarhet

Tillgänglighet vid uppförande av byggnader

Boverket förordar att tillgänglighetskraven i PBL vid uppförande av byggnader *inte* förändras. Detta efter att ha utrett två alternativ om att sänka tillgänglighetskraven:

1. PBL ändras så att endast 20 procent av nya student- och ungdomsbostäder om högst 35 m² i en byggnad behöver vara tillgängliga medan övriga ska vara besökstillgängliga.
2. PBL ändras så att endast 20 procent av nya student- och ungdomsbostäder om högst 35 m² i en byggnad behöver vara tillgängliga.

Boverket har två skäl till att förorda att ingen ändring görs i reglerna om tillgänglighet:

- De förändringar som Boverket har för avsikt att göra i BBR när det gäller kravet på bostadsutformning ger enligt Boverkets exempel möjlighet att utforma student- och ungdomsbostäder med cirka 7 m² mindre boarea. Den ytterligare boarean som minskas genom att lätta på tillgänglighetskravet är i sammanhanget begränsad, enligt Boverkets exempel endast 0,3 till 0,7 m².
- Areaminskningen som skulle möjliggöras genom att inte bygga fullt tillgängligt är inte tillräcklig enligt Boverkets mening för att motivera att frångå tillgänglighetskraven. Dessa krav är viktiga för att studenter och ungdomar med nedsatt funktionsförmåga ska kunna delta i student- och ungdomslivet på samma villkor som andra.

Tillgänglighet vid ändring av befintliga byggnader

Boverket föreslår att det i PBL införs en bestämmelse som innebär att vid inredning av vind med student- och ungdomsbostäder om högst 35 m² behöver dessa inte vara tillgängliga.

Motivet till att lätta på tillgänglighetskravet vid inredning av vindar till student- och ungdomsbostäder om högst 35 m² är att det skulle vara ett sätt att stimulera användningen av outnyttjade utrymmen. Dessa vindar kan då användas till bostäder för en grupp boende (studenter och ungdomar) som har svårare än andra grupper att efterfråga nyuppförda

bostäder. Ytterligare ett skäl är att student- och ungdomsbostäder är ett genomgångsboende.

Förslaget till ny bestämmelse om ändring av befintliga byggnader innebär att:

- byggherren och byggnadsnämnden inte behöver bedöma om hiss behövs i varje enskilt fall,
- om det finns en hiss så behöver den inte förlängas upp till vinden, och
- om det inte finns någon hiss i byggnaden behöver inte heller någon sådan installeras.

Detta betyder att produktionskostnaden kan bli lägre, den administrativa bördan blir lägre och osäkerheten minskar om hiss behövs eller inte. Eftersom en otillgänglig bostad dessutom kan göras något mindre kan effekten bli att det får plats med fler bostäder på vinden.

Buller i planläggningen

Ökade möjligheter till lokalisering i bullerutsatta lägen

Boverket har för avsikt att ta fram ett nytt allmänt råd som möjliggör lokalisering av enkelsidiga lägenheter om högst 35 m² vid upp till 60 dBA ekvivalent ljudnivå utomhus. Syftet är att underlätta byggandet av bostäder för studenter och ungdomar, som ofta väljer en mindre boarea, samt att tillgängliggöra mark som annars inte hade kunnat användas för att bygga sådana enkelsidiga lägenheter. En förutsättning är att såväl trafiken nattetid som andelen tunga fordon är begränsad.

Det nya allmänna rådet gäller enkelsidiga lägenheter och då finns inte kompensationsmöjlighet i form av tyst sida. Enligt PBL finns inte heller något krav på uteplats eller friyta i direkt anslutning till lägenheten. Däremot måste det finnas möjlighet till utevistelse på eller i närheten av tomten.

Det nya allmänna rådet ger möjligheter att bygga centralt belägna och kollektivtrafikhärligare mindre bostäder på fler platser.

Ljudnivån inomhus ska alltid klaras i enlighet med kraven i BBR.

Tidsbegränsade bygglov

Boverket föreslår att tidsbegränsat bygglov direkt kan medges på högst tio år (alternativ a) eller högst femton år (alternativ b). Den maximala tiden för tidsbegränsat bygglov utökas med fem år om alternativ b väljs. Om alternativ a väljs blir det ingen förändring vad gäller den maximalt tillåtna tiden eftersom den redan är tio år (fem plus fem år). För båda förslagen gäller att sökanden kan ansöka om förlängning om byggnadsnämnden inte medgett lov enligt den högsta tillåtna tiden. Prövningsgrunderna förblir oförändrade jämfört med dagens regel om tidsbegränsade bygglov, dvs. något men inte alla kraven för permanent bygglov ska vara uppfyllda för att tidsbegränsat bygglov ska kunna beviljas.

Boverket föreslår att den sammanlagda tiden för tillfällig användning av mark eller byggnad i detaljplaner (4 kap. 29 § PBL) ändras och inte får överstiga tio år (alternativ a) eller femton år (alternativ b).

Regeln med fem års tidsbegränsat bygglov med möjlighet till ytterligare fem år efter ansökan om förlängning har varit för kort för att det ska vara ekonomiskt rimligt att utnyttja denna typ av lov vid uppförande av byggnader innehållande bostäder. Maxtiden för den frivilliga detaljplanebestämmelsen och regeln för tidsbegränsade bygglov bör samordnas för att undvika tolkningskonflikter om vilken regel som gäller.

En utökning av tiden kan leda till att fler byggherrar väljer att bygga byggnader eller bygga om befintliga byggnader till bostäder med tidsbegränsat bygglov. Genom att byggherren direkt kan medges tio eller femton års bygglov vet byggherren att byggnaden får stå kvar längre än vad som kan medges i dag och det ger större möjlighet att få avkastning på investeringen. För grannar innebär det i område med detaljplan i stället att förutsägbarheten och transparensen minskar, särskilt om förslaget på femton år väljs. En byggnad som innebär olägenheter för grannar blir kvar längre tid. Genom att bestämmelsen om tidsbegränsade bygglov samordnas med bestämmelsen om tillfällig användning av byggnad eller mark i detaljplaner blir det lättare att undvika tolkningsproblem om vilken maxtid som gäller för byggnader med tidsbegränsat bygglov. Att tillfälligt utnyttja mark i väntan på dess detaljplanlagda användning kan öka tillgången på mark där det i dag råder brist på mark så att det går att bygga fler student- och ungdomsbostäder.

Flyttning av byggnader

Det har inkommit många synpunkter om att formalian kring att flytta byggnader är alltför komplicerad och tidskrävande – hela byggprocessen enligt PBL ska göras om var gång en byggnad flyttas. Byggnadsnämnderna i kommunerna gör dessutom olika bedömningar.

Boverket föreslår att det inte ska krävas en kontrollansvarig vid flyttning av en enskild enkel byggnad, men byggnadsnämnden ska kunna kräva att det finns en kontrollansvarig om det behövs. Vid flyttning av flera byggnader är huvudregeln att det ska finnas en kontrollansvarig. Men flyttning av flera byggnader kan vara okomplicerat och byggnadsnämnden bör därför även ges möjlighet att besluta om undantag från kravet på kontrollansvarig.

Boverket föreslår dessutom att för att förenkla byggprocessen vid flyttning av en enskild enkel byggnad ska det inte krävas ett tekniskt samråd, om inte byggnadsnämnden beslutar annat. Genom att ett tekniskt samråd i normalfallet inte kommer att behövas vid flyttning av en enskild och enkel byggnad, kommer inte heller något arbetsplatsbesök eller slutsamråd krävas i dessa fall. Även vid flyttning av flera byggnader får byggnadsnämnden besluta om undantag från kravet på tekniskt samråd om flyttningen av dessa är okomplicerad.

Boverket kommer att se över det allmänna rådet i BBR om flyttning av byggnader.

De föreslagna förändringarna i PBL och PBF innebär sammantaget en minskad regelmängd. Det innebär tidsvinster och ekonomiska besparingar för byggherren och för kommuner och deras bygglovshandläggare. I kommuner där det byggs mycket och där handläggningstiden är lång kan tidsvinsten bli avsevärd. Detta är förslaget primära konsekvens och skälet till att Boverket föreslår författningsändringar. Samtidigt innebär förslaget också att vissa byggnader kan flyttas efter mindre kontroll från samhällets sida.

Övriga tekniska egenskaper

Förslag till förändringar i brandskyddskraven

Boverket har för avsikt att närmare utreda möjligheten att i BBR införa en särskild verksamhetsklass i brandskyddsreglerna där man tillåter att flera hyreskontraktsinnehavare bor i samma brandcell.

Förutom genom att studenter på eget initiativ hyr en större lägenhet och tar ett kollektivt ansvar för den har denna form av gemensamt boende hittills inte varit möjlig, bland annat för att varje bostadsrum ska utgöra en egen brandcell och ha tillgång till två utrymningsvägar.

En ny verksamhetsklass i brandskyddsreglerna kan möjliggöra boendeformer där flera personer delar på en lägenhet men samtidigt har ett eget hyreskontrakt och ett gott brandskydd, även om man inte själv valt vilka man delar sitt boende med. Förutsättningen är att andra brandskyddsåtgärder vidtas så att en acceptabel säkerhetsnivå uppnås.

Förslag till förändringar i kraven om luft

Boverket har för avsikt att förtydliga kravet på ventilation i BBR 6:251 *Luft* för bostäder om högst 35 m², exempelvis student- och ungdomsbostäder.

För små bostäder kan nuvarande krav på ventilation medföra höga luftflöden som i sin tur kan leda till problem med drag och höga ljud från ventilationen. Tydligare krav i BBR för små bostäder säkerställer en godtagbar ventilation och luftkvalitet samtidigt som för höga ventilationsflöden med risk för drag och buller undviks. Detta kan bidra till att kraven på termiskt rumsklimat i BBR uppfylls.

Förslag till förändringar i kraven om ljus

Boverket har för avsikt att slopa kravet på tillgång till direkt solljus enligt BBR 6:3 *Ljus* för student- och ungdomsbostäder om högst 35 m².

Kravet på direkt solljus innebär direkt solbelysning genom fönster under någon del av året och omöjliggör bostäder i rent norrläge, kravet i nuvarande regler gäller alla bostäder. Då student- och ungdomsbostäder används under begränsad tid kopplat till studier och ålder bedöms betydelsen av direkt solljus inte vara lika stor.

Slopat krav på tillgång till direkt solljus innebär att bostäderna kan placeras i alla väderstreck så länge det finns tillräckligt dagsljus. Dagsljuskravet i BBR bibehålls oförändrat.

Förslag till förändringar i energihushållningskraven

Byggnader som är mindre än 50 m²

Boverket har för avsikt att förenkla energihushållningskraven i BBR för byggnader som är mindre än 50 m² så att det enbart ställs krav på värmeisolerings av byggnadens klimatskärm (U-medelvärde). En sådan ändring medför att det blir enklare projektering och billigare att bygga byggnader som är mindre än 50 m².

Små byggnader skulle på så sätt kunna använda mer energi för uppvärmning, komfortkyla och ventilation än vad som är möjligt enligt dagens BBR. Men den extra energianvändning som regelförändringen innebär blir inte så stor dels för att antalet byggnader mindre än 50 m² som förväntas uppföras är litet, dels för att energianvändningen i en sådan byggnad sammantaget är liten.

Byggnader som är större än 50 m²

Boverket har för avsikt att anpassa energihushållningskraven i BBR till byggnader som huvudsakligen innehåller små lägenheter, t.ex. byggnader som innehåller student- och ungdomsbostäder om högst 35 m².

Energiandelen för tappvarmvatten i små bostäder utgör en relativt sett större del av byggnadens totala energianvändning. En byggnad som innehåller många små lägenheter, om högst 35 m², får därför med nuvarande krav på specifik energianvändning svårt att klara kravnivån. Detta kan hanteras genom att en ny byggnadskategori i BBR införs där man tar speciell hänsyn till energiförutsättningarna för byggnader med huvudsakligen små lägenheter.

Det blir då enklare och billigare att bygga byggnader som är större än 50 m² och som huvudsakligen innehåller lägenheter om högst 35 m². Ändringen medför att det tillåts något högre energianvändning. Men kravnivån för sådana byggnader med små lägenheter ska fortfarande vara kostnadsoptimal enligt EU-direktiv (2010/31/EU).

Förslag till förändringar i kraven om hushållning med avfall

Boverket har för avsikt att ändra kravet på avfallshantering i bostaden i BBR 3:423 *Avfallshantering i bostadslägenheten* för student- och ungdomsbostäder om högst 35 m² så att man kan placera avfallsutrymmet även utanför lägenheten.

Dagens avfallshanteringssystem medför att vi källsorterar vårt avfall och det kräver utrymme, både inne i bostäderna och i särskilda avfallsutrymmen dit vi går med vårt avfall. Källsortering inne i bostäderna är utrymmeskrävande, och för små bostäder är det inte rimligt att avfallshandlingen måste ta lika stor plats som i större bostäder. Det är rimligt att vissa avfallsfraktioner kan lämnas utanför lägenheten på samma våningsplan.

Ändringen innebär förmodligen ingen större kostnadsbesparing men ger en större flexibilitet när det gäller utformningen av små bostäder.

Definitioner

Förslag på nya definitioner i PBL

Eftersom Boverket i denna rapport lämnar ett förslag till ändring i PBL som är specifikt just för studentbostäder och ungdomsbostäder, bör dessa båda begrepp definieras i lagen. Boverket föreslår följande definitioner:

- *studentbostad*: bostad avsedd för studerande vid universitet, högskola eller annan eftergymnasial utbildning.
- *ungdomsbostad*: bostad avsedd för personer som inte är äldre än 30 år.

Andra regler

Med ”andra regler” avses i det här sammanhanget lagar, förordningar, föreskrifter och allmänna råd utanför PBL, PBF, BBR och övriga föreskrifter och allmänna råd som Boverket ger ut.

Eftersom det finns många regler som direkt eller indirekt berör byggandet av student- och ungdomsbostäder lyfter Boverket här bara fram de som särskilt uppmärksammats i verkets diskussioner med andra myndigheter och berörda aktörer i denna utredning. Då detta är ett område som till stora delar ligger utanför Boverkets juridiska huvuddomäner, har verket valt att enbart fokusera på att antyda var problem verkar finnas och var vidare utredningar i frågan skulle behövas, i stället för på konkreta författningsändringsförslag.

Det bör även understrykas att det i skrivande stund redan pågår och har avslutats ett antal utredningar som berör en del av dessa frågor. Slutsatser och förslag från dessa skulle kunna påverka byggandet av student- och ungdomsbostäder i Sverige.

Jordabalk (1970:994) – panträtt för lånefinansiering

Boverket har uppmärksammats på att det finns problem med säkerheter för lån när det byggs bostäder på arrenderad mark. Det har förekommit att byggande av student- och ungdomsbostäder har stoppats av detta.

Uppföljning

Redan i nuvarande byggregler medges vissa undantag från de tekniska egenskapskraven för student- och ungdomsbostäder. I denna rapport föreslås ytterligare undantag. En fråga som då uppstår är hur man säkerställer att student- och ungdomsbostäder inte används av för annat boende. Exempelvis att en byggnad uppförs som student- eller ungdomsbostad men efter några år övergår till att användas som vanlig bostad.

Boverket föreslår att det efter en tid görs en uppföljning av de lättnader som införs i reglerna för student- och ungdomsbostäder. Motivet är att följa utvecklingen och bevaka de olika konsekvenser som lättnaderna kan komma att få.

Boverket ser inte någon risk att systemet skulle missbrukas i någon större omfattning. Det är troligast att dessa små bostäder huvudsakligen kommer att användas som genomgångsboende just för studenter och ungdomar.

Utgångspunkter

Inledning

Syftet med denna utredning är att identifiera och lämna förslag på ändringar av regler som hindrar eller försvårar tillkomsten av nya student- och ungdomsbostäder om högst 35 m². Ändringarna ska stimulera och underlätta byggandet av sådana bostäder. Utredningen ska också analysera regelverket och kraven kring tidsbegränsade bygglov samt flyttning och nyuppställning av byggnader.

Bakgrunden till regeringens uppdrag till Boverket är bristen på bostäder till studenter och ungdomar och det stora behovet av ett ökat byggande av bostäder för denna grupp.

I detta avsnitt redovisas väsentliga utgångspunkter och förutsättningar som ligger till grund för de förändringar som Boverket föreslår.

Reglers roll

Den kritik som framför allt framförs gentemot nuvarande regelverk är att regelverket gör det dyrt att bygga små bostäder och svårt att bygga på viss mark i detaljplanerat område. Boverket ska här tydliggöra på vilket sätt och i vilken utsträckning nuvarande regelverk påverkar viljan och möjligheten att bygga sådana bostäder.

Byggnader ska bland annat vara brandsäkra, tillgängliga och energieffektiva. Vår bebyggda miljö ska bl.a. ha ren luft, låga bullernivåer och estetiskt tilltalande byggnader. I Sverige har ett administrativt styrmedel skapats för att tillgodose dessa aspekter. Detta är PBL och i dess förlängning PBF och t.ex. BBR.

Administrativa styrmedel såsom regler anses leda till god måluppfyllelse eftersom målen är väl definierade. Samtidigt är administrativa styrmedel generellt inte särskilt flexibla i sin utformning vilket gör att man ofta låser sig vid en viss åtgärd eller lösning.³ Vissa studier menar vidare att just byggregler är ineffektiva i sin uppgift att säkerställa de krav som byggnader bör uppfylla, delvis pga. att de är alltför stela och

³ Läs t.ex. konjunkturinstitutets rapport "Miljö, ekonomi och politik 2012"

svåra att förändra.⁴ Att regler är rätt lösning för att ställa krav på våra bostäder, eller se till att hushållningen med mark och vatten är god, är således ingen självklarhet. Men det är det system som bäst anses säkerställa att den bebyggda miljön motsvarar samhällskraven.

Att ett regelverk gör det dyrare att bygga är i sig inget konstigt. Att säkerställa att nyuppförda byggnader t.ex. är brandsäkra eller har tillräckligt god inomhusmiljö med hjälp av funktionskrav innebär av naturliga skäl ökade byggkostnader.⁵ Men studier visar att kostnadsökningarna på grund av kravnivån i byggregler är relativt små. Det som främst har visats vara kostnadsdrivande är i stället förekomsten av för många och komplicerade regler som försvårar regeltillämpningen samt skapar olika tolkningar och inträdesbarriärer.⁶ Allt detta påverkar konkurrenssituationen vid upphandling av byggnadsarbeten.

Av ovanstående resonemang framgår att det finns två infallsvinklar för denna utredning om regelverket och förslagen för att underlätta och stimulera byggandet av student- och ungdomsbostäder:

- analysera huruvida kravnivån i nuvarande regelverk kan ändras för att på så sätt underlätta byggandet av student- och ungdomsbostäder,
- analysera hur mängden regler och komplexiteten i dessa kan minskas för att på så sätt minimera tolkningssvårigheterna, få bort inträdeshindren och olika tolkningar och i allmänhet förbättra företagsklimatet.

Denna utredning är avgränsad till att analysera den första punkten. Att analysera regelverket med utgångspunkt från punkt två är en större uppgift.

Regler och kravnivåer

När en byggnad uppförs eller när den ändras ska den uppfylla kraven på utformning och tekniska egenskaper enligt 8 kap. i PBL, t.ex. skydd mot buller, säkerhet i händelse av brand och krav på tillgänglighet. Vid ändring ska hänsyn dock tas till ändringens omfattning och byggnadernas förutsättningar samt varsamhetskrav och förvanskningförbud vid bedömning av i vilken utsträckning kraven måste uppfyllas. Vid utformningen av regler handlar det hela tiden om avvägningar och det behövs ett helhetsperspektiv på byggnaderna.

⁴ Se t.ex. Noam (1983), Colwell et al. (1982), Colwell et al. (1992), Listokin et al. (2005). Se även Tillväxtanalys rapport "Regelbördans ekonomiska effekter" för en diskussion kring svårigheterna att ändra eller ta bort ett regelverk.

⁵ Exempelvis kan det bli negativa externa effekter när man bygger och använder en byggnad. Om man inte räknar med kostnaden för det är priset för att uppföra en byggnad för lågt och för många osäkra och ohälsosamma byggnader kommer således att byggas. Ekonomins aktörer möter helt enkelt felaktiga prissignaler. För att få en effektivare fördelning av samhällets resurser, dvs. en välfärdsförbättring, krävs att marknaden regleras och prissignaleringen blir korrekt.

⁶ Se t.ex. Dehrin (2006), Listokin et al (2005), Noam (1983), Colwell et al (1982) och (1992). Se även "Byggssektorn – spelregler för ökad konkurrens" för diskussion kring regler och byggkostnader.

Det som primärt framhålls som kostnadsdrivande för student- och ungdomsbostäder i Sverige är bostadens storlek. Om lägenheterna kan göras mindre, minskar byggkostnaderna per lägenhet. De utformningskrav och tekniska egenskapskrav som påverkar storleken på bostäder är bostadsutformningskravet och kravet på tillgänglighet och användbarhet.

Tidsbegränsade bygglov

Förutom att se över regelverket som påverkar byggandet av student- och ungdomsbostäder ingår också i uppdraget att analysera de regler som styr tidsbegränsade bygglov och flyttning av byggnader.

Regelsystem med översikts- och detaljplaner innebär en tydlighet och förutsägbarhet för alla inblandade aktörer. Men detta system har också vid tillfällen visat sig vara alltför stelt för att kunna ändras i önskad takt. Att en detaljplan tar lång tid att ändra är delvis anledningen till att det finns tidsbegränsade bygglov för tillfällig användning av detaljplanerad mark utan ändring i detaljplanen.

Kritiken mot nuvarande regler för tidsbegränsade bygglov är att det är svårt att få ekonomi i ett projekt med bostäder på tio år, vilket för närvarande är den längsta sammanlagda tid som man kan få tidsbegränsat bygglov för enligt 9 kap. 33 § PBL. Å andra sidan finns det en risk med alltför generösa tidsbegränsningar för byggnader, då sådana byggnader i så fall kan bli permanenta.

Ändra i regler

I vissa situationer räcker det inte med att göra ändringar på föreskriftsnivå, t.ex. i BBR. Det kan behövas ändringar på lag- och förordningsnivå (PBL/PBF). Ett exempel på detta är om kraven på tillgänglighet ska ändras eftersom byggnadsverk ska vara tillgängliga enligt PBL. Det finns några undantag från tillgänglighetskraven i 8 kap. 6 § PBL, men de gäller inte krav på tillgänglighet för student- och ungdomsbostäder. Ska kraven på tillgänglighet ändras i Boverkets föreskrifter behövs enligt Boverkets bedömning en lagändring för att möjliggöra detta.

I Boverkets uppdrag ingår att se över vilka utformningskrav och tekniska egenskapskrav som ställs på student- och ungdomsbostäder. Krav som har sin bakgrund i oacceptabel risk för miljön, människors hälsa eller säkerhet bör tillgodoses men annars har Boverket i uppdrag att ifrågasätta om alla student- och ungdomsbostäder behöver uppfylla samma krav som övriga bostäder.

Genom föreskrifterna i BBR preciseras de grundläggande kraven i PBL och PBF. Att ta bort alla regler inom ett område i enbart BBR innebär inte att det blir regellöst eller att rättsläget blir tydligare. Fortfarande skulle det ändå finnas krav på lag- och förordningsnivå. Att det skulle finnas färre regler för student- och ungdomsbostäder och då bara på lag- och förordningsnivå skulle göra det svårare för tillämparna att fastställa vilka krav som man måste rätta sig efter. Osäkerheten skulle öka och det skulle bli större skillnader mellan hur kommunerna tillämpar reglerna.

Att dela bostad

Bakgrund

Studenter och ungdomar kan bo tillsammans på flera olika sätt. Till exempel i traditionella korridorer, egna lägenheter med eget kök men med vissa gemensamma delar som kompenserar för funktioner som inte får plats i lägenheten, dubbletter (två delar kök och hygienrum), trippletter (tre delar kök och hygienrum) eller vanliga större lägenheter.

De generella kraven för bostadsutformning i BBR innefattar de funktioner som ska finnas i en bostadslägenhet. För vissa typer av boendeformer kan man flytta ut vissa funktioner till gemensamma delar, det gäller t.ex. boendeformer för studerande och ungdomar. Funktionerna samvaro, matlagning och måltider får helt eller delvis flyttas ut till gemensamma delar. Det som finns kvar i den enskilda bostadslägenheten är som minst funktionerna personlig hygien, dvs. hygienrummet, sömn och vila samt förvaring. För att uppfylla bostadsutformningskravet ska det finnas ett hygienrum i den enskilda bostaden och brandskyddskraven säger att varje lägenhet ska vara en brandcell. Det ska också finnas fungerande utrymningsvägar.

Under arbetet med uppdraget om student- och ungdomsbostäder har synpunkter framkommit att gemensamhetsboende eller mindre kollektiv är en attraktiv boendeform. Det medför ett billigare boende. Viktigt i sammanhanget är också möjligheten för studenter och ungdomar att kunna få ett eget kontrakt som en första ingång till bostadsmarknaden och lättare att få bostadsbidrag.

Vad avses med begreppet lägenhet?

Det ovan nämnda kravet i fråga om indelning i brandceller gäller för varje lägenhet. I Terminologicentrums publikation Plan- och byggtermer 1994, TNC 1995, definieras begreppet lägenhet som "ett eller flera utrymmen i byggnad som i upplåtelsehänseende utgör en självständig enhet". I BBR avsnitt 1:6 föreskrivs att begrepp ska ha den betydelse som anges i TNC 1995 om inget annat särskilt anges i PBL, PBF eller BBR och någon särskild definition av lägenhetsbegreppet finns inte i de författningarna.

Varje rum en lägenhet?

Med beaktande av TNC:s definition av begreppet lägenhet samt den generella terminologiregeln i BBR, avsnitt 1:6, ska man betrakta varje rum i en större lägenhet där flera bor som en egen lägenhet i de fall rummen hyrs ut med individuella kontrakt. Och det medför att rummen ska utgöra egna brandceller enligt BBR avsnitt 5:543. Det medför i sin tur att stora lägenheter där flera bor antingen får hyras ut med ett kontrakt, varvid den stora helheten utgör en lägenhet, eller hyras ut med flera kontrakt och då utformas som "ministudentkorridorer" där varje uthyrt rum utgör en egen brandcell. Den sistnämnda lösningen hindras nu av BBR avsnitt 3:226 som inte möjliggör att hygienrum flyttas ut från de egna bostadslägenheterna till gemensamma utrymmen. Men Boverket avser att ändra avsnitt 3:226 så att även hygienrum får sammanföras till

gemensamma utrymmen, se vidare under avsnitt *Bostadsutformning, lämplighet för avsedda ändamålet*.

Boverket avser dessutom att utreda möjligheten att i BBR införa en särskild verksamhetsklass där man tillåter att flera hyresgäster bor i samma brandcell, förutsatt att andra brandskyddsåtgärder vidtas så att en acceptabel säkerhetsnivå uppnås. En sådan förändring kan medföra nya boendeformer där flera personer delar på en lägenhet men samtidigt har ett eget kontrakt och ett godtagbart brandskydd, även om de inte själv har valt vilka de delar sitt boende med. Se vidare under avsnittet *Övriga tekniska egenskapskrav*.

Klassificera studentbostäder som hotell

Boverket har fått in synpunkter på att om studentbostäder klassas som hotell så skulle det stimulera och underlätta byggandet. Då skulle man kunna bygga studenthotell på bullerutsatta kontors- och hotellfastigheter där det är planerligt. Å andra sidan, om studentbostäder klassificeras som hotell kan man inte bygga dem på mark som är planlagd för bostäder. Dessutom tillkommer andra mer omfattande krav på hotell, t.ex. brandcellsindelning, sprinkler och brandlarm.

Vissa universitet och högskolor tillhandahåller forskarbostäder som är avsedda för gästforskare som stannar en begränsad tid. Dessa upplåts vad Boverket känner till inte med besittningsskydd. Denna form av tillfälligt boende behöver inte uppfylla kraven för bostäder, till exempel bullerskydd eller bostadsutformning.

Boverket anser att traditionella studentbostäder inte ska betraktas som hotell utan är bostäder.

Risk att lättnader i krav utnyttjas felaktigt

Redan i nuvarande BBR finns undantag från de tekniska egenskapskraven för student- och ungdomsbostäder, och här föreslår Boverket ytterligare undantag. En fråga som då uppstår är hur man säkerställer att student- och ungdomsbostäder inte används av andra boendekategorier, t.ex. att en byggnad uppförs och används som student- eller ungdomsbostad men efter några år övergår till att användas som vanlig bostad. Frågan har tidigare diskuterats i stödsammanhang då statligt stöd lämnades till byggandet av studentbostäder.

I Norge använder man krav på avtal om servitut för att försäkra sig om att de lägre tillgänglighetskrav som där gäller för studentbostäder används endast för sådana bostäder. Detta får anses vara främmande enligt svensk rätt. Närmare till hands utifrån svensk tradition är att införa bygglovsplikt alternativt anmälningsplikt om man vill ändra användningen från student- eller ungdomsbostäder till andra bostäder. Att införa bygglovsplikt skulle ligga närmast till hands eftersom frågor om bostadsutformning och tillgänglighet där lättnader föreslås till stor del (utformningskraven) prövas i bygglovet. I sammanhanget kan noteras att det vid prövning av bygglov bl.a. prövas att åtgärden inte strider mot detaljplanen. Det förekommer att användningen student- och ungdomsboende regleras i detaljplanen med stöd av 4 kap. 11 § 2 PBL. Men Boverket har kommit fram till att den

administrativa börda som bygglovsplikt skulle innebära inte vägs upp av den nytta som uppstår genom att samhället i form av byggnadsnämnden får kännedom om fallen och kan uppmärksamma den enskilda på kraven som gäller vid ändring av byggnad.

Det vore lämpligt att det tydligt framgår av en ansökan om bygglov om ansökan avser student- och ungdomsbostäder. Nämnden bör upplysa om att det ställs krav på bostaden som för en vanlig bostad om man ändrar användning från student- eller ungdomsboende till vanliga bostäder.

Det kan inte uteslutas att användningen av bostadsanpassningsbidrag kan komma att öka om lättnader i tillgänglighetsreglerna införs, detta då bostäderna längre fram kan komma att behöva användas för den ökande gruppen äldre personer.

Boverket ser det som lämpligt att efter en tid följa upp de lättnader som införs i reglerna för student- och ungdomsbostäder, detta för att följa utvecklingen och bevaka konsekvenserna av lättnaderna.

Boverket vill dock poängtera att verket inte ser risken som stor att systemet skulle missbrukas i någon större omfattning. Det är troligt att dessa små bostäder huvudsakligen kommer att användas på tänkt sätt, som genomgångsbostäder just för studenter och ungdomar.

Byggekostnader

Vissa av förslagen i denna rapport påverkar kostnaden att bygga student- och ungdomsbostäder. Det är därför av intresse att granska begreppet byggekostnad, vad den består av och vad som primärt påverkar den.

Byggekostnad, entreprenadkostnad och produktionskostnad

Byggekostnader förekommer som begrepp i många olika betydelser. I statistiska publikationer från SCB och andra använder man sig vanligen av termen *produktionskostnad*. Då menar man alla kostnader som en byggherre har för att huset till slut ska stå på plats. Förutom själva kostnaden för att uppföra byggnaden tillkommer markpris och priset på övriga tjänster, t.ex. finansiella kostnader, administrationskostnader samt skatter och avgifter. Det är summan av alla dessa delposter som i den officiella statistiken beskrivs med termen produktionskostnad.⁷

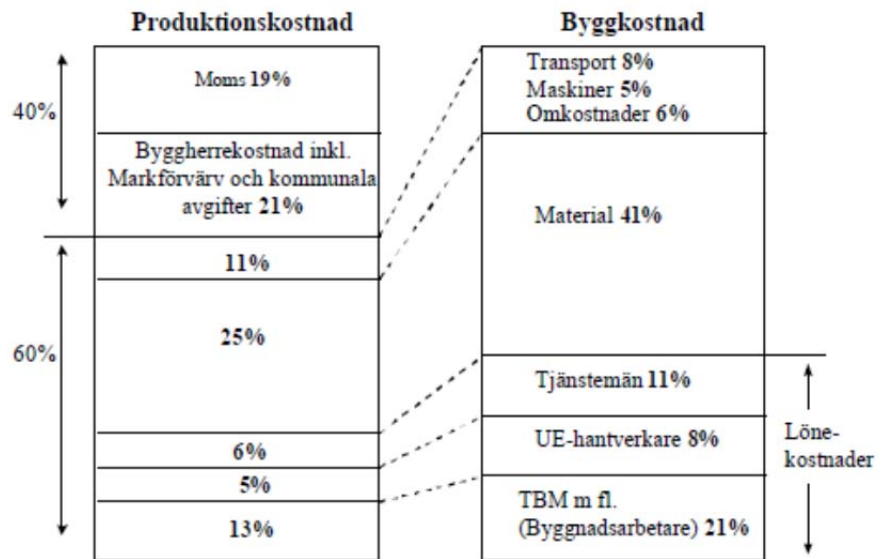
Begreppet *byggekostnad* förekommer också i olika sammanhang och är att liktyda med entreprenadkostnad och avser således entreprenörens kostnader för att uppföra en byggnad.⁸

Figur 1 visar skillnaderna mellan kostnadsbegreppen.

⁷ SOU 2000:44 Från byggsekt till byggsektor, SOU 2002:115 *Skärpning gubbar! Om konkurrensen, kvaliteten, kostnaderna och kompetensen i byggsektorn*

⁸ SOU 2000:44.

Figur 1 Jämförelse produktionskostnad med byggkostnad



Källa: SOU 2000:44

Den totala produktionskostnaden som mått är intressant eftersom det är denna kostnad som utgör grunden för boendekostnaderna.

Byggkostnaden eller entreprenadkostnaden är den mest relevanta termen då man ska redogöra för byggentreprenörernas pris för sina byggåtaganden. Byggkostnaden beskriver också bäst prisutvecklingen i byggbranschen.⁹

Statistik över produktionskostnader för student- och ungdomsbostäder

Tabell 1 visar Statistiska centralbyråns (SCB) statistik över produktionskostnaden för hyresrätter. Då student- och ungdomsbostäder i stort endast utgörs av flerbostadshus med hyresrätter är det produktionskostnaden per kvadratmeter för dessa som först och främst är av intresse.

Tabell 1 Produktionskostnaden per kvadratmeter boarea för hyresrätter

	Produktionskostnad/m ² BOA		
	2009	2010	2011
Riket	26 967	24 992	26 461
Storstadsområden	28 406	26 404	28 703
Länsregionerna: I–III	23 279	22 469	23 350

Källa: SCB.

⁹ Boverket (2002) *Bostadsbyggande och byggkostnader åren 1960 till 1999*

Produktionskostnaden varierar något i landet, genomsnittet är 26 461 kronor per kvadratmeter, något högre i storstadsområdena.

Boverkets rapport ”Student söker bostad” analyserade produktionskostnaden för 25 studentbostadsprojekt färdigställda 2004–2008. Resultatet visar att produktionskostnaden per kvadratmeter boarea (BOA) för studentbostäder varierar kraftigt, från 16 626 kr till 29 609 kr. Omräknat till 2011 års priser motsvarar detta 18 220–32 447 kr/m² BOA.¹⁰ Analysen visade också att i drygt hälften av de analyserade studentbostadsprojekten var produktionskostnaderna högre än för en genomsnittlig hyresbostad. En förklaring till detta är troligen den högre installationstätheten.¹¹

Vald produktionskostnad för den fortsatta analysen

I den fortsatta analysen kommer SCB:s redovisade genomsnittliga produktionskostnad för hyresrätter i storstadsområdena att användas, dvs. 28 703 kr/ m² BOA för 2011.¹² Ett skäl är att produktionskostnaderna som redovisas i bilagan till Boverkets rapport ”Student söker bostad” är baserade på ett alltför litet urval för att några generella slutsatser ska kunna dras. Statistiken från SCB är av den anledningen bättre. Eftersom de flesta högskolorna finns i storstadsområdena kommer merparten av de framtida student- och ungdomsbostäderna att byggas där. Detta talar för att använda SCB:s produktionskostnadsstatistik för storstadsområdena. Dessutom är kostnaden per kvadratmeter BOA för student- och ungdomsbostäder generellt högre än för en genomsnittlig hyreslägenhet, vilket gör att t.ex. den genomsnittliga produktionskostnaden för riket, som SCB redovisar, är för låg.

Vad påverkar produktionskostnaden

I sammanhanget är det viktigt att notera att regler påverkar produktionskostnaden per kvadratmeter väldigt lite. Tabell 1 visar tydligt att för att påverka den totala produktionskostnaden bör man försöka påverka byggkostnaden. Och det gör man i första hand genom att skapa en sund konkurrenssituation.

För att påverka byggkostnaden måste bl.a. kostnaden för material och arbete pressas ned. Detta sker endast på en marknad med god konkurrens och med effektiva byggprocesser. En marknad med fungerande konkurrens är dynamisk och innefattar många aktörer vilket leder till att företagens vinstnivåer pressas ned efterhand. På en marknad med svag konkurrens kan aktörerna sätta höga priser på t.ex. arbete och material, vilket innebär höga byggkostnader. Att byggbranschen i Sverige kännetecknas av svag konkurrens är inget nytt och beskrivs i detalj i t.ex. rapporten ”Skärpning gubbar”.¹³ Enligt Eurostat karakteriseras Sveriges byggmarknad av svag konkurrens och låg import av byggmaterial vilket

¹⁰ Priserna har ökat med 9,59 procent sedan 2006, SCB:s KPI-index.

¹¹ Boverket (2009) Delrapport till utredningen *Studenternas bostadssituation*

¹² Detta är jämförbart med dagens, 2013, års prisnivå då prisnivåer under 2012 har varit i princip oförändrade.

¹³ SOU 2002:115

har att göra med den marknadsstruktur som utvecklades genom de produktionsbidrag som fanns för bostäder.¹⁴

Vidare, den tekniska utvecklingen kan också ge effekter på hela den kostnad som är byggkostnad. Teknikutveckling kan innebära såväl nya produkter som effektivare produktionsmetoder och arbetsorganisationer och i förlängningen en skärpt konkurrens.¹⁵

¹⁴ BKN (2011) *Finanskrisens påverkan på bostadsbyggandet i Europa*

¹⁵ SOU 2000:44

Definitioner

Inledning

Som framgår i avsnittet *Tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelseförmåga* lämnar Boverket ett förslag till ändring i PBL som är specifikt för just student- och ungdomsbostäder om högst 35 m². Förslaget innebär lättnader i kraven för dessa bostadsformer jämfört med vad som gäller för övriga bostäder. Inget av begreppen studentbostad eller ungdomsbostad definieras i PBL eller PBF, och begreppen förekommer över huvud taget inte i de författningarna.

BBR innehåller särskilda regler för student- och ungdomsbostäder, t.ex. i avsnitt 3:226 om bostadsutformning. Men någon definition av begreppen finns inte i BBR. I avsnitt 1:6 BBR föreskrivs att termer som inte särskilt förklaras i PBL, PBF eller BBR ska ha den betydelse som anges i Terminologicentrums publikation *Plan- och byggtërmer 1994, TNC 95*. Men inte heller TNC 95 har någon definition av student- eller ungdomsbostäder.

Med anledning av Boverkets förslag till lagändring i PBL behöver begreppen, enligt Boverkets bedömning, definieras i lagen. Boverket föreslår därför att 1 kap. 4 § PBL, som innehåller definitioner av ett flertal begrepp, kompletteras med definitioner av begreppen studentbostad och ungdomsbostad.

Begreppet studentbostad

Enligt Nationalencyklopedin är en studentbostad en hyresbostad för studenter vid universitet och högskolor.

I förordningen (2003:506) om investeringsstimulans till byggande av mindre hyresbostäder och studentbostäder definieras studentbostäder som bostadslägenheter för studenter vid universitet eller högskola, om bostäderna uteslutande upplåts med hyresrätt.

Bland de bostäder som är avsedda särskilt för studerande är hyresrätt den vanligaste upplåtelseformen, och så förutses det även fortsättningsvis att vara. Men det finns ingen anledning att inskränka definitionen av studentbostad till bostäder som upplåts med hyresrätt.

När sådana bostäder som är avsedda särskilt för studerande upplåts är det vanligt att besittningsskyddet, dvs. rätten till förlängning av hyresavtalet, begränsas på så sätt att det villkoras av att den boende bedriver studier i viss utsträckning. Som huvudregel gäller att bostadshyresgäster har ett besittningsskydd enligt 12 kap. 46 § första stycket jordabalken. Där anges tio punkter med undantag då besittningsskyddet inte gäller. Den tionde punkten, som är ett slags generalklausul, anger att rätt till förlängning av avtalet inte föreligger om ”det i annat fall inte strider mot god sed i hyresförhållanden eller av någon annan anledning är oskäligt mot hyresgästen att hyresförhållandet upphör”. Av ett rättsfall från Bostadsdomstolen framgår att den bestämmelsen kan användas för att motivera att besittningsskyddet för studenter villkoras av t.ex. fortsatta studier, RBD 1977:54.

Man kan därför överväga om definitionen av studentbostad bör begränsas till bostäder som upplåts med en begränsning av besittningsskyddet som kopplas till krav på den boendes fortsatta studier. Men Boverket har inte funnit skäl till det utan begreppet bör omfatta bostäder för studerande oavsett om upplåtaren har valt att utnyttja möjligheten till begränsning av besittningsrätten eller inte.

Boverket föreslår att följande definition av begreppet studentbostad förs in i 1 kap. 4 § PBL:

- *studentbostad*: bostad avsedd för studerande vid universitet, högskola eller annan eftergymnasial utbildning.

Begreppet ungdomsbostad

Det finns inte någon definition i lag av begreppet ungdomsbostad. Ungdomsstyrelsen utgår från åldersgruppen 20–25 år i sina analyser av ungas bostadssituation, och bostadsbolagen använder olika åldersspann för att beskriva ungdomar, exempelvis 18–30 år eller 20–27 år. Då Hyresgästföreningen talar om unga är det åldrarna 20–27 år som avses. Intresseorganisationen Jagvillhabostad.nu beskriver på sin webbplats att vissa kommuner erbjuder ungdomsbostäder som ofta riktar sig till unga under 25 eller 30 år.

Som framgår av förra avsnittet går det med stöd av 12 kap. 46 § första stycket 10 jordabalken att begränsa besittningsskyddet för studentbostäder genom krav på de boendes fortsatta studier. Boverket har inte funnit något stöd för att den undantagsregeln på motsvarande sätt kan motivera inskränkningar i besittningsskyddet kopplat till de boendes ålder.

Boverket finner att 30 år är rimlig åldersgräns. Det finns inte skäl att begränsa legaldefinitionen till sådana upplåtelser vars varaktighet begränsas av den boendes ålder, det vill säga att denne inte får bo kvar efter att ha passerat en viss ålder.

Att införa särskilda regler för bostäder avsedda för personer som inte är äldre än 30 år kan inte anses utgöra otillåten åldersdiskriminering. Enligt 2 kap. 12 § diskrimineringslagen (2008:567) får diskriminering som huvudregel inte förekomma vid tillhandahållande av bostäder till allmänheten. Men av 2 kap. 12 b § samma lag följer att förbudet inte hindrar särbehandling på grund av ålder om särbehandlingen har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga

för att uppnå syftet. Boverkets förslag till särreglering för personer under 30 år motiveras av ambitionen att underlätta dessa personers situation på bostadsmarknaden, vilket ryms inom det nämnda undantaget.¹⁶

Boverket föreslår att följande definition av begreppet ungdomsbostad förs in i 1 kap. 4 § PBL:

- *ungdomsbostad*: bostad avsedd för personer som inte är äldre än 30 år.

¹⁶ Prop. 2011/12:159 s. 41 och 73.

Buller i planläggningen

Inledning

I det här avsnittet analyseras inkomna synpunkter på buller i planläggningen och förslag till förändringar för att underlätta och stimulera byggandet av student- och ungdomsbostäder om högst 35 m². För analysen har följande underlag använts:

- regeringsuppdraget¹⁷,
- möte med Boverkets nätverk för mindre bostäder,
- seminarium med berörda myndigheter, organisationer och företag.¹⁸

Nulägesbeskrivning

Våra städer och tätorter är utsatta för buller i olika former. Detta kan vid planläggning och byggande av nya bostäder utgöra en begränsande faktor och i förlängningen hämma kommunernas planering för utveckling, bostäder och verksamhet.

Buller påverkar människors hälsa och forskningen pekar entydigt på att denna negativa påverkan ofta underskattas. Men hur önskvärt det än är så går det inte alltid att på kort sikt skapa en i alla avseenden god ljudmiljö utan buller. Detta gäller särskilt när nya bostäder tillkommer i städernas trafikbullerutsatta centrala delar. Bullerproblemen är en av många miljöfaktorer som blir föremål för avvägningar där lokala faktorer och särskilda omständigheter påverkar bedömningen i varje enskilt fall.

Människor värderar vad som är en attraktiv boendemiljö olika, många vill bo i de centrala delarna av staden eller tätorten trots buller. Men eftersom buller påverkar människors hälsa och välbefinnande, är det alltid en av de centrala frågorna vid planläggning och byggande av bostäder. Samhället har det övergripande ansvaret för människors hälsa och olika myndigheter har tagit fram allmänna råd för buller, som kommunerna bör förhålla sig till.

¹⁷ S2012/8156/PBB (delvis).

¹⁸ I bilaga 4 redovisas berörda myndigheter och relevanta organisationer som Boverket varit i kontakt med under genomförandet av uppdraget.

Vid planläggning och byggande av nya bostäder är det ljudnivåerna utomhus som behöver beaktas. Ljudnivåerna inomhus i nyuppförda bostäder är reglerade och ska alltid uppfylla föreskrifterna i BBR. Förhållandena utomhus är inte reglerade på annat sätt än med generella rekommendationer i form av olika myndigheters allmänna råd. I övrigt finns miljömål och andra nationellt uttryckta målsättningar som beskriver vilka ljudnivåer som ska eftersträvas. Följande avsnitt behandlar enbart utomhusbuller i planläggningen.

Flera lagar reglerar hur buller ska bedömas och hanteras

De lagar som främst reglerar planläggning och byggande av bostäder och frågor om människors hälsa, däribland buller, är plan- och bygglagen, miljöbalken och de s.k. trafiklagarna. En del av problemen kring trafikbuller kan hanteras vid planläggning och byggande av bostäder utifrån de olika regelverken och tolkningen av enskilda bestämmelser. Det är olika myndigheter, var och en med sitt ansvar och sin syn på problemen, som tolkar de olika reglerna och ger ut allmänna råd för tillämpningen.

Plan- och bygglagen

Plan- och bygglagen, PBL, är ett verktyg som ska användas för att möta samhällets behov av att utnyttja mark- och vattenområden för ny bebyggelse. Det finns bestämmelser i lagen som anger att marken ska användas till det den är mest lämplig för och att det i första hand är kommunen som ansvarar för att bedöma detta. Lämpligheten avgörs genom att det i varje enskilt fall görs en avvägning mellan olika allmänna och enskilda intressen. Det gäller då att även ta hänsyn till bullersituationen och människors hälsa och säkerhet. Staten har förbehållit sig rätten att genom länsstyrelsen vid behov ingripa när det rör frågor om bl.a. hälsa och säkerhet.

Miljöbalken

Miljöbalken, MB, är en tillstånds- och tillsynslagstiftning som bland annat syftar till att tillförsäkra människor en hälsosam och god miljö. I lagen finns en försiktighetsprincip inskriven som innebär att alla som bedriver en verksamhet eller avser att bedriva en verksamhet ska utföra de skyddsåtgärder och vidta de försiktighetsmått som behövs för att förebygga eller motverka att det uppstår skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Enligt förarbetena gäller det skador på både fysisk och psykisk hälsa. Under begreppet faller sådana störningar som buller, lukt och termiskt inomhusklimat. Med olägenhet för människors hälsa menas i miljöbalken störningar som enligt medicinsk eller hygienisk bedömning kan försämra hälsan och som inte är ringa eller helt tillfälliga.

Parallella lagsystem

Det är ett komplicerat system som hanterar hälsofrågor, verksamheter och planläggning av bostäder. PBL och MB gäller parallellt, vilket innebär att en åtgärd som godtagits enligt PBL inte alltid garanterar att MB:s krav är uppfyllda.¹⁹ Vid tillämpningen av PBL ska allmänna och enskilda intressen avvägas, medan tillämpningen av MB ska skydda miljö och hälsa. Lagarna har en paragraf som binder samman dem – i både 2 kap. 2 § PBL

¹⁹ Prop. 1997/98:90, s. 157 ff

och 3 kap. 1 § MB anges att mark- och vattenområden ska användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade och så att användningen medför en god hushållning. Detta innebär att detaljplaner, områdesbestämmelser, lov och förhandsbesked inte får strida mot MB:s bestämmelser om hushållning med mark och vatten, däribland riksintressen och miljökvalitetsnormer. Av MB framgår att bostäder inte får utgöra en fara för människors hälsa.

Vid kommunal planläggning enligt PBL är det en politisk uppgift att ange vilken ambitionsnivå som ska gälla. Hur ska avvägningen mellan de olika intressena göras i det enskilda fallet? Blir det en lämplig miljö och är det tillräckligt bra? I PBL finns hänsynsregler som inte är kopplade till MB: allmänna hänsynskrav och det finns inte några krav på att man ska välja bästa plats med tanke på hälsa och miljö. PBL har inte heller någon försiktighetsprincip och det finns inga krav i lagen på att man ska ta extra stor hänsyn till särskilt känsliga grupper, utan det är den samlade politiska bedömningen som gäller.

Lagarna reglerar givetvis i grunden samma hälsa, men kriterierna för bedömningarna är olika eftersom besluts- och processmodellerna skiljer sig åt. Det är mer en fråga om att lagarna utgår från olika principer, medan resultatet i den verkliga tillämpningen oftast blir detsamma. Människor bor till exempel kvar i kraftigt bullerutsatta miljöer som tillståndsprövats enligt MB medan ny bebyggelse inte tillåts i kraftigt bullerutsatta miljöer enligt PBL.

Eftersom PBL och MB gäller parallellt kan tillämpningen av MB få konsekvenser i efterhand för verksamhetsutövare eller fastighetsägare i områden som är utsatta för buller. En detaljplan i ett bullerutsatt område kan bedömas vara godtagbar enligt PBL, men bostadsområdet kan senare bli föremål för tillsyn enligt MB:s regler om ohälsa och då kan en annan bedömning göras. Detta kan leda till att en fastighetsägare eller den som orsakar bullret måste vidta åtgärder enligt MB:s regler trots att bullernivåerna tidigare har godkänts vid en korrekt tillämpning av reglerna i PBL. Detta förhållande skapar osäkerhet i en stor andel av de planärenden som rör städer och tätorter och därför har regeringen tillsatt en särskild utredare med uppdrag att se över samordningen av de båda lagstiftningarna. Uppdraget ska redovisas senast den 31 augusti 2013.

Vid bullrande situationer finns två huvuduppgifter för MB. Den första är att undanröja faror som människor absolut inte ska utsättas för, men genom BBR:s krav ska det i princip aldrig bli fråga om sådana situationer när det gäller ljudmiljön inomhus. Den andra uppgiften är att genom prövnings- och tillsynsprocesserna lyfta fram vissa miljöintressen framför andra, utan att det är fråga om sådan allvarlig olägenhet att intresset ska stoppas av risk för hälsopåverkan. Enligt MB behöver frågan om vad som är samlat bäst för samhället inte tas med i bedömningen. Med PBL är avsikten att kommunerna ska komma fram till en bra helhetslösning, med lokal förankring hos medborgarna. De här skillnaderna i besluts- och processmodellerna är en viktig del av förklaringen till spänningsfältet mellan lagstiftningarna.

Både lagar, förordningar och myndigheters allmänna råd styr bedömningen och hanteringen av bullerfrågor

Utöver miljöbalken och plan- och bygglagen finns det en rad olika lagar, förordningar och olika myndigheters allmänna råd som också styr bedömningen och hanteringen av bullerfrågorna. Flera nationella regler bygger också på EG-direktiv.

Boverket har gett ut allmänna råd till den tidigare plan- och bygglagen (ÄPBL) och vägledning för hur trafikbuller bör bedömas och hur olika situationer kan hanteras för att uppfylla PBL:s krav på en acceptabel och hälsosam ljudmiljö: *Boverkets allmänna råd 2008:1, Buller i planeringen – Planera för bostäder i områden utsatta för buller från väg- och spårtrafik*, samt *Boverkets allmänna råd 2009:1, Flygbuller i planeringen*.

Naturvårdsverket har gett ut bl.a. dessa riktlinjer och allmänna råd om buller: *Riktvärden för trafikbuller vid nyanläggning eller väsentlig ombyggnad av infrastruktur: förslag till utveckling av definitioner, 2001, riktlinjer för externt industribuller, 1978:5 och allmänna råd om buller från byggplatser, 2004:15*.

Dessutom berör de här reglerna buller: *förordningen om omgivningsbuller (2004:675), luftfartslagen (2010:500), väglagen (1971:948), lagen (1995:1649) om byggande av järnväg*.

Riktvärden för trafikbuller – infrastrukturpropositionen från 1997

Riktvärden för trafikbuller, eller ”de gällande riktvärdena” som de brukar benämnas, finns bl.a. angivna i den så kallade infrastrukturpropositionen från 1997.²⁰ Riktvärdena överenskommer med de värden som ligger till grund för bedömningarna av vilka bullernivåer som anses acceptabla utomhus och inomhus. Alla berörda myndigheter utgår från dessa värden då de formulerar sina allmänna råd och vägledningar.

Riktvärdena är inte inskrivna i någon författning och är därmed inte heller rättsligt bindande. I stället är de ett uttryck för den dåvarande regeringens ambitionsnivå för åtgärder mot trafikbuller. Propositionen anger att målet om en god ljudmiljö är långsiktigt och att det ska ske en successiv anpassning till en högre ambitionsnivå. Regeringen har senare vid flera tillfällen i bl.a. budgetpropositioner och i propositionen 2008/09:35 Framtidens resor och transporter, betonat riktvärdenas relevans, men även angivit att de ska tolkas som riktvärden och inte som rättsligt bindande regler. Man anser att det är viktigt att det ska gå att bygga bostäder i tätorter och att kompletteringsbebyggelse inte ska begränsas i onödan av trafikbuller. Vidare uttrycker regeringen att det är viktigt från klimatsynpunkt att möjliggöra kompletteringsbebyggelse och att förtäta städer och tätorter.

Några rättsligt bindande regler som reglerar bullret utomhus har alltså inte införts för att komma till rätta med problemen. Ansvariga myndigheter förväntas i stället i varje enskilt fall göra bedömningar med hänsyn till lokala faktorer och särskilda omständigheter.

²⁰ Infrastrukturinriktning för framtida transporter, prop. 1996/97:53.

De riktvärden för trafikbuller som normalt inte bör överskridas vid nybyggnad av bostäder eller vid nybyggnad och/eller väsentlig ombyggnad av trafikinfrastruktur är:

- 30 dBA ekvivalentnivå inomhus,
- 45 dBA maximalnivå inomhus nattetid,
- 55 dBA ekvivalentnivå utomhus vid fasad (för flyg avses FBN 55 dBA),
- 70 dBA maximalnivå vid uteplats i anslutning till bostad.

Som framgår ovan finns två olika riktvärden för utomhusnivån vid bostäder, dels ekvivalent ljudnivå för dygn, 55 dBA, och dels maximal ljudnivå, 70 dBA vid uteplats. Riktvärdena för ljudnivån inomhus överensstämmer med de värden som ska uppfyllas enligt BBR.

Av propositionen framgår att regeringen ansåg att vid nybyggnad av bostäder och trafikinfrastruktur samt väsentlig ombyggnad av trafikanläggningar ska riktvärdena klaras så långt det är tekniskt möjligt och ekonomiskt rimligt. Man ansåg vidare att i de fall utomhusnivåerna inte kan uppfylla riktvärdena bör inriktningen vara att inte överskrida inomhusvärdena. Man uttalade också att det kan finnas skäl att överväga avsteg från riktvärdena vid komplettering av bebyggelse. Exempelvis för att åstadkomma en lämplig samhällsutveckling och uppnå andra miljö-kvaliteter. Boverket har tolkat detta som att sådana avvägningar exempelvis kan göras mot önskemål om bättre fördelning mellan arbetsplatser och bostäder, bättre underlag för kollektivtrafik samt bättre underlag för service och ökad trygghet. Propositionen pekar särskilt på att bebyggelsen i städernas centrala och mer tätbebyggda delar kan utformas så att riktvärdena för utomhusbuller och för maximalnivåer på uteplatser underskrids genom att man skapar en så kallad tyst sida.

Boverkets allmänna råd 2008:1 – Buller i planeringen

Boverket har tagit fram allmänna råd och en handbok om buller från väg- och spårtrafik i planeringen, Buller i planeringen 2008:1. Dessa allmänna råd är framtagna till ÄPBL och har inte uppdaterats enligt nya PBL.

Synpunkter från berörda aktörer

Den utan jämförelse vanligaste synpunkten om buller är svårigheten att klara ljudmiljön utomhus och att det inte går att ha en tyst sida för en viss andel av bostadsrummen i små enkelsidiga bostäder. Riktvärdena om buller upplevs ibland som ett problem och som en onödig begränsning. Det beror sannolikt på att de uppfattas ha tillkommit enbart för att möjliggöra vädring och att kunna sova med öppet fönster. Men vi har också fått synpunkten att en acceptabel ljudmiljö är viktig och att studenter behöver möjlighet till tystnad och återhämtning.

Ansvar i bullerområdet upplevs av många som splittrat och att det behöver samordnas eller samlas hos en myndighet.

När det gäller avsteg är en genomgående synpunkt att om allmänna råd ska utformas för studentbostäder, så bör motivet vara den begränsade boendetiden och inte att kategorin studenter eller unga människor accepterar mer buller.

Bland förslag till åtgärder är minskat buller vid källan en återkommande synpunkt. Annat som nämns är inglasning, loftgångar, ljudfällor och högre ljudnivå vid en avskiljbar del av köket.

Analys av inkomna synpunkter

I lägen där riktvärdena för buller överskrider är det svårt att åstadkomma små lägenheter som uppfyller Boverkets allmänna råd Buller i planeringen 2008:1. När man bygger små bostäder är möjligheterna mindre att ge alla lägenheter en skyddad sida med ljudnivåer under riktvärdena. Orsaken är att små lägenheter av naturliga skäl ofta är enkelsidiga och vid ljudnivåer som överstiger riktvärdet 55 dBA utanför fasaden är det enligt nuvarande tolkning av regelverket inte möjligt att förlägga enkelsidiga bostäder mot trafiksidan.

Hur stort är problemet?

Det är osäkert hur stort problemet är med att enkelsidiga små bostäder inte kan byggas på grund av för höga trafikbullernivåer. Av de synpunkter som inkommit till Boverket är det många som framhåller att riktvärdet 55 dBA innebär en kraftig begränsning för bostadsbyggandet. Samtidigt är det svårt att bedöma hur ofta det faktiskt är bullret som utgör en begränsning. I bl.a. handboken till Boverkets allmänna råd *Buller i planeringen* beskrivs en rad möjligheter att hantera en bullrig utemiljö med olika lösningar, även vid enkelsidiga bostäder. Det finns även flera genomförda studentbostadsprojekt där en bra ljudmiljö åstadkommit och som visar att det många gånger är genomförbart även i bullerutsatta miljöer. Av 11 kap 11 § PBL följer att länsstyrelsen ska upphäva en kommuns beslut att anta en detaljplan om man kan anta att bebyggelsen blir olämplig med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa. Det kan noteras att under den senaste tioårsperioden är det endast ett fåtal detaljplaner som länsstyrelserna överprövat av bullerskäl enligt 11 kap PBL.

Men ett rimligt antagande är att många projekt stoppas redan på planeringsstadiet då de inte klarar riktvärdena för buller utomhus. Någon statistik för detta finns inte.

Frivilligt att bo i bullerutsatta lägen?

Bullerproblematiken bör inte reduceras till en fråga där det lämnas helt fritt till människor att välja att bo i bullerutsatta lägen, inte minst därför att alla inte kan välja fritt. Dessutom finns det hälsoeffekter av buller som drabbar människor oavsett om de upplever sig störda eller inte. Det finns miljöer där bullernivåerna gör bostäder olämpliga, även om platsen kan vara attraktiv av andra skäl.

Varje fall måste bedömas för sig och som en helhet. Olika delar av ett projekt kan ha olika kvaliteter som får vägas samman i den slutliga bedömningen av projektet. Om projektet blir godtagbart trots att det är för bullrigt i vissa lägenheter måste avgöras från fall till fall. Slutsatsen av resonemanget ovan är att man måste väga kraven på ljudmiljö och andra intressen mot behovet av att bygga nya bostäder som inte på rimligt sätt kan tillgodoses på annan, mindre bullerutsatt plats. Men en god ljudmiljö ska alltid eftersträvas, även i bullerutsatta centrala delar i större städer.

Buller som hälsoproblem är inte mindre i centrala stadsmiljöer, de som bor i centrum tål från hälsosynpunkt inte mer buller än de som bor i tystare områden. Det är snarare tvärtom, eftersom bullret ofta kombineras med till exempel luftföroreningar och att människor även utsätts för andra stressfaktorer.

Även i bullerutsatta lägen kan bra boendemiljöer skapas

55dBA är ett av två riktvärden utomhus. När man bedömer om det blir en bra eller acceptabel ljudmiljö bör ett antal faktorer vägas in och det kan leda fel att fokusera för mycket på en enskild decibelnivå på trafikutsatt sida. Med en bra fasadisolering som ger låga ljudnivåer inomhus, finns förutsättningar att ordna bra boendemiljöer även i bullerutsatta miljöer. Det finns annat att väga in i bedömningen, t.ex. närhet till tyst utemiljö i övrigt, om bullret kommer från flera källor, förekomst av höga maximalnivåer och trafikens dygnsfördelning.

Riktvärdet 55 dBA är sedan länge etablerat både i Sverige och internationellt. Riktvärdet 55 dBA utgör ett problem för enkelsidiga smålägenheter eller punkthus i bullerutsatta lägen.

Trafikljud upplevs olika

Den ekvivalenta ljudnivån 55 dBA är ett medelvärde över dygnet som upplevelsemässigt kan variera väsentligt i olika situationer. Vid en stadsgata räcker det med knappt 1 000 fordon per dygn för att 55 dBA ska överskridas. Samma ljudnivå erhålls på cirka 200 meters avstånd från en större trafikled. Upplevelsen av ljudet är helt olika vid dessa båda situationer. Eftersom maximalnivån avtar betydligt fortare med avståndet så innebär det att boende vid stadsgatan tydligt kan höra den maximala ljudnivån från enskilda fordonspassager, medan ljudet ett par hundra meter från den större trafikleden blir mer som en ständig bullermatta med kontinuerligt brus utan toppar. Störningsupplevelsen från dessa båda exempel blir olika och vilken av de båda situationerna som upplevs som mest störande är individuellt, men beror också på vilken situation man befinner sig i vid exponeringstillfället. Exempelvis påverkar maximalnivåer både sömnen och taluppfattbarhet mer än kontinuerligt buller, medan den ständiga bullermattan försvårar avkoppling och vila.

Boverkets förslag

Boverket har för avsikt att ta fram ett nytt allmänt råd som möjliggör lokalisering av enkelsidiga lägenheter om högst 35 m² vid upp till 60 dBA ekvivalent ljudnivå utomhus. Syftet är att underlätta byggandet av bostäder för studenter och ungdomar, som ofta väljer bostäder med en mindre boarea, samt att tillgängliggöra mark som annars inte hade kunnat användas för att bygga sådana enkelsidiga lägenheter. En förutsättning är att såväl trafiken nattetid som andelen tunga fordon är begränsad.

Förslaget gäller enkelsidiga lägenheter och då finns inte kompensationsmöjlighet i form av tyst sida. Enligt PBL finns inte heller något krav på uteplats eller friyta i direkt anslutning till lägenheten. Däremot måste det finnas möjlighet till utevistelse på eller i närheten av tomten.

Förslaget ger möjligheter att bygga centralt belägna och kollektivtrafiknära mindre bostäder på fler platser.

Ljudnivå inomhus ska alltid klaras i enlighet med kraven i BBR.

Allmän motivering av förslaget

Enkelsidiga lägenheter som vetter mot den trafikutsatta sidan innebär en störning som ökar med ökad trafikbelastning. Men vid ljudnivåer strax över riktvärdet vid gator med trafikmängder om några tusen fordon per dygn är störningsupplevelsen begränsad, åtminstone vid normal trafikfördelning då både andelen tunga fordon och trafiken nattetid är begränsad. Boverket bedömer därför att det vid sådana situationer kan vara acceptabelt att bygga enkelsidiga lägenheter och ändå få en god boendemiljö. Ljudnivån bör då inte överskrida 60 dBA. Vid högre ljudnivåer ökar störningen snabbt med risk för människors hälsa och därför bör enkelsidiga lägenheter undvikas vid högre nivåer på den exponerade sidan. För att inte riskera hälsopåverkan är det viktigt att begränsa bullret nattetid och ge möjligheter till ostörd sömn.

Konsekvensutredning av förslaget

Enligt uppdraget ska Boverket lämna författningsförslag och beskriva konsekvenserna av de förslag som läggs fram i denna utredning. Förslagen ska vara i överensstämmelse med EU-rätten.

Boverket föreslår nya allmänna råd för buller i planläggningen. Allmänna råd är inte bindande krav utan ska ses rekommendationer. Men det finns uppfattningar att tillämpningen av råden hindrar möjligheten att förtäta och bygga ut städer.

En konsekvensutredning av regeländringar i lagar, förordningar, föreskrifter och allmänna råd görs för att avgöra huruvida ändringen är samhällsekonomiskt försvarbar. För att kunna ta ställning till detta krävs att regeländringens intäkter och kostnader identifieras, kvantifieras och värderas för att sedan jämföras, och i fallet buller är detta en utmaning. Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv innebär förslaget om nya allmänna råd för utomhusbuller att kommunernas möjligheter till planläggning blir något friare, fler områden kan komma att bebyggas med enkelsidiga bostäder och exploateringsnyttor skapas. Samtliga konsekvenser är möjliga att identifiera men svåra att kvantifiera och värdera. Förslaget innebär också att de boende som i framtiden kommer att bebo de mer bullerutsatta bostäderna kommer att utsättas för en sämre ljudmiljö utomhus. Även denna post är svår att kvantifiera och värdera.

I konsekvensutredningen som följer kommer förslagets konsekvenser i huvudsak endast att identifieras. Att i detalj kvantifiera och värdera de olika konsekvenserna kommer inte att vara möjligt. Detta eftersom det skulle kräva kunskap om vilka ytterligare områden som kommer att bebyggas eller förtätas till följd av nya allmänna råd, hur många bostäder det skulle handla om samt hur många personer som skulle bebo lägenheterna och deras värdering av en något sämre ljudmiljö.

Nollalternativet

Nollalternativet är här det som sker om inga nya allmänna råd införs. Enligt nu gällande lagstiftning ska all kommunal fysisk planläggning av bebyggelse lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till möjligheterna till att förebygga bullerstörningar (2 kap. 5§ p.4 PBL.). Detaljplanen får innehålla skyddsåtgärder för att motverka störningar från omgivningen och ange högsta tillåtna värden för störningar genom exempelvis buller (4 kap.12 § p. 2–3 PBL.). I de allmänna råd som Boverket framtagit utifrån ÄPBL finns rekommendationer för ekvivalent ljudnivå utomhus vid fasad och uteplats samt maximal ljudnivå utomhus på uteplats.

Som råden är utformade är det svårt att godkänna planläggning av små, enkelsidiga, bostäder i områden där bullret vid fasaden överstiger 55 dBA. Detta då ett avsteg från riktvärdet inte kan kompenseras med att hälften av rummen är riktade mot en tyst sida. Om inte förslaget genomförs kommer svårigheterna för byggherrar att bygga enkelsidiga lägenheter bestå.

Förslaget

Förslaget är följande:

- Boverket har för avsikt att ta fram ett nytt allmänt råd som möjliggör lokalisering av enkelsidiga lägenheter om högst 35 m² vid upp till 60 dBA ekvivalent ljudnivå utomhus, under förutsättningar att gatan har begränsad nattrafik och begränsad tung trafik.

Förslaget innebär att det huvudsakliga riktvärdet höjs för enkelsidiga lägenheter om högst 35 m², bullernivån vid fasad upp till 60 dBA är acceptabel om trafikbelastningen nattetid är begränsad. Att det nya riktvärdet kommer med ett förbehåll innebär att bullerexponeringen för de små enkelsidiga lägenheter som nu kan uppföras på den frigjorda marken kommer att vara begränsad.

I stort innebär förslaget större möjligheter att bygga centralt belägna och kollektivtrafikhärligare mindre bostäder på fler platser.

Berörda aktörer

Förslaget berör samtliga aktörer inom byggande och boende. Kommunerna får riktvärden för denna typ av bostäder att förhålla sig till i handlägningsärenden. Deras möjligheter och frihet i arbetet med detaljplanläggningen ökar något och efterfrågan och därmed priset på viss kommunägd mark kommer troligen att stiga. Möjligheter för byggherrar och entreprenörer öppnas, fler områden kan exploateras och bebyggas. Detta är i stort positivt för branschen då det troligen skapar arbetstillfällen. Studenter och ungdomar får fler bostäder om förslaget leder till ett ökat byggande.

I synnerhet är det landets byggherrar som berörs av förslaget. Byggherre är den som för egen räkning bygger hus, det kan vara allt från privatpersoner till kommuner och större byggföretag. Enligt data från Statistiska centralbyrån fanns det drygt 20 000 verksamma företag som sysslade med byggentreprenad 2011. En stor andel, 60 procent, av före-

tagen hade ingen anställd dvs. var ensamföretagare. Sammantaget sysselsatte företagen cirka 74 000 personer.²¹

Enligt Boverkets kartläggning från 2008 så hanteras varje kommuns verksamhet vad gäller plan- och byggfrågor i en, två eller i enstaka fall tre nämnder.²² Nämnderna arbetar, enligt en kartläggning av länsstyrelsen i Östergötland, utifrån vitt skilda förutsättningar vilket innebär att konsekvenserna av regeländring blir olika i olika kommuner.²³ Det är svårt att uppskatta det totala antalet byggnadsnämnder i Sverige som berörs av regeländringen. Men räknar vi med 290 kommuner och 1–2 och i enstaka fall 3 nämnder per kommun blir det cirka 500 nämnder som berörs av förslaget.

Ekonomiska och andra konsekvenser

Direkta konsekvenser av förslaget är:

- I stad och tätort ökar möjligheten till förtätning och utbyggnad av enkelsidiga bostäder i trafikbulerutsatta områden.
 - o Kommunernas planering blir därmed något friare.
 - o Osäkerheten om hur ett projekts ljudmiljö ska bedömas minskar något för handläggarna.

Givet att förslaget innebär att fler små bostäder byggs på områden som tidigare inte varit möjliga att exploatera, innebär förslaget följande nytta:

- Fler byggda små enkelsidiga bostäder innebär fler bostäder för bl.a. studenter och unga. På sikt minskar bostadsbristen hos denna grupp.
- Fler små bostäder i tätort ger nytta för boende, kommuner och byggherrar. Förtätning, till skillnad från exploatering i perifera områden, ger till övervägande del upphov till positiva effekter.

Fler små enkelsidiga bostäder byggda på frigjord mark med högre bullernivåer innebär också samhälleliga kostnader:

- De boende kommer att utsättas för högre bullernivåer utomhus vilket kan ge ökad störning och på sikt även ökad ohälsa.

Det är viktigt att förstå för vad som är den direkta effekten av förslaget och vad som är följd effekter. Den direkta effekten av det föreslagna, högre, riktvärdet är enbart att mer mark görs möjlig att bebygga för en viss typ av bostäder. Det är först när denna mark faktiskt bebyggs med sådana bostäder och dessa bebos som övriga konsekvenser kommer in i bilden.

²¹ SCB.

²² <http://www.boverket.se/Vagledning/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/Byggnadsnamnden/>

²³ Byggnadsväsendet i Östergötland – kartläggning av den kommunala byggtillsynen (2010).

Förslaget berör små, enkelsidiga lägenheter och det är mark för sådana lägenheter som frigörs genom förslaget. Men på samma mark kan man redan nu bygga vanliga, större, bostäder eftersom dessa kan kompensera för den högre bullernivån genom att ha bostadsrum mot den tysta sidan osv. Att förslaget innebär att mark nu kan förse med enkelsidiga lägenheter betyder alltså inte att just sådana bostäder kommer att uppföras.

Den direkta och indirekta nyttan och kostnaderna identifieras nedan, och de kan i viss mån kvantifieras och värderas. Men på grund av frågans komplexitet och det faktum att vi inte kan veta om eller var enkelsidiga bostäder nu kan komma att byggas, kommer ingen sammantagen nytta eller kostnad att kunna sammanställas.

Friare planläggning och förtätning

Boverkets förslag ger kommunerna något ökad frihet i sin planläggning. En frihet som kan vara nog så värdefull för kommuner som måste ta hänsyn till många faktorer i valet av nya eller förtätade bostadsområden. Utöver buller handlar det till exempel om tekniska förutsättningar, miljövärden, kommunikations- och trafikpekter och olika sociala strukturer. Allteftersom man tar hänsyn till dessa aspekter minskar tillgången till områden som är lämpliga för utbyggnad.

Enligt ByggaBoDialogens slutrapport Provprojekt i stadsförtätning²⁴ är en förtätad stad vägen till den hållbara staden. Förtätning innebär minskat transportbehov, minskad exploatering av värdefull åkermark, synergieffekter då stadens olika funktioner ligger närmare varandra vilket gynnar småföretagandet m.m. Många människor vill bo centralt för att vara nära service, kultur och en större arbetsmarknad. Att möjliggöra detta för fler är en stor nytta.

Samtidigt kan en förtätad stad särskilt gynna resursstarka invånare som kan nå rekreationsområden utanför staden och som har råd att köpa en bostad i områden höga markpriser, till följd av förtätningen. Hälsokonsekvenserna av en förtätad stad är också oklara i dagsläget.²⁵

Förslaget innebär att viss mark där bullernivån är 60 dBA nu kan bebyggas med små, enkelsidiga bostäder. Men denna mark kan som nämnts troligtvis bebyggas med större lägenheter redan under nollalternativet. Förtätning på grund av regelförslaget blir det alltså bara om bostäder byggs som annars inte kunde ha byggts alls. För att tillgodose behoven för studenter och ungdomar måste dessutom just student- och ungdomsbostäder byggas.

Minskad brist på bostäder

Enligt en rapport från Statens Bostadskreditnämnd (BKN), nu Boverket, är det de unga som flyttar mest, flyttningsbenägenhet minskar med åldern. 40 procent av befolkningen mellan 20 och 24 år flyttar under ett år. Framför allt flyttar unga människor för att studera och dessa flyttningar ökar i takt med utbildningssatsningarna. Tillgången till och kvaliteten på bostäder är ofta en avgörande faktor till flytt och det tyder på att bostaden påverkar studenternas flyttmönster.²⁶

²⁴ Bygga-bo-dialogen, *Provprojekt i stadsförtätning*.

²⁵ Bygga-bo-dialogen, *Provprojekt i stadsförtätning*.

²⁶ BKN (2008). *Samband mellan bostadsmarknad, arbetskraftens rörlighet och tillväxt*.

Under 2009 sammanföll lågkonjunkturen med stora ungdomskullar vilket gjorde att fler sökte till högre utbildning. Detta ledde i sin tur till en ökad inflyttning till högskole- och universitetsorter där det är bostadsbrist. Detta är en situation som till stora delar även gäller i dag. Högt tryck på och därmed ökad konkurrens om de få lediga bostäderna samt överlag låg rörlighet på studentbostadsmarknaden, särskilt vid terminsstart, gör det svårt för nyinflyttade studenter.²⁷

Att inte ha tillräckligt många passande bostäder kan således få stora konsekvenser, inte bara för individen utan även för samhället i stort då unga människor inte fullt ut kan söka sig till arbete eller studier. Förslaget innebär, om konsekvensen blir att fler små lägenheter byggs, att utbudet ökar. Med hur mycket är svårt att sia om, likaså att värdera detta ökade utbud i samhällsekonomiska termer.

Exploateringseffekter

Precis som när en väg dras ned i en tunnel och frigör mark för exploatering innebär nya allmänna råd för hur bullerutsatt en nybyggd bostad får vara att tillgången på byggbar mark ökar. Att denna mark exploateras och fler bostäder byggs är värdefullt för olika aktörer. En sådan nytta kan vara att markägare och byggherrar får intäkter för mark och lägenheter. De inflyttade får bättre lokalisering och bostad. Exempel på samhällsekonomiska kostnader för exploatering är markägarens kostnad för vägnät och VA-nät samt byggherrarnas kostnader.

Just vad gäller student- och ungdomsbostäder är bristen som störst i storstäder och högskoleorter. Det är också i dessa områden som förslaget kommer att få effekter. Generellt kan det antas att exploateringsnyttan för en ny student- eller ungdomsbostad blir stor i dessa områden eftersom studenter och ungdomar troligen är beredda att betala mycket utifrån sin förmåga för att få en centralt belägen bostad. Samtidigt är kostnaderna för den fysiska infrastrukturen låg då denna redan i stora delar finns på plats.²⁸

Ett argument för att exploateringseffekten kan vara lägre än väntat är att den mark som frigörs för planläggning av små, enkelsidiga, lägenheter redan är möjlig att bebygga med större lägenheter. Detta eftersom stora lägenheter kan uppföras där man gör avsteg från nuvarande riktvärden men kompenserar för detta genom bostadsutformning och tyst sida.

Bullerexponering och hälsa

Förslaget innebär en ökad ekvivalent bullernivå vid fasaden för de små, enkelsidiga, bostäder som byggs på den frigjorda marken. De boende kan därmed exponeras för högre bullernivåer i sin omgivning utomhus än före ändringen. Ljudnivån inomhus ska dock alltid klaras i enlighet med kraven i BBR. Långvarig exponering för buller, både yrkes- och omgivningsbuller, har hos vuxna satts i samband med hjärt-kärlsjukdomar som kroniskt högt blodtryck, hjärtinfarkt och stroke. Men studierna har varit

²⁷ Ungdomsstyrelsen (2011). *Fokus 11*.

²⁸ Boverket (2010). *Konsekvensutredning av Boverkets allmänna råd 2009:1 om lokalisering av bostäder i områden utsatta för flygbuller*.

av varierande kvalitet och ännu finns en viss osäkerhet kring dessa samband.²⁹

Förslaget berör främst små, enkelsidiga, bostäder som nu kan byggas på områden med högre bullernivåer. Gruppen studenter, men även unga, tenderar att bo korta perioder i en och samma bostad. En kandidatexamen eller masterexamen tar 3–6 år att slutföra och under den tiden hinner många byta bostad. Även unga flyttar ofta vilket redovisats i ett tidigare avsnitt. De långsiktiga hälsoeffekterna är av den anledningen troligen marginella för gruppen studenter och unga.

Värdering av hälsa

Det totala samhällsekonomiska värdet av bullerstörningar utgörs av värdet av direkta, medvetna störningar samt värdet av ackumulerade omedvetna störningar som på sikt kan leda till sjukdom. Den förra kan man värdera genom att ta reda på vad folk vill betala för att minska bullerstörningen. Värdet av hälsoeffekterna kan beräknas med hjälp av kostnader för sjukvård, dödsfall och produktionsbortfall på grund av sjukdom som kan kopplas till just bullerexponeringen.

Betalningsvilja är starkt kopplad till hur buller upplevs som störande. En uppmätt bullernivå kan upplevas olika beroende på vem du frågar. Flera faktorer spelar in; allmän inställning till buller, om bullerkällan syns, om bullret kombineras med vibrationer etc. Ett klassiskt exempel är att personer som har investerat i vindkraft störs mindre av bullret från dessa. Betalningsviljan för att minska störningen ökar också med inkomstnivån.³⁰ För gruppen studenter och unga är det inte orimligt att anta att dessa värderar ett centralt boende med andra studenter och till en relativt låg kostnad högre än eventuell bullerstörning.

Värderingar av buller är vanliga i samhälleekonomiska kalkyler inom väg- och järnvägssektorn i Sverige. Det är den så kallade ASEK-gruppen³¹ med bl.a. Trafikverket som tar fram de kalkylvärden som används för att beräkna värdet av bullerexponering, dvs. antal kronor per utsatt och år. I ASEK 5 rekommenderar man en värdering av vägbuller utomhus inklusive hälsoeffekter till 3 296 kronor per utsatt och år, 2010 års prisläge. För 60 dBA ökar värdet till 5 887 kronor. Förslaget, där bullernivån vid enkelsidiga lägenheter ökar från 55 till 60 dBA, innebär således att den samhällsekonomiska kostnaden per person och år ökar med $5\,887 - 3\,296 = 2\,591$ kronor. Siffran är dock framför allt tillämplig vid befintlig bebyggelse där man bygger en väg. Förutsättningarna är annorlunda för nybyggnation och kanske framför allt för student- och ungdomsbostäder med tanke på deras flyttfrekvens och värdering av bullerexponering gentemot att ha ett eget, billigt boende.

²⁹ WHO (2011). Burden of disease from environmental noise – Quantification of healthy life years lost in Europe.

³⁰ Ibid.

³¹ Arbetsgruppen för samhällsekonomiska kalkyler.

Sammantagen bedömning av konsekvenserna

Förslagets nytta och kostnad har inte kunnat värderas och det går inte att säkert säga vilket som är värt mest, den indirekt något ökade bullerexponeringen för boende i enkelsidiga bostäder, eller möjligheten till fler byggda enkelsidiga lägenheter, exploateringsnytta och ökad frihet för de berörda kommunernas stadsplanering. Då den ökade bullerexponeringen på grund av förslaget är marginell är det rimligt att anta att bullret står för den mindre kostnaden. Den totala effekten av Boverkets förslag till allmänna råd är därmed sannolikt positiv.

Bostadsutformning – lämplighet för avsedda ändamålet

Inledning

I det här avsnittet analyseras inkomna synpunkter på och förslag till förändringar av de utformningskrav och tekniska egenskapskrav som framgår av 8 kap. 1 § 1 och 4 § 7 PBL (lämplighet för det avsedda ändamålet). Förutsättningen för analysen har varit att förslagen till ändringar ska stimulera och underlätta byggande av student- och ungdomsbostäder om högst 35 m². Krav som har sin bakgrund i oacceptabel risk för miljön och människors hälsa eller säkerhet ska tillgodoses. I övrigt ska det ifrågasättas om alla student- och ungdomsbostäder behöver uppfylla samma krav som övriga bostäder. För analysen har följande underlag använts:

- regeringsuppdraget³²,
- möte med Boverkets nätverk för mindre bostäder,
- synpunkter från externa experter,
- seminarium med berörda myndigheter, organisationer och företag³³.

Först ges en nulägesbeskrivning av kravet på bostadsutformning. Därefter beskrivs kortfattat inkomna synpunkter. Sedan kommer en analys av synpunkter och förutsättningar samt en redovisning av vilka förslag till förändringar av utformningskraven och de tekniska egenskaperna som man kan eller bör göra för att underlätta byggandet av student- och ungdomsbostäder. De förslag som föreslås åtföljs av motiv och en konsekvensutredning.

³² S2012/8156/PBB (delvis).

³³ I bilaga 4 redovisas berörda myndigheter och relevanta organisationer som Boverket varit i kontakt med under genomförandet av uppdraget.

Nulägesbeskrivning – krav på bostadsutformning

Bostadens funktioner

I BBR finns föreskrifter om vilka funktioner som ska finnas i en bostad. Det ska t.ex. finnas utrymmen för funktionerna personhygien, sömn och vila samt matlagning. Till föreskriftens funktionskrav finns allmänna råd som visar på ett sätt att uppfylla funktionskravet. När det gäller bostadsutformning hänvisas till den svenska standarden SS 914221:2006 *Byggnadsutformning – Bostäder – Invändiga mått för lämpliga mått och inredningslängder*.

I tidigare byggregler, som Svensk byggnorm och Nybyggnadsregler, fanns föreskrifter och allmänna råd om bl.a. vilka rum som skulle finnas i en bostad, hur stora dessa skulle vara och vilka möbler som skulle få plats.

Bostadsplaneringen och de krav på bostadsutformning som finns i lagstiftningen i dag bygger bland annat på forskningsresultat och erfarenhet. Vilka funktioner som behövs i en bostad har tagits fram genom bostadsforskning som har bedrivits i Sverige under 1900-talet³⁴.

Lämplighet för sitt ändamål

Utformningskrav för byggnaders lämplighet för sitt ändamål framgår av 8 kap. 1 § PBL och 3 kap. 1 § PBF. De tekniska egenskapskraven framgår av 8 kap. 4 § PBL och 3 kap. 16 och 17 §§ PBF. Enligt 3 kap. 1 och 17 §§ PBF ska en byggnad som innehåller bostäder vara utförd på ett sådant sätt att bostäderna i skälig utsträckning har avskiljbara utrymmen för sömn och vila, samvaro, matlagning, måltider, hygien och förvaring. Bostäderna ska med hänsyn till användningen ha inredning och utrustning för matlagning och hygien.

På förordningsnivå preciseras kraven för bostäder men inte för övriga byggnader. Tillämpningsföreskrifter för bostäder finns i BBR avsnitt 3:2.

Avsnittet om bostadsutformning dvs. lämpligheten i BBR, gäller för bostäder, inte för fritidshus med högst två bostäder.

Kraven på lämplighet för sitt ändamål för övriga byggnader (byggnader som inte innehåller bostäder) regleras enbart på lagnivå genom 8 kap. 1 och 4 §§ PBL. 8 kap 1 § säger att en byggnad ska vara lämplig för sitt ändamål och 8 kap. 4 § säger att ett byggnadsverk ska vara lämpligt för det avsedda ändamålet. Boverket har i detta avseende inget bemyndigande att skriva föreskrifter för annat än byggnader som innehåller bostäder.

Bostadsutformning i BBR

Det är bostadsutformnings- och tillgänglighetskraven i BBR som i stor utsträckning styr vilken som blir den minsta möjliga arean i bostäder. I BBR avsnitt 3:22 anges vilka funktioner som ska finnas i en bostad och i

³⁴ Statens institut för byggnadsforskning, (1970), Rapport R12:1970 *Anatomi för planera II-IV*, Stockholm. Ivar Jörgensen och Owe Åhlund, *Byggnadsfunktionslära* Lunds Universitet, Arkitektursektionen, (1984), Rapport R6:1984 *Fullskalestudier av bostadsentréer*, Lund.

BBR avsnitt 3:146 finns kraven på att dessa funktioner ska vara tillgängliga och användbara för personer med nedsatt rörelseförmåga.

Generella regler för utformning av bostäder

BBR reglerar vilka funktioner som ska finnas i en bostad. I BBR avsnitt 3:22 finns en uppräkningslista av vad som ska finnas. Funktionerna daglig samvaro, sömn och vila, och matlagning ska dessutom kunna skiljas av med väggar om funktionerna inte finns i separata rum från början. Varje sådan avskiljbar del ska ha fönster mot det fria, så att om man skiljer av funktionerna med väggar så kommer det att finnas minst ett fönster i varje rum. För bostäder om högst 55 m² räcker det dock om antingen funktionen sömn och vila eller matlagning går att skilja av.

Funktioner och utrymmen i en bostad

Enligt BBR avsnitt 3:22 ska dessa funktioner och utrymmen finnas i bostaden:

- hygienrum,
- daglig samvaro – rum eller avskiljbar del,
- sömn och vila – rum eller avskiljbar del,
- matlagning – rum eller avskiljbar del,
- utrymme för måltider,
- utrymme för hemarbete,
- entréutrymme med plats för ytterkläder m.m.,
- utrymme för att tvätta och torka tvätt maskinellt om gemensam tvättstuga saknas,
- utrymme och inredning för förvaring.

Dimensionerande mått

I den svenska standarden SS 91 42 21, som BBR hänvisar till i de allmänna råden, finns exempel på dimensionerande mått.

I standarden finns det bland annat exempel på hygienrum som både uppfyller bostadsutformnings- och tillgänglighetskravet. Om man väljer att inte göra på det sätt som anges i det allmänna rådet ska man kunna visa att föreskriftens krav ändå uppfylls.

Bostadskomplement

Enligt BBR avsnitt 3:23 ska det finnas bostadskomplement till bostaden. Det ska till exempel finnas förråd med låsbart utrymme för förvaring av säsongsutrustning och liknande i bostaden eller dess närhet. Det ska också finnas rum för förvaring av cyklar, utomhusrullstolar och liknande samt utrymme för postboxar i bostadens närhet.

Särskilda undantag för student- och ungdomsbostäder

Avskiljbarhetskravet borttaget

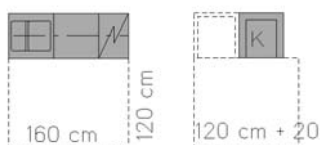
I student- och ungdomsbostäder om högst 35 m² behöver inte funktionerna daglig samvaro, sömn och vila eller matlagning vara avskiljbara (BBR avsnitt 3:226). Det betyder att dessa funktioner kan finnas i ett och samma rum. Det behöver dessutom bara finnas ett fönster eftersom

antalet fönster är knutet till hur många funktioner som ska vara avskiljbara. Kravet på dagsljus enligt BBR avsnitt 6:322 ska dock uppfyllas.

Kortare inredning för matlagning för studentbostäder

Inredningen och utrustningen för matlagning (köket) för en studerande i den enskilda studentbostaden kan också göras mindre än i andra typer av bostäder för en person. Detta framgår av den svenska standarden SS 91 42 21 som BBR avsnitt 3:226 hänvisar till i det allmänna rådet. Detta gäller inte för ungdomsbostäder.

Figur 2 Inredningslängd för matlagning i bostad avsedd för en studerande

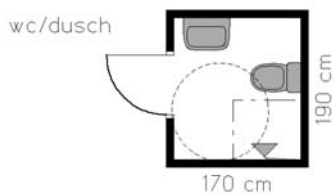


Minsta möjliga hygienrum

I den svenska standarden SS 91 42 21, som BBR hänvisar till i de allmänna råden, finns exempel på dimensionerande mått.

I standarden finns det bland annat exempel på hygienrum som både uppfyller bostadsutformnings- och tillgänglighetskravet. Det minsta hygienrummet (toalettstol, tvättställ och dusch) har måtten 1,7 x 1,9 meter.

Figur 3 Minsta tillgängliga hygienrum



Indirekt ljus till matlagning i studentbostäder

Det finns inget krav på att funktionen matlagning ska skiljas av eftersom det inte finns något avskiljbarhetskrav i student- och ungdomsbostäder om högst 35 m². Men om man ändå väljer att skilja av funktionen matlagning i studentbostäder räcker det att det finns indirekt ljus och indirekt tillgång till öppningsbart fönster eller vädringslucka (BBR avsnitt 3:226, 6:253 och 6:322). Det betyder att man kan skilja av med en vägg om det finns fönster eller glasbetong i den. Detta gäller inte för ungdomsbostäder.

Bild 1 Studentbostad i Rönne, Malmö.



Foto: Anna-Lena Lundqvist

Vissa utrymmen i gemensamma delar

Student- och ungdomsbostäder kan enligt BBR avsnitt 3:226 göras mindre än vanliga bostäder. Funktionerna matlagning, samvaro och måltider, eller delar av dessa, kan flyttas ut till gemensamhetsutrymmen. Om rummet med inredning och utrustning för matlagning (köket) flyttas ut till ett gemensamt utrymme får dock inte fler än 12 bostäder dela det.

Om man t.ex. minskar arean för samvaro i den enskilda studentbostaden, jämfört med dimensionerande mått enligt den svenska standarden SS 91 42 21 (normalnivå), behöver det finnas ett gemensamt samvaroutrymme som i skälig utsträckning kompenserar för minskningen i den egna bostaden.

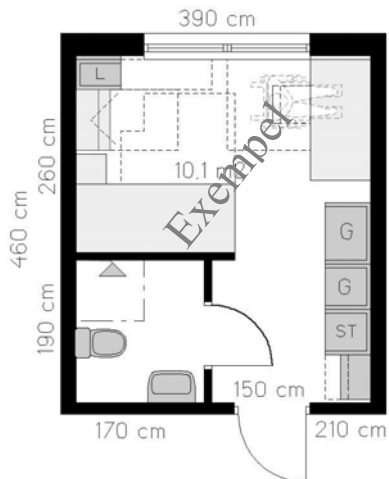
Byggreglerna säger inte hur de gemensamma delarna ska se ut eller hur stora de ska vara, utan bara att de minskade areorna ska kompenseras. Byggreglerna säger inte heller hur många som får dela de gemensamma delarna, förutom om köket är gemensamt. Det är omständigheterna i det enskilda fallet som får avgöra vilken utformning och placering man väljer. Ett gemensamt samvaroutrymme kan utformas på olika sätt. Det är fullt möjligt att ordna en "lounge" eller sällskapsrum för ett större antal bostäder för att kompensera en minskad area för samvaro i den enskilda bostaden, om det skulle vara den bästa lösningen i det enskilda fallet. Det behöver inte finnas gemensamhetsutrymmen på varje våningsplan om det inte finns behov av det.

Oftast är det samvarofunktionen som bryts ut

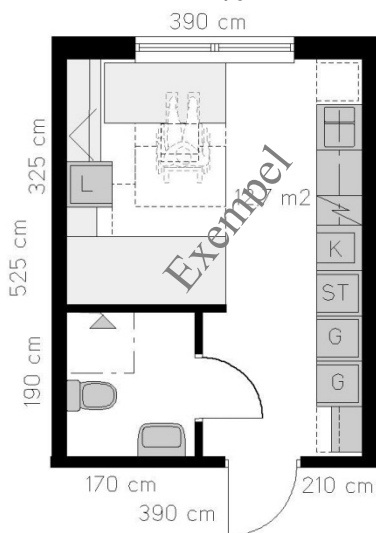
Enskilda studentbostäderna med gemensamhetsutrymmen som byggs i dag är normalt mellan 20 och 27 m² stora. I de flesta studentbostäder som har kommit till under 1990- och 2000-talet finns det utrymme med inredning och utrustning för matlagning (kök) i den enskilda bostaden. Därför är det i första hand samvarofunktionen och funktionen att äta som har flyttats ut till gemensamhetsutrymmen. Om man dessutom flyttar ut

matlagningsfunktionen kan man göra den enskilda bostaden ännu mindre, ner till ca 18 m², se exempel nedan.

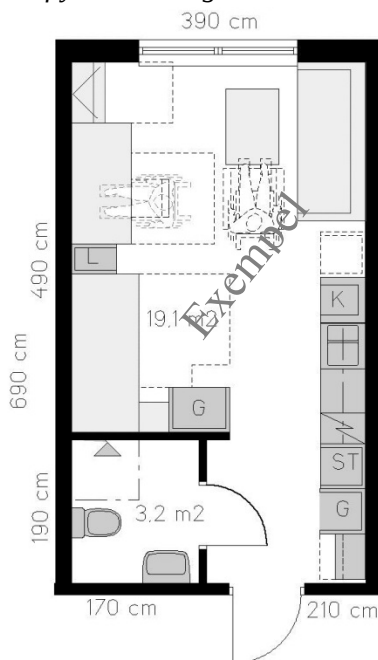
Figur 4 Exempel på planlösning 18 m². Funktionerna samvaro, att äta och matlagning har helt flyttats ut till gemensamma utrymmen.



Figur 5 Exempel på planlösning, 20,5 m². Funktionerna samvaro och att äta har helt flyttats ut till gemensamma utrymmen.



Figur 6 Exempel på planlösning, 26,9 m². Funktionen att äta har helt flyttats ut till gemensamma utrymmen.



Synpunkter från berörda aktörer

Generellt kommer det många synpunkter på att student- och ungdomsbostäder borde kunna göras mindre. Utöver det har det också inkommit synpunkter på att inredning och utrustning för matlagning borde kunna göras mindre, att förvaringen i bostaden kan minska, att det inte behövs både matbord, arbetsbord, och soffbord, att det inte behövs balkong eller eget hygienrum samt att man kan ta bort utrymmen för säsongsförvaring och cykelförråd.

Några menar också att hänvisningarna i de allmänna råden till standarden SS 914221:2006 *Bostadsutformning – Bostäder – Invändiga mått* hindrar att man provar nya lösningar.

Ökad flexibilitet efterfrågas och att man provar olika typer av boendeformer, kompisboende och dyl.

Analys av synpunkter och förutsättningar

I regeringsuppdraget står uttalat att bostadsutformningskravet ska ses över, särskilt möjligheten att lägga vissa delar i gemensamma lokaler. Det framgår att det ska vara möjligt att utforma bostäderna mindre utan att behöva kompensera med gemensamhetsutrymmen.

Det är också många aktörer som vill kunna utforma student- och ungdomsbostäder mindre utan att behöva kompensera med gemensamhetsutrymmen. Skälet till detta är att det är arean som kostar. En mindre bostad skulle bli billigare för den boende men det skulle också bli fler bostäder på samma totalarea.

Enligt dagens regler kan man minska arean i den enskilda bostaden genom att flytta ut funktioner till gemensamma delar. Enligt Boverkets tidigare analyser kan man då göra den enskilda studentbostaden så liten som ca 18 m² om man flyttar ut hela funktionerna matlagning, måltider och samvaro till gemensamma utrymmen.

När det gäller kravet på lämplighet för sitt ändamål är kravet i 3 kap. 1 och 17 §§ PBF formulerat så att det i skälig utsträckning ska finnas avskiljbara utrymmen för sömn och vila, samvaro, matlagning, måltider, hygien och förvaring. Bostäderna ska också med hänsyn till användningen ha inredning och utrustning för matlagning och hygien.

Boverket gjorde en förenkling i BBR 2011 då avskiljbarhetskravet för student- och ungdomsbostäder om högst 35 m² togs bort. Inom ramen för förordningens lydelse är det enligt Boverkets mening möjligt att förenkla ytterligare i BBR när det gäller storleken på utrymmen för sömn och vila, samvaro, matlagning, måltider och förvaring. Detta med tanke på skrivningen ”skälig utsträckning”. När det gäller hygienrummets storlek styrs det av tillgänglighetskravet, bostadsutformningskravet innebär endast att inredning och utrustning för personhygien ska finnas.

Förslag till förändringar i utformningskraven och de tekniska egenskapskraven

Boverket har för avsikt att göra ändringar i BBR avsnitt 3:22, 3:226 och 3:52 som möjliggör att student- och ungdomsbostäder om högst 35 m² kan utformas med en mindre bostadsarea (BOA).

Boverket har dessutom för avsikt att göra en ändring i BBR avsnitt 3:222 som avser student- och ungdomsbostäder större än 55 m².

BBR avsnitt 3:22 Allmänt om utformning av bostäder

BBR avsnitt 3:22 kompletteras med en lydelse om student- och ungdomsbostäder om högst 35 m² så att:

- kravet på utrymme för samvaro kan uppfyllas på samma utrymme som utrymme för sömn och vila,
- kravet på utrymme för måltider kan uppfyllas på samma utrymme som utrymme för hemarbete,
- kravet på utrymme, inredning och utrustning för matlagning föreslås bli lägre än för övriga bostäder,
- kravet på utrymme och inredning för förvaring föreslås bli lägre än för övriga bostäder.

BBR avsnitt 3:222 Bostäder större än 55 m²

BBR avsnitt 3:222 ändras så att i student- och ungdomsbostäder större än 55 m² kan alla sovrum vara lika stora. Detta innebär att ett av sovrummen kan utformas något mindre än vad dagens regler anger, eftersom det inte längre behöver finnas ett sovrum med plats för parsäng (BBR avsnitt 3:222).

BBR avsnitt 3:226 Gemensamma boendeformer för studerande och ungdomar

Lydelsen i BBR avsnitt 3:226 om boendeformer för studerande och ungdomar ändras så att det blir möjligt att även flytta ut rummet för personhygien i gemensamma delar.

BBR avsnitt 3:52 Bostadsutformning vid ändring av byggnad

Det allmänna rådet i BBR avsnitt 3:52 kompletteras med en lydelse om student- och ungdomsbostäder om högst 35 m². Om byggnader som inte innehåller bostäder ska ändras till student- eller ungdomsbostäder om högst 35 m² kan det finnas större skäl att göra avsteg från kraven på bostadsutformning om byggnaderna t.ex. har stort djup eller har befintliga bärande mellanväggar.

Förslag till förändringar som Boverket övervägt, men väljer att inte gå vidare med

3 kap 1 och 17 §§ PBF innehåller bestämmelser i sak om bostadsutformning. Boverket ser inte behov av att ändra i dessa bestämmelser.

Boverket har övervägt att föreslå att helt ta bort kravet i PBL på lämplighet för avsett ändamål för student- och ungdomsbostäder (8 kap. 1 § 1 och 4 § 7). Boverket menar dock att det är ett alltför långtgående förslag. Lämplighet för avsett ändamål gäller inte bara byggnader, utan även byggnadsverk. Ett staket ska t.ex. vara lämpligt för sitt ändamål. Att ha kvar lämplighet för avsett ändamål för alla byggnadsverk utom student- och ungdomsbostäder skulle vara olämpligt.

Konsekvenserna av ett sådant förslag skulle troligtvis innebära att arean minskas och att det inte byggs gemensamhetsutrymmen. Men det är osäkert om det skulle få större effekt än de föreslagna lättnader som Boverket föreslår ovan.

Allmän motivering av förslagen

Boverket ser det som möjligt och rimligt att lätta på bostadsutformningskraven i BBR för student- och ungdomsbostäder. Dessa är ett genomgångsboende under en begränsad tid av livet. Genom att lätta på kraven blir det möjligt att bygga student- och ungdomsbostäder med mindre boarea. Boverket har beaktat att det eventuellt kan få negativa konsekvenser såsom trångboddhet, men menar att sammantaget är det rimligt att lätta på kraven.

BBR 3:22 Allmänt om utformning av bostäder

Genom att vissa funktioner kan samordnas så behöver man inte ha något gemensamhetsutrymme som kompenserar för den minskade arean i den enskilda bostaden. Lättnader när det gäller bostadsutformningskraven för den här typen av bostäder kan innebära betydande areaminskningar. Att utforma en mindre bostad är rimligt för den här typen av bostäder eftersom det handlar om att bo där under en begränsad tid.

BBR 3:222 Bostäder större än 55 m²

En sådan ändring skulle möjliggöra att bostäder som är större än 55 m² och avsedda för studenter och ungdomar kan utformas så att sovrummen har samma storlek. Då kan dessa bostäder även fungera för personer som inte delar sovrum. Man behöver därmed inte lägga extra area för att bygga ett större sovrum där ett sådant inte behövs.

BBR 3:226 Gemensamma boendeformer för studerande och ungdomar

Det är inte självklart att det behövs hygienrum i varje enskild bostad men det är viktigt att det inte är för många som delar på ett sådant. Det är upp till byggherren att bedöma om det kan finnas en marknad för bostäder utan eget hygienrum. Boverket föreslår därför att BBR öppnar för möjligheten att dela hygienrum. En sådan lättnad kan få stor betydelse eftersom man då kan minska på bostadsarean i den enskilda bostaden med cirka 3 m². Frågan om hur många som kan dela ett hygienrum har utretts. Som utgångspunkt har Boverket för närvarande att det är som mest fyra personer som delar på ett hygienrum.

BBR 3:52 Bostadsutformning vid ändring av byggnad

Det kan ibland vara svårt att utforma små bostäder i befintliga byggnader. Till exempel kan det handla om äldre institutionsbyggnader som ofta är djupa med stora salar och breda korridorer. Det kan också finnas bärande mellanväggar som försvårar en optimal planlösning som uppfyller bostadsutformningskraven i BBR avsnitt 3:22. Det kan dock finnas stora kvaliteter som gör att byggnaden i övrigt skulle lämpa sig för student- och ungdomsbostäder. Därför föreslår Boverket att det ska bli lättare att göra avsteg från bostadsutformningskraven för student- och ungdomsbostäder om högst 35 m², för att på så sätt öka möjligheten att få fram fler sådana bostäder.

Konsekvensutredning av förslagen

Den samhällsekonomiska bedömningen

En konsekvensutredning av regeländringar i lag, förordning, föreskrifter och allmänna råd görs för att avgöra huruvida ändringen är samhällsekoniskt försvarbar. För att kunna ta ställning till detta kan en samhällsekonomisk analys vara till hjälp där regeländringens samhällsekonomiska intäkter och kostnader identifieras, kvantifieras och värderas för att sedan jämföras.

Intäktssidan, som i stort handlar om kostnader för att uppföra student- och ungdomsbostäder, är möjlig att inte bara kvantifiera utan även värdera då det finns marknadsmässigt satta priser. Detsamma kan inte sägas om kostnadssidan som i fallet bostadsutformning handlar om inskränkningar i studenters och ungdomars bostäder vad gäller dess utformning och storlek, något som sällan är marknadsmässigt prissatt. Detta innebär att jämförelsen mellan regeländringens nytta mot dess kostnad är svår att genomföra.

Även det faktum att föreslagna ändringar kanske inte alls påverkar byggandet i önskad omfattning måste beaktas. Konsekvensen av förslagen vad gäller bostadsutformning är inte i första hand minskade produktionskostnader per kvadratmeter utan endast en möjligt att bygga mindre student- och ungdomsbostäder. Detta i sin tur innebär en lägre produktionskostnad per lägenhet vilket i förlängningen kan komma att avspeglas i hyran. Detta är den direkta ekonomiska konsekvensen av förslagen. Givet att möjligheten att bygga med mindre boarea gör att det byggs mer innebär förslaget samhällseliga nyttor som t.ex. ett ökat utbud av student- och ungdomsbostäder men även samhällseliga kostnader som t.ex. trängre bostäder för studenter.

Nollalternativet

Nollalternativet är det troliga scenariot om det inte görs några ändringar i reglerna vad gäller bostadsutformning för student- och ungdomsbostäder. Nollalternativet fungerar som utgångspunkt för regeländringars ekonomiska och andra konsekvenser.

Val av exempel för nollalternativet

Hur utformas vanligtvis en student- eller ungdomsbostad enligt dagens regler? Rent teoretiskt och under ideala planförhållanden skulle en studentbostad med samtliga bostadsfunktioner kvar i lägenheten och full tillgänglighet bli cirka 31,6 m². Motsvarande ungdomsbostad skulle bli cirka 33,3 m².³⁵ Boverkets uppfattning är att sådana student- och ungdomsbostäder sällan uppförs. Det som framför allt byggs är bostäder där någon eller några funktioner, ofta samvaro eller måltider, är utflyttade till ett gemensamt utrymme.

Den typiska student- och ungdomsbostaden som får fungera som utgångspunkt i den fortsatta analysen är i stället en lägenhet på 26,9 m² där funktionen måltider är utflyttad till gemensamma utrymmen.

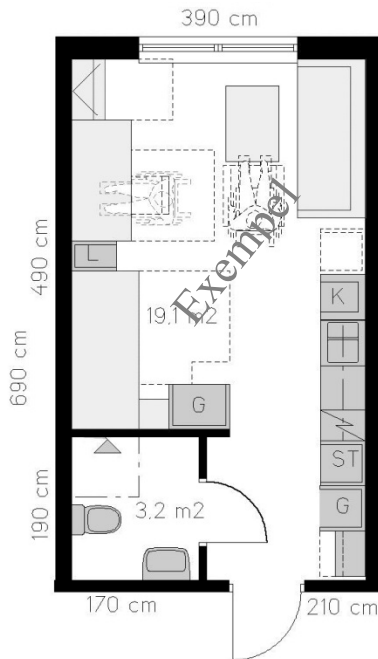
Följande antaganden är gjorda för exempelbostaden:

- nuvarande BBR avsnitt 3:1 och 3:2 gäller,
- de invändiga måtten enligt SS 914221 gäller,
- funktionen måltider är utflyttad till ett gemensamt utrymme,
- tillgänglighetskraven är oförändrade.

Exemplet illustreras nedan i figur 7.

³⁵ Skälet till att studentlägenheten kan utformas mindre än ungdomslägenheten är att det är olika regler för bland annat inredningslängder för matlagning i student- respektive ungdomsbostäder. Se vidare under rubriken *Nulägesbeskrivning*.

Figur 7 Student- ungdomsbostad med funktionen måltider utflyttad, 26,9 m², nollalternativet.



Berörda aktörer

Aktörer som berörs av ändrade regler i BBR är byggherrar för student- och ungdomsbostäder och konsulter som arkitekter. Dessutom berörs brukarna, studenter och ungdomar.

Gruppen studenter

Enligt Högskoleverket studerade 363 000 studenter på högskola under höstterminen 2011. Deltagandet i högskoleutbildning är högst i åldrarna 21–24 år. Allra högst är deltagandet i högskoleutbildning i åldrarna 22–23 år, men även i åldrarna 24 till 25 är deltagandet högt. Deras antal i befolkningen påverkar till stor del antalet studenter i högskolan.³⁶ I äldre åldersgrupper (över 25 år) sjunker deltagandet kraftigt. 19-åringarna utgör en stor del, 30 procent, av de svenska nybörjarna. Om mönstret står sig för olika åldersgruppers deltagande i högskoleutbildning kan man vänta sig fortsatt hög efterfrågan på utbildning de närmaste åren.³⁷

³⁶ Cirka 667 153 personer eller sju procent av Sverige befolkning är mellan 20–24 år.

³⁷ Högskoleverkets årsrapport 2012 *Universitet & högskolor*.

Gruppen ungdomar

Cirka 1,8 miljoner personer i Sverige, motsvarande 19 procent av befolkningen, kan definieras som unga dvs. de är i åldern 15–29 år.

Tabell 2 *Antal unga i åldern 15–29 år*

	2012
15–19 år	564 627
20–24 år	667 153
25–29 år	609 060
Totalt	184 840

Enligt en rapport från Statens bostadskreditnämnd (BKN), nu Boverket, är det de unga som flyttar mest. 40 procent av de unga mellan 20 och 24 år flyttar under ett år. Framför allt flyttar unga människor för att studera och denna typ av flyttningar ökar i takt med utbildningssatsningarna som skett.³⁸

Byggare och förvaltare

Vid ändringar av Boverkets byggregler berörs samtliga konstruktionsföretag och entreprenadföretag som åtar sig att stå för uppförande och ändring av byggnader, professionella byggherrar, byggmaterialindustrier m.fl. verksamma i byggsektorn.

Enligt data från Statistiska Centralbyrån fanns det drygt 20 000 företag som sysslade med byggentreprenad 2011. En stor andel, 60 procent, av företagen hade noll anställda dvs. var ensamföretagare. Sammantaget sysselsatte företagen cirka 74 000 personer. Det finns även ett stort antal specialiserade byggentreprenörer. SCB redovisar knappt 70 000 specialiserade bygg- och anläggningsentreprenörer vilka sysselsätter cirka 170 000 personer.³⁹

De företag som bygger student- och ungdomsbostäder berörs särskilt av ändringen i PBL. Studentbostadsföretagen är branschorganisationen för de som äger och förvaltar studentbostäder i Sverige. Dessa medlemmar är också byggherrar. Organisationen har i dag 53 medlemsföretag, det är kommunala bolag, stiftelser, privata företag och lärosäten vilka representerar 62 000 studentbostäder.⁴⁰

Arkitekter

Det finns ingen tydlig statistik om antalet arkitekter i byggbranschen. Enligt Svenska teknik och designföretagen, STD, som representerar nära två tredjedelar av Sveriges arkitektföretag och teknikkonsultföretag inom både bygg- och industrisektorn omfattar branschen cirka 30 700 konsulter som verkar inom bygg och anläggning. Intresseorganisationen Sveriges arkitekters arkitektservice har 1 100 medlemsföretag med totalt 1 200 medarbetare, dvs. i princip ensamföretagare.

³⁸ BKN (2008) *Samband mellan bostadsmarknad, arbetskraftens rörlighet och tillväxt*.

³⁹ SCB.

⁴⁰ www.studentbostadsforetagen.se

Allmänt om BBR ändringarnas konsekvenser

Ändringarna i BBR vad gäller student- och ungdomsbostäders bostadsutformning redovisas i efterföljande avsnitt i följande ordning:

1. Ändringar i BBR – sammanslagna funktioner och minskad förvaring (BBR avsnitt 3:22),
2. Ändringar i BBR – lika stora sovrum i bostäder större än 55 m² (BBR avsnitt 3:222),
3. Ändringar i BBR – hygienrum utflyttat till gemensamma utrymmen (BBR avsnitt 3:226),
4. Större skäl göra avsteg vid ändring till student- och ungdomsbostäder om högst 35 m² (BBR avsnitt 3:52).

Ändringarna i BBR får, i olika grad, den direkta konsekvensen att byggherrar kan bygga student- och ungdomsbostäder med mindre boarea och därmed kan en given byggnad hysa fler bostäder. Nummer 1 enligt ovan innebär också att byggnader med student- och ungdomsbostäder kan utformas utan gemensamma utrymmen.

Givet att effekten blir att fler student- och ungdomsbostäder byggs, innebär det följande nyttor:

- Fler små bostäder till studenter- och ungdomar innebär att bostadsbristen hos denna grupp minskar.
- Bostäder med mindre boarea, och därmed fler i en given byggnad, innebär lägre hyror för dessa bostäder.
- Ett ökat byggande innebär ett lyft för byggbranschen i stort.

Att de student- och ungdomsbostäder som byggs har mindre boarea innebär också samhälleliga kostnader:

- Fler studenter och ungdomar kommer att bo trångt vilket i teorin kan påverka inomhusmiljön och livskvaliteten.

Produktionskostnaden för student- och ungdomsbostäder

För att kunna bedöma förslagets konsekvenser för kostnaden att uppföra en student- eller ungdomsbostad är det av intresse att veta produktionskostnaden per kvadratmeter. Detta diskuteras utförligt under rubriken *Byggekostnader* i rapportens inledning. Där framkom att en lämplig genomsnittlig produktionskostnad för en student- eller ungdomsbostad är 28 703 kr/m² BOA. Detta är produktionskostnaden som kommer användas i den fortsatta analysen.

Ekonomiska och andra konsekvenser av regeländringen

Nedan redovisas de direkta konsekvenserna, ekonomiska och andra, av de regeländringar som Boverket har för avsikt att göra vad gäller utformningsmöjligheterna av student- och ungdomsbostäder. Vidare förs ett resonemang kring den samhälleliga nyttan och kostnaderna som uppstår om fler student- och ungdomsbostäder byggs i och med möjligheten att bygga lägenheter med mindre boarea.

I stort består uppgiften i att dels visa på de möjligheter att bygga student- och ungdomsbostäder med mindre boarea som skapas, dels att utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv väga troliga effekter på

bostadsbyggandet mot dess negativa effekt för de boende. Det senare är en svår uppgift och i denna utredning nöjer vi oss med att identifiera de två sidorna.

1. Ändringar – sammanslagna funktioner och minskat utrymme m.m. för matlagning och förvaring (BBR avsnitt 3:22)

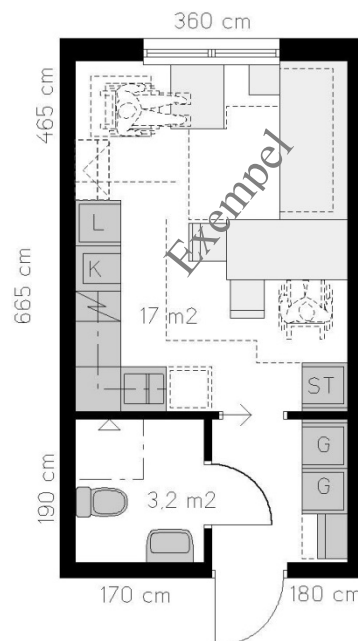
Student- och ungdomsbostäders funktioner kan slås samman vilket möjliggör mindre bostäder men även minskad möblerbarhet. Areorna för förvaring och inredningslängd för matlagning kan också göras mindre. En student- och ungdomsbostad kan enligt ändringarna i BBR utformas så att:

- utrymmet för samvaro sammanförs med utrymmet för sömn och vila,
- utrymmet för måltider sammanförs med utrymmet för hemarbete,
- utrymme, inredning och utrustning för matlagning är mindre än i normalfallet,
- utrymme och inredning för förvaring är mindre än i normalfallet.

Det innebär att alla funktionerna kan finnas i lägenheten, något gemensamt utrymme behövs inte. Till skillnad från nollalternativet har funktionen måltider inte flyttats ut. Det antas att funktionerna säkerställs genom att måltider och hemarbete sker vid samma bord och att samvaro och vila kan ske på samma plats.

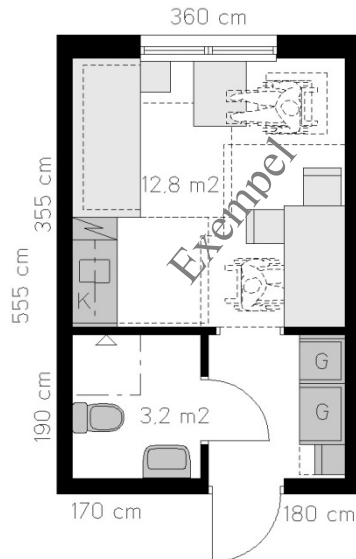
Givet ideala proportioner skulle arean för en exemplifierande student- eller ungdomsbostad kunna reduceras med 2,9 m² jämfört med nollalternativet, från 26,9 m² till 24 m² med alla funktionerna kvar i bostaden. Ändringen illustreras nedan i figur 8.

Figur 8 Sammanförda funktioner, 24 m²



Det lägre kravet på förvaring och köksinredning gör att bostadsarean för den exemplifierande bostaden, givet ideala proportioner, kan minskas med ytterligare 4 m², från 24 till 20 m². Ändringen illustreras nedan i figur 9.

Figur 9 Sammanförda funktioner och minskad förvaring och köksinredning, 20 m²



Sammantaget innebär det att jämfört med nollalternativet kan en student- och ungdomsbostad utformas cirka 6,9 m² mindre, motsvarande en minskning med cirka 25 procent. Minskningen i boarean kan göras utan att detta behöver kompenseras för, med bostadsfunktioner i gemensamma utrymmen. Det innebär inte bara att bostaden i sig kan utformas mindre, utan även att fler sådana bostäder kan inhysas i en given byggnad eftersom gemensamhetsutrymmen inte längre är nödvändiga.

I sammanhanget är det viktigt att notera att resultatet ovan är baserat på nollalternativet som är en student- och ungdomsbostad på 26,9 m². För byggherrar som vanligtvis bygger mindre lägenheter än så, med fler funktioner i gemensamma utrymmen, får förslaget inte lika stora effekter för möjligheten att utforma bostaden mindre.

Mindre och därmed billigare lägenhet

Under nollalternativet kunde en student- och ungdomsbostad byggas som var 26,9 m². Detta ger följande produktionskostnad per lägenhet givet en produktionskostnad per kvadratmeter BOA på 28 703 kronor (kr).

- $28\,703 \times 26,9 \text{ m}^2 = \text{knappt } 800\,000 \text{ kr per lägenhet}$

Givet den ändrade föreskriften kan en student- eller ungdomsbostad nu utformas till att vara 20 m². Detta ger:

- $28\,703 \text{ kr} \times 20 \text{ m}^2 \text{ BOA} = 570\,000 \text{ kr per lägenhet.}$

Den direkta konsekvensen är således en möjlighet för byggherren att bygga en mindre studentbostad vars produktionskostnad blir cirka 200 000 kr lägre per lägenhet. Till detta kommer besparingen av att byggherren inte längre behöver kompensera de borttagna funktionerna med bostadsfunktioner i gemensamma utrymmen.

Ytterligare en direkt konsekvens är möjligheten för byggherren att, för ett givet projekt och byggnad, inhysa fler bostäder. Dels för att varje enskild lägenhet kan utformas mindre, dels för att gemensamhetsutrymmen inte längre behövs vilket ger ytterligare plats för lägenheter. Detta exemplifieras nedan:

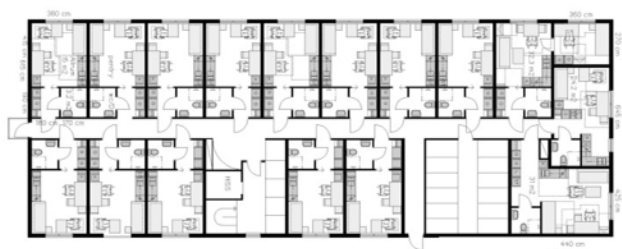
Beräkningsexempel – studentbostäder på Kviberg

Studentbostäderna i Kviberg byggdes i etapper mellan 2003 och 2006. I maj 2006 stod Kviberg 3 färdig för inflyttning med 102 studentlägenheter på fyra våningar. 84 av byggnadens lägenheter består av 1 rum och kök på 27 m².

Byggnaden är ett u-format flerbostadshus där ena långsidan rymmer 13 lägenheter på 27 m² per våning. I exemplet nedan i figur 10 har ett våningsplan på en sådan långsida använts för placera in studentbostäder utformade enligt ändringarna i BBR (20 m²). Som exemplet visar kan man få in 16 studentbostäder inom samma byggnadsarea som tidigare rymde 13 lägenheter. För detta exempel innebär de ändrade reglerna att ytterligare tre lägenheter kan byggas per långsida och våningsplan.

Just det exemplifierande våningsplanet hade inga gemensamma utrymmen, dessa ligger på entréplan. Sett till hela byggnaden innebär ändringarna i BBR att även dessa kan tas bort vilket ger ytterligare möjligheter att inhysa lägenheter.

Figur 10 Exempel Kviberg 3, planlösningsstudie, ursprungligen 13 studentbostäder, som exemplet här visar kan man få in 16 studentbostäder inom samma byggnadsarea.



Fler student- och ungdomsbostäder till lägre hyra

Förhoppningsvis underlättas byggandet av fler student- och ungdomsbostäder av ändringarna i BBR. Att detta sker är troligt eftersom student- och ungdomsbostädernas boarea genom sammanförda bostadsfunktioner kan minskas, detta utan att det krävs gemensamma utrymmen.

Att man inte kan bygga mindre student- och ungdomsbostäder, för att få ner produktionskostnaderna, framförs av många instanser som ett stort hinder för byggandet. Allt annat lika torde därför det faktum att student- och ungdomsbostäder genom förslaget kan byggas mindre innebära att fler student- och ungdomsbostäder uppförs.

Att byggnader kan uppföras utan gemensamma utrymmen innebär att lägenheter kan byggas där istället, vilket betyder bättre yteffektivitet. Yteffektiviteten är förhållandet mellan boarean, BOA, och byggnadens bruksarea, BRA. En god yteffektivitet innebär en liten bruksareyta utanför själva lägenheten. I princip innebär detta att det inte finns några uppvärmda kommunikationsytor eller gemensamhetsutrymmen, utan de ytor som finns är miljörum, fastighetstvättstuga och förrådsutrymmen. Boverket visar i en rapport att just god yteffektivitet är en faktor som medverkar till låga produktionskostnader.⁴¹ Allt annat lika torde därför det faktum att student- och ungdomsbostadsprojekt kan planeras och utföras utan krav på gemensamhetsutrymmen innebära att fler student- och ungdomsbostäder uppförs.

Dessutom innebär lägenheter med mindre boarea troligtvis en lägre hyra för studenten eller ungdomen då hyran till stor del baseras på bostadens storlek.

Fler fast trängre bostäder

Utifrån nuvarande regler har det ansetts rimligt att en bostad ska ha vissa avskiljbara funktioner för att anses vara en ”god” bostad. Dessa krav har också begränsat möjligheten att bygga alltför små bostäder. Redan i dag kan det göras undantag vad gäller utformningen av student- och ungdomsbostäder vilket gör att dessa bostäder kan byggas mindre och hyras ut till lägre hyra vilket efterfrågas av studenter och ungdomar. Ändringarna i BBR innebär ytterligare undantag där student- och ungdomsbostäder kan utformas mindre utan att detta behöver kompenseras för genom bostadsfunktioner i gemensamma utrymmen. Givet att fler sådana bostäder byggs kommer studenter och ungdomar att bli mer trångbodda.

Vad som har ansetts vara trångboddhet har varierat över tid, dock anses numera enpersonshushåll i enrummare vara trångbodda. Enligt en rapport från Boverket är de negativa konsekvenserna av trångboddhet för ensamstående hushåll framför allt praktiska, t.ex. att man inte får plats med den hushållsutrustning man skulle önska eller att man tvingas sova och äta i ”vardagsrummet”. Detta kan innebära att man avstår från att bjuda hem gäster eftersom man kanske inte har tillräckligt med möbler. Alternativet är kanske att man får sitta i sängen, i soffan eller på golvet och äta sin mat.⁴²

Utrymmesbrist och trängsel betyder också, enligt Boverkets rapport, svårigheter med att upprätthålla bostadens hygien på grund av att det är belamrat med saker överallt. Dålig inomhusmiljö kan i sin tur leda till negativa konsekvenser för de boende.⁴³

De negativa aspekterna av ökad trångboddhet är dock troligen marginella för studenter och ungdomar jämfört med andra boendekategorier. Studenter och unga har ofta självmant valt en liten student- eller ungdomsbostad eftersom den lägre hyran är mer anpassad till den egna ekonomiska situationen. Att självmant välja ett mindre boende, där nackdelarna har vägts mot fördelarna, innebär att eventuella negativa aspekter troligen är mindre än om man inte hade ett val. Framför allt är

⁴¹ Boverket 2009, *Student söker bostad*

⁴² Boverket 2008, *Var finns plats för våra barn?*

⁴³ Boverket 2008, *Var finns plats för våra barn?*

det dock det faktum att man vanligtvis bor i en student- eller ungdomsbostad en kortare tid som gör att eventuella negativa konsekvenser troligen är marginella.

Efterfrågas mindre student- och ungdomsbostäder utan gemensamma utrymmen?

När BBR ändras innebär det att det kan komma att byggas fler fast mindre student- och ungdomsbostäder framöver. En viktig aspekt att beakta är om studenter och ungdomar efterfrågar sådana bostäder.

I en situation där det är brist på bostäder kan man anta att det finns en efterfråga på bostäder som är mindre.

Det råder bostadsbrist för studenter och ungdomar i drygt hälften av kommunerna.⁴⁴ Andelen unga som bor i egen bostad har minskat och unga som bor i egen hyresrätt har från 1999 minskat från 40 till 28 procent. Andelen som bor kvar hemma har också ökat. Det är också många unga som bor utan besittningsrätt, med andrahandskontrakt, i studentbostad eller på något annat sätt.⁴⁵

En intervjustudie bland studenter som bor i enrumslägenheter, s.k. ”studenttetter” visar att många tillbringar mycket tid hemma och majoriteten lagar all mat hemma och fryser ner i matlådor. Endast ett fåtal efterfrågar och använder de gemensamma utrymmena. De intervjuade menar att det är viktigt att boendekostnaden sänks och att det bör bli ett mer differentierat utbud av bostäder med en del bostäder med lägre standard. Det är dock viktigt att ha ett välplanerat och välutrustat kök.⁴⁶

De signaler Boverket har fått under arbetets gång visar att det är en skillnad på vad som efterfrågas beroende på om man frågar de som redan har en bostad och de som saknar en. Studentbostadsföretagen och enskilda studenter menar att det borde vara möjligt att minska på arean i student- och ungdomsbostäder för att på så sätt kunna hålla nere boendekostnaderna och kunna bygga fler bostäder.

Utifrån den analys som Boverket har gjort är det sannolikt att det efterfrågas en större variation av bostäder för studenter och ungdomar. Det finns en efterfrågan på student- och ungdomsbostäder med mindre boarea än vad som är möjligt att bygga enligt dagens regler.

2. Ändringar – lika stora sovrum (BBR 3:222)

Bostadens area blir med denna regeländring något mindre. Detta eftersom ett av sovrummen kan utformas något mindre än vad dagens regler anger eftersom det inte behöver finnas plats för parsäng. Ett tillgängligt sovrum som rymmer en parsäng blir som minst cirka 11,1 m². Ett sovrum för en studerande eller ungdom som enbart innehåller funktionen *sömn- och vila* och som är tillgängligt behöver bara vara cirka 4,4 m². Ibland utformas dock parsovrummen större än 11,1 m² så att även funktionen *hemarbete* får plats.

⁴⁴ Boverket (2012). Bostadsmarknadsenkäten.

⁴⁵ Hyresgästföreningen (2011). *Hur bor unga vuxna? Hur vill de bo? Unga vuxnas boende i Sverige 2011.*

⁴⁶ Dalholm Hornyánszky (2012). *Hur vill studenter bo? Studie av enrumslägenheter för Studentbostadsföretagen.*

Sammantaget innebär detta att student- och ungdomsbostäders sovrum, och därmed även lägenheten, kan göras ett antal kvadratmeter mindre.

3. Ändringar – utflyttat hygienrum (BBR 2:226)

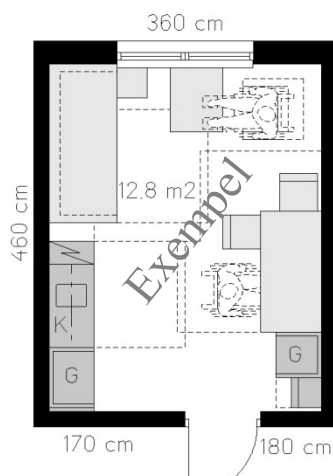
Enligt nuvarande BBR avsnitt 3:226 kan student- och ungdomsbostäders funktioner, t.ex. utrymmet för matlagning och för daglig samvaro, helt eller delvis flyttas ut till gemensamma utrymmen. Dock ska det i varje student- eller ungdomsbostad finnas ett hygienrum.

Ändringen i BBR innebär en möjlighet för byggherrar att bygga student- och ungdomsbostäder där hygienrummet har flyttas ut ur den enskilda lägenheten för att användas gemensamt av ett antal personer. Boverket räknar här med att fyra personer delar ett hygienrum. Detta ger följande konsekvenser:

- de fyra student- eller ungdomsbostäderna kan utformas mindre,
- ett hygienrum byggs i stället för fyra vilket innebär en besparing som är lika med merkostnaden för tre hygienrum.

Figur 11 nedan visar en exemplifierande student- eller ungdomsbostad där hygienrummet är utflyttat. Utgångspunkten är student- eller ungdomsbostaden på 20 m², figur 10 ovan.

Figur 11 Sammanslagna funktioner, minskad förvaring och köksinredning, inget hygienrum, 16,6 m²



Arean för den exemplifierande student- eller ungdomsbostaden kan minskas med ytterligare 3,4 m², givet att utgångspunkten är bostaden på 20 m². Detta innebär en lägre produktionskostnad pga. mindre byggd area. Eftersom ett rum försvinner från bostaden försvinner också kostnaden för en dörr och två väggar.

Att endast behöva bygga ett gemensamt hygienrum innebär också att man slipper merkostnaden för uppförandet av tre sådana. Förutom den direkta areaminskning innebär förslaget således att produktionskostnaden minskar eftersom hygienrum är dyrare per kvadratmeter än övrig lägenhetsarea.

Merkostnaden för ett hygienrum består av montage av plastmatta på golv och vägg (i vissa fall andra tätskikt och ytskikt) samt rördragningar

och VVS-produkter. Ett komplett tät- och ytskikt av plastmatta för ett typiskt hygienrum kostar enligt uppgifter från branschen cirka 16 000 kronor exklusive moms. Eftersom fallspackling har viss inverkan på kostnaden beror totaltkostnaden också till viss del på vilken golvyta som väljs.⁴⁷ Den del som dock kostar mest är arbets- och materialkostnad för rördragning och VVS-produkter.

Boverket uppskattar att en hygienrum kostar cirka 60 000 kronor extra att färdigställa pga. kostnaden för tätskikt och vatteninstallationer. Detta innebär en direkt besparing på 180 000 kr per fyra lägenheter.

Det egna utrymmet - minskade möjligheter till avskildhet

Hur den minskade möjligheten till avskildheten påverkar individen beror troligen på hur många och vilka som delar på hygienrummet. Framför allt påverkar kanske ändringarna i BBR de individer som har ett större behov av ett eget hygienrum.

Som redan har nämnts har studenter och unga ofta självmant valt att bosätta sig i bostäder som är mindre och där många av bostadens funktioner delas med andra, framför allt eftersom detta innebär en överkomlig hyra. Detta innebär troligen att den boende har överseende med att t.ex. dela ett hygienrum med tre andra, och att eventuella negativa konsekvenser av situationen är små. Även det faktum att man bor i dessa bostäder en kortare tid innebär att eventuella negativa konsekvenser troligen mildras.

4. Tydligare om när man kan göra avsteg vid ändring (BBR avsnitt 3:52)

Ändringen i BBR innebär ökade möjligheter att få fram fler student- och ungdomsbostäder vid ändring av befintliga byggnader. I synnerhet äldre institutionsbyggnader och andra större byggnader kan lättare göras om till denna typ av bostäder.

Sammantagen bild av ändringarnas konsekvenser

För byggherrar innebär det första ändringen, sammanförda funktioner, ökade möjligheter att bygga student- och ungdomsbostäder med mindre boarea. Detta torde stimulera byggandet sådana bostäder, allt annat lika. Det innebär också ökade möjligheter att bygga student- och ungdomsbostäder utan gemensamhetsutrymmen vilket också torde stimulera byggandet i stort, allt annat lika. För studenten och ungdomen innebär detta troligtvis fler men mindre student- och ungdomsbostäder jämfört med nollalternativet. Mindre student- och ungdomsbostäder innebär lägre hyra men också ökad trångboddhet.

Den andra ändringen i BBR, lika stora sovrum, innebär ytterligare möjligheter att bygga något mindre student- och ungdomsbostäder. Detta underlättar byggandet genom att möjliggöra flera olika sorters student- och ungdomsbostäder.

⁴⁷ Detta inkluderar följande moment och material: Avjämningsmassa/spackel för fallspackling, spackling av fall mot golvbrunn. Golvmatta inklusive montage i golvbrunn, anslutning till tröskel och avloppsrör samt uppvik mot vägg. Spackling av vägg mot uppvikt golvmatta. Väggmatta inklusive montage med överlapp av uppvikt golvmatta. Källa: Bengt Jonasson, AB Svensk Våtrumskontroll, GVK, via mail 2013-06-14

Den tredje ändringen i BBR, möjlighet att flytta ut hygienrummet till gemensamma delar, innebär ytterligare möjligheter att bygga student- och ungdomsbostäder med mindre boarea. Det ger lägre produktionskostnader då dyra hygienrum inte behöver byggas i samma utsträckning. Sammantaget torde detta stimulera byggandet i stort, allt annat lika. För studenten och ungdomen innebär detta ytterligare trångboddhet och minskade möjligheter till avskildhet.

Den fjärde ändringen i BBR, inreda befintliga byggnader till student- eller ungdomsbostäder, innebär ökade möjligheter att utnyttja fler befintliga byggnader till denna typ av bostäder.

Tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga

Inledning

I det här avsnittet analyseras inkomna synpunkter på och förslag till förändringar av de utformningskrav och tekniska egenskapskrav som framgår av 8 kap. 1 § 3 och 4 § 8 (tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga) PBL. Förutsättningen för analysen har varit att förslagen till ändringar ska stimulera och underlätta byggande av student- och ungdomsbostäder om högst 35 m². Krav som har sin bakgrund i oacceptabel risk för miljön och människors hälsa eller säkerhet ska tillgodoses. I övrigt ska det ifrågasättas om alla student- och ungdomsbostäder behöver uppfylla samma krav som övriga bostäder. För analysen har följande underlag använts:

- regeringsuppdraget⁴⁸,
- möte med Boverkets nätverk för mindre bostäder,
- synpunkter från externa experter,
- seminarium med berörda myndigheter, organisationer och företag⁴⁹.

Först ges en nulägesbeskrivning av kravet på tillgänglighet och användbarhet. Därefter beskrivs kortfattat inkomna synpunkter. Sedan kommer en analys av synpunkter och förutsättningar samt en redovisning av vilka förslag till förändringar av utformningskraven och de tekniska egenskaperna som man kan eller bör göra för att underlätta byggandet av student- och ungdomsbostäder. De förslag som föreslås åtföljs av motiv och en konsekvensutredning.

⁴⁸ S2012/8156/PBB (delvis).

⁴⁹ I bilaga 4 redovisas berörda myndigheter och relevanta organisationer som Boverket varit i kontakt med under genomförandet av uppdraget.

Nulägesbeskrivning – krav på tillgänglighet och användbarhet

Alla ska kunna bo och besöka vänner och bekanta

Redan på 1970-talet infördes krav i bygglagstiftningen på att bostäder ska vara tillgängliga och användbara för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga. Skälet till att bostäder och den övriga byggda miljön ska vara tillgängliga är att alla ska kunna delta fullt ut i samhället. Ett annat skäl är att eftersom äldre byggnader inte är tillgängliga är det extra viktigt att det som nyuppförs är tillgängligt.

För att en bostad ska vara tillgänglig och användbar för personer med nedsatt rörelseförmåga behöver viss plats finnas. Det handlar om passagemått för en rullstol, t.ex. genom dörröppningar, korridorer och förbi möbler. Det handlar också om att kunna vända med en rullstol i rummen så att man inte behöver backa ut som man t.ex. ofta behöver göra i en hiss. För att kunna vid sidan öppna och stänga dörrar från en rullstol, behövs vissa fria mått av dörren. Det handlar också om fria mått i hygienrummen som möjliggör att en person som använder rullstol kan flytta över till toalettstolen från sidan samt använda duschen och tvättstället. Inredningslängden för matlagning ska också kunna användas även om det naturligtvis inte är möjligt att nå överskåpen för en person som använder rullstol.

Måtten som behövs för att en bostad ska vara tillgänglig och användbar för en person som använder rullstol har tagits fram genom bostadsforskning som har bedrivits i Sverige under 1900-talet. Forskningen har t.ex. bedrivits genom praktiska undersökningar, laboratoriestudier och genom bostadsvaneundersökningar.⁵⁰

Tillgänglighetskrav på bostäder i PBL och PBF

Utformningskraven för tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga framgår av 8 kap. 1 § PBL och 3 kap. 4 § PBF. De tekniska egenskapskraven framgår av 8 kap. 4 § PBL och i 3 kap. 18–19 §§ PBF. På förordningsnivå preciseras att bostäder inte behöver vara tillgängliga genom hiss eller annan lyftanordning om byggnaden har färre än tre våningar. Om bostaden inte går att nå från marken ska byggnaden dock vara projekterad och utförd så att hiss eller annan lyftanordning lätt kan installeras. Tillämpningsföreskrifter finns i BBR, avsnitt 3:1.

Tillgänglighetskrav på bostäder i BBR

Det är bostadsutformnings- och tillgänglighetskraven i BBR som i stor utsträckning styr vilken som blir den minsta möjliga arean i bostäder. I BBR avsnitt 3:22 anges vilka funktioner som ska finnas i en bostad och i BBR avsnitt 3:146 finns kraven på att dessa funktioner ska vara tillgängliga och användbara för personer med nedsatt rörelseförmåga.

⁵⁰ Byggeforskningens informationsblad B4:1975, *Kök även för handikappad*.

Byggeforskningens informationsblad B13:1971, *Normalbostadens utformning med hänsyn till rörelsehindrade*.

Alla bostäder ska vara tillgängliga och användbara

Bostäderna ska vara tillgängliga och användbara för personer med nedsatt rörelseförmåga (BBR avsnitt 3:146, 3:147 och 3:148).

Hiss eller annan lyftanordning för att uppfylla tillgänglighetskravet

Redan i dag är det fullt möjligt att använda en lågfartshiss för att uppfylla kravet på att det ska finnas hiss eller annan lyftanordning om det behövs för att uppfylla tillgänglighetskravet.

Lågfartshissar går med en hastighet av 0,15 m/s. Om man har en byggnad med tre våningar, så innebär det att man i värsta fall får vänta på hissen en minut och transporten kan komma att ta som högst en minut.

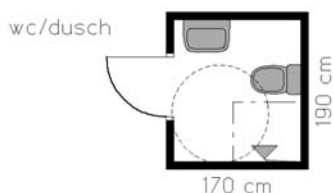
För att få ner byggkostnaden kan man utforma byggnaden med loftgångar med en hiss placerad centralt. Är hissen dessutom en lågfartshiss kan man minska kostnaderna ytterligare.

Minsta möjliga hygienrum

I den svenska standarden SS 91 42 21, som BBR hänvisar till i de allmänna råden, finns exempel på dimensionerande mått.

I standarden finns det bland annat exempel på hygienrum som både uppfyller bostadsutformnings- och tillgänglighetskravet. Det minsta hygienrummet (toalettstol, tvättställ och dusch) har måtten 1,7 x 1,9 meter.

Figur 12 Minsta tillgängliga hygienrum.



Synpunkter från berörda aktörer

Å ena sidan har det kommit in synpunkter på att tillgängligheten är viktig, inte enbart för de boende utan även för besökare.

Å andra sidan har det kommit in synpunkter på att tillgänglighetskravet borde sänkas, alltifrån att det skulle räcka om 10–30 procent av bostäderna är tillgängliga till att enbart entréplanet är tillgängligt. Hisskravet både vid ändring och vid nybyggnad behöver bli lägre, dvs. högre hus ska kunna byggas utan hiss menar några.

Det är framför allt brukargrupperna men också vissa fastighetsägare som menar att tillgängligheten ska uppfyllas medan det är andra fastighetsägare, konsulter, byggtreprenörer och vissa enskilda brukare som menar att man ska kunna göra avkall på tillgänglighetskravet.

Flera funktionshindersorganisationer menar att det inte finns tillräckligt starka skäl att göra avkall på tillgänglighetskravet. Man menar också att jämförelsen med Norge (se nedan rubrik *Norges undantag från tillgänglighetskraven*) haltar eftersom man där har en diskrimineringslagstiftning för personer med nedsatt funktionsförmåga vilket inte finns i

Sverige. Man anser att det är viktigare att bygga långsiktigt hållbart med tanke på att det om ett antal år kommer att finnas behov av bostäder för den åldrande befolkningen. Alla nyuppförda bostäder behöver därför ha en god tillgänglighet.

Analys av synpunkter och förutsättningar

När det gäller tillgänglighets- och användbarhetskraven finns det helt olika uppfattningar, en del menar att kraven ska vara kvar och andra menar att kraven ska minskas för denna typ av bostäder.

Funktionshindersorganisationerna men även representanter för studenter och ungdomar menar att man inte ska göra avkall på tillgänglighetskravet. Det handlar om att som student eller ungdom med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga kunna delta i olika sammanhang på lika villkor.

Många andra menar att inte alla bostäder behöver vara tillgängliga men att alla ska vara besökstillgängliga. Ytterligare andra menar att det räcker om 10-30 procent av bostäderna är tillgängliga. Man menar att arean kan minskas vilket gör att det skulle gå att bygga fler bostäder och att kostnader per bostad skulle bli lägre. Dessutom menar man att det är så få personer som har nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga så att det räcker att en viss procent av de nyuppförda bostäderna görs tillgängliga och användbara.

Krav på tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga finns i 8 kap. 1 § 3 och 8 kap. 4 § 8 PBL. Undantag från kraven finns i 8 kap. 6 § PBL. Enligt 8 kap. 7 § PBL får vid ändring eller flyttning av byggnad avsteg från kraven i 1 § 3 och 4 § 8 endast göras om det med hänsyn till ändringens omfattning eller flyttningens syfte och byggnadens standard är uppenbart oskäligt att uppfylla kraven. När det gäller hissar finns det bestämmelser i 3 kap. 4 § 2 stycket och i 18 § 3 stycket PBF. Dessutom finns det tillgänglighetskrav på hiss för transport av sjukbår i BBR avsnitt 3:144.

Bemyndigandena i 10 kap. 1 och 3 §§ PBF för Boverket att skriva föreskrifter innebär inte rätt för Boverket att skriva föreskrifter i 10 kap. 1 och 3 §§ PBF innefattar inte rätt för Boverket att genom föreskrifter undanta student- och ungdomsbostäder från tillgänglighetskrav som följer av PBL. I sig är det möjligt att med stöd av 16 kap. 2 § 5 PBL reglera undantag från tillgänglighetskraven på förordningsnivå. Men eftersom de nuvarande undantagen från tillgänglighetskraven regleras på lagnivå är det enligt Boverket lämpligt att nya undantag, dvs. undantag för student- och ungdomsbostäder, också regleras på lagnivå. Därför redovisar Boverket förslag till ändringar i lagen.

FN-konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning

Sverige har ratificerat FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Det betyder att Sverige är juridiskt bundet av konventionens innehåll.

FN-konventionen tillhör de centrala konventionerna om mänskliga rättigheter och skapar inte i sig några nya rättigheter. Konventionens syfte är att undanröja hinder för personer med funktionsnedsättning att utöva av sina mänskliga rättigheter.

Konventionen utgår från grundläggande principer som jämlikhet och ickediskriminering. Artiklarna innehåller de åtgärder som måste till för att personer med funktionsnedsättning ska kunna ta del av sina rättigheter.

Bland annat ska Sverige och övriga konventionsstater vidta ändamålsenliga åtgärder för att säkerställa att personer med funktionsnedsättning får tillgång på lika villkor som andra till den fysiska miljön för att göra det möjligt för personer med funktionsnedsättning att leva oberoende och att fullt ut delta på alla livets områden. Bostäder är ett av områdena som omfattas av artikel 9.

I anslutning till att Sverige ratificerade konventionen bedömde regeringen att dagens regler är godtagbara. Om regeringen överväger att lätta på tillgänglighetskraven behöver en ny bedömning göras i frågan. Läs mer i bilaga 5.

Norges undantag från tillgänglighetskraven

Norge införde 1 april 2012 en lättnad för studentbostäder som uppförs av studentbostadsstiftelser och liknande så att det räcker att 20 procent av bostäderna uppfyller kravet på tillgänglighet medan resten ska vara besökstillgängliga. Det infördes ingen lättnad när det gäller hisskravet, i Norge är kravet att det ska finnas hiss i bostadshus om tre eller fler våningar.

Den 1 april 2013 infördes ytterligare ett undantag från kraven på tillgänglighet för studentbostäder. Undantaget från tillgänglighetskravet gäller också för andra studentbostäder under förutsättning att bostäderna kommer att användas som studentbostäder under minst 20 år.

Förslag till förändringar i utformningskraven och de tekniska egenskapskraven

Tillgänglighet och användbarhet vid uppförande av byggnader

Boverket föreslår inga ändringar i PBL av tillgänglighetskraven vid uppförande av student- och ungdomsbostäder. Boverket har utrett möjligheten att sänka tillgänglighetskraven men kommit fram till att inte föreslå det. De två alternativ som har utretts är följande:

1. 20 procent av en byggnads student- och ungdomsbostäder är tillgängliga – resterande är besökstillgängliga.
2. 20 procent av en byggnads student- och ungdomsbostäder är tillgängliga.

Alternativ 1 – 20 procent tillgängligt och resten besökstillgängligt

Förslag till ny paragraf 8 kap. 6 a § PBL:

I byggnader som innehåller student- eller ungdomsbostäder om högst 35 m² behöver kraven på tillgänglighet och användbarhet i 1 § 3 och 4 § första stycket 8 uppfyllas endast för 20 procent av dessa bostäder. Det ska finnas minst en tillgänglig och användbar bostad på varje våning. Övriga bostäder i byggnaden ska vara besökstillgängliga. I byggnader med färre än tre våningar ska dock kravet på tillgänglighet och besökstillgänglighet uppfyllas på våningar som nås direkt från marken.

Med besökstillgänglighet avses att en person med nedsatt rörelseförmåga ska kunna nå den aktuella våningen, komma in i den enskilda bostaden och kunna använda samvaroutrymmet i den enskilda bostaden och de gemensamma utrymmena. Tillgänglig och användbar allmän toalett ska finnas på varje våning som innehåller bostäder som är besökstillgängliga.

Alternativ 2– 20 procent tillgängligt

Förslag till ny paragraf 8 kap. 6 a § PBL

I byggnader som innehåller student- eller ungdomsbostäder om högst 35 m² behöver kraven på tillgänglighet och användbarhet i 1 § 3 och 4 § första stycket 8 uppfyllas endast för 20 procent av dessa bostäder. I byggnader med färre än tre våningar ska kravet på tillgänglighet uppfyllas på våning som nås direkt från marken.

Tillgänglighet och användbarhet vid ändring av byggnader

Boverket föreslår en ny regel i PBL som avser ändring av befintliga byggnader.

Förslag till ny mening sist i stycke ett i 8 kap. 7 § PBL:

Vid inredning av vind med student- eller ungdomsbostäder om högst 35 m² behöver dock inte kraven på tillgänglighet och användbarhet i 1 § 3 och 4 § första stycket 8 uppfyllas.

I bilaga 2 Författningsförslag finns lagförslaget om ändring av byggnader redovisat. Där finns nuvarande lydelse och förslagets lydelse.

Allmän motivering av förslagen

Boverket föreslår oförändrat tillgänglighetskrav vid uppförande av byggnader

Boverket förordar att reglerna inte ändras i PBL. Detta eftersom de förändringar som Boverket avser göra i BBR när det gäller kravet på bostadsutformning ger stora möjligheter att bygga små student- och ungdomsbostäder. Den ytterligare boarean som minskas genom att lätta på tillgänglighetskraven är i sammanhanget begränsad. Det är en vanlig uppfattning att genom att ta bort tillgänglighetskravet kan boarea minskas betydligt. Enligt vad som framgår av Boverkets konsekvensutredning stämmer inte detta.

Norge har under 2012 och 2013 infört undantag från tillgänglighetskravet för studentbostäder i sina byggregler. Det går ännu inte att säga vad för effekt undantagen kommer att få på kostnaderna men i ett pågående projekt förväntas den totala projektkostnaden bli cirka 15-20 procent lägre. Norge har dock högre tillgänglighetskrav för bostäder än vad Sverige har. Det är en större rullstol som är dimensionerande, vilket t.ex. medför att ett hygienrum blir 4,5 m² i stället för 3,2 m² som det som minst behöver vara i Sverige. Därför får en sänkning av tillgänglighetskravet inte samma stora effekt i Sverige som i Norge.

Areaminskningen som kan göras om man lättar på tillgänglighetskraven motiverar inte att frågå dessa. Tillgänglighetskraven är viktiga

för att gruppen studenter och ungdomar med nedsatt funktionsförmåga ska kunna delta på samma villkor som andra.

Sverige har en generell funktionshinderspolitik sedan år 2000 där perspektivet har ändrats från att se personer med funktionsnedsättningar som patienter till att se dem som medborgare med samma skyldigheter och rättigheter som övriga befolkningen. Regeringen för en politik för lika rättigheter, en gemenskap med mångfald som grund och man vill ta bort hinder, bland annat bristande tillgänglighet som utestänger vissa grupper från gemenskapen.⁵¹

Andelen studenter som har särskilt stöd och anpassning av t.ex. lokaler har ökat.⁵² Regeringen för en politik för att fler personer med funktionsnedsättningar ska komma ut i arbetslivet. För att få ett arbete behövs oftast en utbildning och därmed finns ett ökande behov av bostäder som även kan användas av personer med funktionsnedsättningar.

Ett vanligt argument som framförs för att sänka tillgänglighetskravet för denna typ av bostäder är att det är relativt få studenter eller ungdomar som har en funktionsnedsättning. Därför skulle det räcka om en viss andel av bostäderna görs tillgängliga. Detta stämmer då inte med Sveriges funktionshinderpolitik enligt ovan. Dessutom behövs det att fler av de bostäder som nyuppförs är tillgängliga eftersom många bostäder i det befintliga beståndet är otillgängliga. Det finns trösklar, trånga dörrar, onödiga trappsteg etc. som hindrar ett betydande antal människor i det dagliga livet.

Tillgängligheten är en viktig faktor för att skapa ett samhälle som alla kan delta i. Därför finns det starka skäl att inte göra avkall på tillgänglighetskravet.

Boverket föreslår ny regel om tillgänglighet och användbarhet vid ändring av byggnader

Att inreda vindar till bostäder är den stora frågan som lyfts kopplat till ändring av byggnader och tillgänglighet. Motivet att lätta på tillgänglighetskravet vid inredning av vindar till student- och ungdomsbostäder om högst 35 m² är att det skulle vara ett sätt att stimulera användningen av outnyttjade utrymmen i befintliga byggnader.

Eftersom förslaget till ny regel bara gäller student- och ungdomsbostäder om högst 35 m² blir det om man genomför förslaget en extra stimulans för att bygga denna typ av bostäder. Om regeln i stället hade utformats för att gälla alla typer av bostäder skulle risken vara stor att man inreder vindarna till bostäder för personer som har en starkare ställning på bostadsmarknaden.

Regeln är inte begränsad till ett visst antal nya student- och ungdomsbostäder om högst 35 m². Boverket menar att det skulle onödigt begränsa möjligheten att tillämpa regeln. Enligt Boverkets bedömning kommer det inte att handla om stora volymer men det skulle kunna bli ett viktigt tillskott i storstadsregionerna där det finns ett särskilt stort behov av denna typ av bostäder.

⁵¹ Prop. 1999/2000:79 Från patient till medborgare – en nationell handlingsplan för handikappolitiken.

⁵² Handisam, *Hur är läget 2013? – Uppföljning av funktionshinderpolitiken*.

Boverket ser dock en risk att denna möjlighet kan innebära att ett stort antal nya bostäder utformas otillgängliga. Hur stor den risken är kan Boverket inte bedöma. Det finns också en risk att dessa bostäder i ett senare skede kan komma att slås ihop till större bostäder.

Boverket menar ändå att det är rimligt att föreslå denna lättnad eftersom det sammantaget finns en god tillgång på tillgängliga bostäder. Boverket menar att det är rimligare att det tillkommer nya bostäder som inte är tillgängliga i det befintliga beståndet än att man bygger nya otillgängliga bostäder.

I bilaga 3 Författningskommentarer så kommenteras förslaget till ny regel om ändring av byggnader. Det finns skrivningar om tolkning av den aktuella paragrafen.

Konsekvensutredningen - allmänt

Den samhällsekonomiska bedömningen

En konsekvensutredning av regeländringar i lag- förordning, föreskrifter och allmänna råd görs för att avgöra huruvida regeländringen är samhällsekonomiskt försvarbar. Frågan här handlar om huruvida färre tillgängliga student- och ungdomsbostäder kan accepteras om detta ger fler bostäder. Ett samhällsekonomiskt synsätt kan här ge vägledning. Tillgängligheten kan försämrats för student- och ungdomsbostäder så länge som de samhällsekonomiska intäkterna av en sådan förändring överstiger kostnaderna. I intäkterna inkluderas värdet på alla de positiva effekterna som färre tillgängliga bostäder leder till, såsom minskade produktionskostnader per lägenhet, mindre lägenheter och därmed lägre hyra, eventuellt ökat byggande etc. På samma sätt läggs på kostnadssidan värdet på alla negativa effekter av sämre tillgänglighet såsom trängre bostäder, försämrad inomhusmiljö, utanförskap, diskriminering etc.

För att kunna väga förändringens nytta mot dess kostnader krävs att dessa identifieras, kvantifieras och värderas. Ett alternativt förfarande, som ofta används då intäktssidan är svår att värdera, är att sätta ett mål som ska nås till minsta möjliga kostnad. Ett genomgående tema för detta uppdrag är att intäktssidan, som i stort handlar om sänkta produktionskostnader (och sedermera ökat byggande), är möjlig att inte bara kvantifiera utan även värdera då dessa är marknadsmässigt prissatta. Detsamma kan inte sägas om kostnadssidan som i detta fall handlar om inskränkningar i studenters och ungdomars bostäder vad gäller tillgänglighet, något som sällan är marknadsmässigt prissatt. Detta innebär att jämförelsen mellan regeländringens nytta mot dess kostnad är svår att genomföra. Ett försök görs dock ändå i denna konsekvensutredning.

Det är också oklart om förslagen om tillgängligheten i student- och ungdomsbostäder i realiteten kommer att stimulera byggandet av sådana bostäder är oklart. Konsekvensen av förslagen är inte primärt minskade produktionskostnader per kvadratmeter utan en möjlighet att bygga något mindre student- och ungdomsbostäder. Detta i sin tur innebär en lägre produktionskostnad per lägenhet vilket i förlängningen avspeglas i hyran. Detta är den direkta ekonomiska konsekvensen av förslagen. Givet att möjligheten att bygga mindre tillgängligt gör att det byggs mer innebär förslaget nyttor som t.ex. minskad bostadsbrist men även samhälleliga

kostnader genom försämrad tillgänglighet för personer med nedsatt rörelseförmåga.

Berörda aktörer

Aktörer som berörs av ändrade regler i PBL är byggherrar för student- och ungdomsbostäder och konsulter som arkitekter. Dessutom berörs brukarna, studenter och ungdomar, i synnerhet de med en rörelsenedsättning.

Personer med nedsatt rörelseförmåga

Är det relevant att veta hur många som kräver tillgängliga student- och ungdomsbostäder och således hur många som påverkas av här lagda ändringsförslag? Frågan ställs i "Bortom fagert tal"⁵³ där man resonerar kring att oavsett om de är många eller få ska alla människor ha rätt att kunna delta i samhällslivet på jämförbara villkor. Att uppskatta antalet är dock nödvändigt om man, som här, önskar väga konsekvenserna av att samtliga student- och ungdomsbostäder byggs fullt tillgängliga, vilket påverkar möjligheten att bygga litet, mot konsekvenserna av att endast vissa av bostäderna byggs på detta sätt.

Enligt Hjälpmedelsinstitutet använder nästan 10 procent av Sveriges befolkning hjälpmedel för att kompensera en funktionsnedsättning. Antalet personer med nedsatt rörelseförmåga i Sverige som är 16 år och äldre uppgår till 560 000 av vilka cirka 260 000 personer är under 80 år.⁵⁴ Av dem med nedsatt rörelseförmåga beräknas 347 000 personer ha en svår rörelsenedsättning, varav ungefär hälften, cirka 170 000, är under 80 år. Med svår rörelsenedsättning menas att personen behöver hjälp eller hjälpmedel för att förflytta sig. Totalt finns i Sverige cirka 100 000 rullstolsanvändare (manuella och eldrivna), cirka 1 procent av befolkningen.⁵⁵

Studenter- och ungdomar

Enligt Högskoleverket studerade 363 000 studenter på högskola under höstterminen 2011. Deltagandet i högskoleutbildning är högst i åldrarna 21-24 år. Allra högst är deltagandet i högskoleutbildning i åldrarna 22-23 år, men även bland 24- och 25-åringarna är deltagandet högt. Deras antal i befolkningen påverkar till stor del antalet studenter i högskolan.⁵⁶ I äldre åldersgrupper (över 25 år) sjunker deltagandet kraftigt. 19-åringarna utgör en stor del, 30 procent, av de svenska nybörjarna. Om mönstret står sig för olika åldersgruppers deltagande i högskoleutbildning kan man vänta sig fortsatt hög efterfrågan på utbildning de närmaste åren.⁵⁷

Cirka 1,8 miljoner personer i Sverige, motsvarande 19 procent av befolkningen, kan definieras som unga dvs. de är i åldern 15–29 år.

⁵³ Ds 2010:20, *Bortom fagert tal - Om bristande tillgänglighet som diskriminering*

⁵⁴ Med rörelsehinder menas här att inte kunna springa en kortare sträcka, stiga på en buss obehindrat eller ta en kortare promenad i någorlunda rask takt.

⁵⁵ Hjälpmedelsinstitutet 2010, *Hjälpmedelsverksamheten i Sverige*

⁵⁶ Cirka 667 153 personer eller sju procent av Sverige befolkning är mellan 20 – 24 år

⁵⁷ *Universitet & högskolor - Högskoleverkets årsrapport 2012*

Tabell 3 *Antal unga i åldern 15-29 år, 2012.*

Åldersgrupper	2012
15–19 år	564 627
20–24 år	667 153
25–29 år	609 060
Totalt	1 840 840

Byggare och förvaltare

Generellt så berörs samtliga konstruktionsföretag och entreprenadföretag som åtar sig att stå för uppförande och ändring av byggnader, professionella byggherrar, byggmaterialindustrier m.fl. verksamma i byggsektorn vid ändringar i PBL.

Enligt data från Statistiska Centralbyrån fanns det drygt 20 000 verksamma företag som sysslade med byggentreprenad 2011. En stor andel, 60 procent, av företagen hade noll anställda dvs. var ensamföretagare. Sammantaget sysselsatta företagen cirka 74 000 personer. Det finns även ett stort antal specialiserade byggentreprenörer. SCB redovisar knappt 70 000 specialiserade bygg- och anläggningsentreprenörer vilka sysselsätter cirka 170 000 personer.⁵⁸

De företag som bygger student- och ungdomsbostäder berörs särskilt. Studentbostadsföretagen är branschorganisationen för de som äger och förvaltar studentbostäder i Sverige. Dessa medlemmar är också byggherrar. Organisationen har idag 53 medlemsföretag bestående av kommunala bolag, stiftelser, privata företag och lärosäten vilka representerar 62 000 studentbostäder.⁵⁹

Konsulter

Det finns ingen tydlig statistik om antalet arkitekter i byggbranschen. Enligt Svenska teknik och designföretagen, STD, som representerar nära två tredjedelar av Sveriges arkitektföretag och teknikkonsultföretag inom både bygg- och industrisektorn omfattar branschen cirka 30 700 konsulter som verkar inom bygg och anläggning. Intresseorganisationen Sveriges arkitekters arkitektservice har 1 100 medlemsföretag med totalt 1 200 medarbetare, dvs. i princip ensamföretagare.

⁵⁸ SCB

⁵⁹ <http://www.studentbostadsforetagen.se/>

Konsekvensutredning av alternativ 1 och 2 – lättnader av tillgänglighetskraven vid uppförande av byggnader

Här beskrivs konsekvenserna av att införa lättnader enligt de två alternativen. I stort består uppgiften i att dels visa på alternativens effekt på hur en student- eller ungdomsbostad kan utformas då vissa lägenheter kan byggas mindre tillgängliga eller helt otillgängliga. Vidare består uppgiften i att utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv, givet att alternativen innebär ett ökat byggande av student- och ungdomsbostäder, försöka väga alternativens intäktssida mot dess kostnadssida. Resultatet av denna konsekvensutredning ligger till grund för Boverkets slutsats att inte föreslå någon ändring av reglerna.

Nollalternativet

Nollalternativet är ett sätt att beskriva konsekvenserna av att ingen regeländring kommer till stånd. Det betyder nödvändigtvis inte att allt förblir som i dagsläget, utan handlar om vilken utveckling som är trolig utan regeländringen. Nollalternativet fungerar som utgångspunkt när regeländringarnas ekonomiska och andra konsekvenser ska beräknas.

Val av exempel för nollalternativet

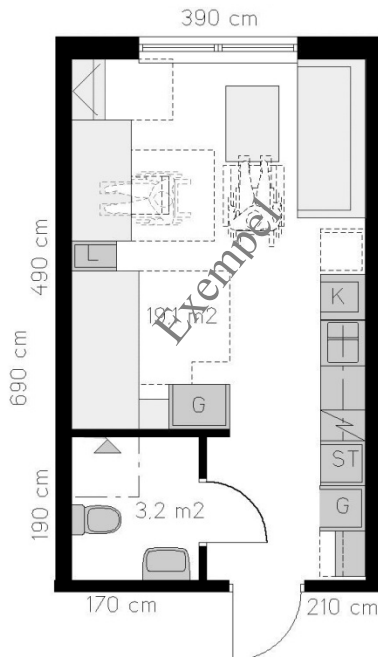
Hur utformas vanligtvis en student- eller ungdomsbostad givet dagens regelkrav? Boverkets uppfattning är att det som framför allt byggs är bostäder där någon eller några funktioner, ofta samvaro eller måltider, är utflyttade till ett gemensamt utrymme.

Den typiska student- och ungdomsbostaden som får fungera som utgångspunkt i den fortsatta analysen är en lägenhet på 26,9 m² där funktionen måltider är utflyttade till gemensamma utrymmen. Detta är samma exempelboostad som används i konsekvensutredningen av bostadsutformningskraven. Följande antaganden är gjorda för exemplet:

- nuvarande BBR avsnitt 3:1 och 3:2 gäller,
- de invändiga måtten enligt SS 91 42 21 gäller,
- funktionen måltider är utflyttat till gemensamt utrymme,
- tillgänglighetskraven är oförändrade.

Exemplet illustreras nedan i figur 13.

Figur 13 Student- och ungdomsbostad med funktionen måltider utflyttad, 26,9 m², nollalternativet.



Allmänt om alternativens konsekvenser

De två alternativen som utreds är:

1. 20 procent av en byggnads student- och ungdomsbostäder är tillgängliga – resterande är besökstillgängliga.
2. 20 procent av en byggnads student- och ungdomsbostäder är tillgängliga.

Alternativen kräver att undantag görs i PBL vad gäller tillgänglighetskraven för student- och ungdomsbostäder. Alternativen får, i olika grad, den direkta konsekvensen att byggherrar kan uppföra ett antal mer otillgängliga student- och ungdomsbostäder med något mindre boarea, vilket innebär att byggnaden kan hysa något fler bostäder.

Givet att alternativen innebär att fler student- och ungdomsbostäder byggs, innebär alternativen följande nytta:

- Fler små bostäder till studenter- och ungdomar innebär att bostadsbristen hos denna grupp minskar,
- Bostäder med mindre boarea, och därmed fler i en given byggnad, innebär troligen lägre hyror för studenter och ungdomar,
- Ett ökat byggande innebär ett lyft för byggbranschen i stort.

Att enbart en viss andel av en byggnads student- och ungdomsbostäder är tillgängliga innebär också samhälleliga kostnader:

- Studenter med en funktionsnedsättning, i synnerhet de med nedsatt rörelseförmåga, hänvisas till ett urval av lägenheter.

- Studenter med en funktionsnedsättning, i synnerhet de med nedsatt rörelseförmåga, får sämre möjlighet att socialt medverka när flertalet lägenheter endast är besökstillgängliga eller inte tillgängliga alls.

Den direkta och indirekta nyttan av och kostnaden för alternativen identifieras, och i viss mån kvantifieras och värderas, nedan.

Produktionskostnaden för student- och ungdomsbostäder

För att kunna bedöma alternativen konsekvenser för kostnaden att uppföra en student- eller ungdomsbostad är det av intresse att veta produktionskostnaden per kvadratmeter. Detta diskuteras utförligt under rubriken *Byggkostnader* i rapportens inledning. Där framkom att en lämplig genomsnittlig produktionskostnad för en student- eller ungdomsbostad är 28 703 kr/m² BOA.⁶⁰ Detta är produktionskostnaden som kommer användas i den fortsatta analysen.

Ekonomiska och andra konsekvenser av alternativ 1 – 20 procent tillgängligt och resten besökstillgängligt

Boverkets första alternativ innebär att endast 20 procent av byggnadens lägenheter behöver vara tillgängliga enligt dagens krav. Resterande 80 procent behöver endast vara besökstillgängliga⁶¹.

Under nollalternativet illustrerades en bostad som utformats utifrån hur branschen i dag vanligtvis väljer att bygga student- och ungdomsbostäder. Denna bostad blev då 26,9 m², där funktionen måltider har flyttats ut till ett gemensamt utrymme. Detta är utgångspunkten. Vad sker om denna lägenhet inte längre behöver vara tillgänglig enligt dagens krav utan endast besökstillgänglig?

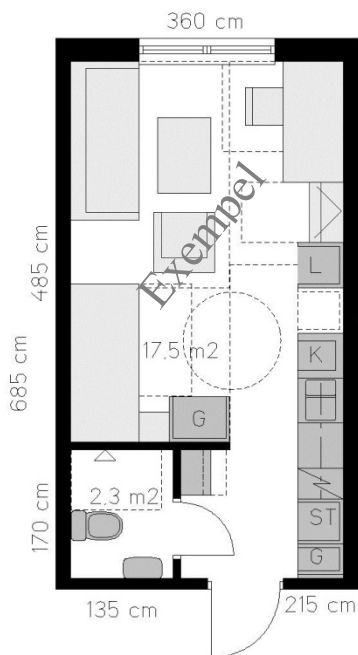
Från tillgänglig till besökstillgänglig

Steget från en tillgänglig student- eller ungdomsbostad enligt nollalternativet, till en besökstillgänglig innebär att hygienrummet kan utformas något mindre. I och med detta kan lägenhetens fasadlängd och rumsbredd minskas något då hygienrummet och entréutrymme blir smalare.

Nedan i figur 14 illustreras hur en besökstillgänglig student- eller ungdomsbostad kan utformas där funktionen måltider är utflyttad till gemensamt utrymme.

⁶⁰ För en utförligare diskussion kring produktionskostnaden, se avsnittet "Produktionskostnader" under rubriken "Utgångspunkter"

⁶¹ Se under Förslag till förändringar i utformningskraven och de tekniska egenskapskraven.

Figur 14 Student- eller ungdomsbostad, besökstillgänglig 24,7 m²

Steget från en tillgänglig student- eller ungdomsbostad, enligt nollalternativet, till en besökstillgänglig motsvarighet ger alltså en areaminskning på cirka 2,2 m² (26,9 – 24,7 m²), motsvarande cirka 8 procent.

Minskade produktionskostnader per lägenhet

En besökstillgänglig student- eller ungdomsbostad kan enligt ovan byggas 2,2 m² mindre än en tillgänglig sådan enligt nollalternativet. Givet en produktionskostnad per m² på 28 703 kronor (kr) ger det en minskad produktionskostnad per lägenhet på:

- $28\,703 \times 2,2 =$ cirka 60 000 kr

Alternativets direkta konsekvens är således möjligheten för en byggherre som önskar uppföra student- eller ungdomsbostäder, att bygga 80 procent av byggnadens lägenheter något mindre och endast besökstillgängliga, till en produktionskostnad cirka 60 000 kr lägre per lägenhet jämfört med resterande 20 procent tillgängliga lägenheter.

Ytterligare en direkt konsekvens är möjligheten för byggherren att inhysa fler bostäder i sin byggnad då 80 procent av lägenheterna kan utformas något mindre.

Då hygienutrymmet, som generellt kostar mer per kvadratmeter, blir något mindre torde produktionskostnaden per kvadratmeter för lägenheten sjunka. Eftersom det är installationerna som framför allt gör hygienrummen dyra, installationer som fortfarande görs, blir produktionskostnaden per kvadratmeter troligtvis marginellt lägre.

Då de besökstillgängliga bostäderna inte har ett tillgängligt hygienutrymme ska detta kompenseras för, genom att ett sådant

hygienrum ska finnas på våningsplanet. Ett sådant hygienrum försämrar byggnadens yteffektivitet och tar upp area som annars hade kunnat användas till lägenheter.

Om lättnaderna i bostadsutformningsreglerna utnyttjas -vilken effekt får då lättnaderna i tillgänglighetskravet?

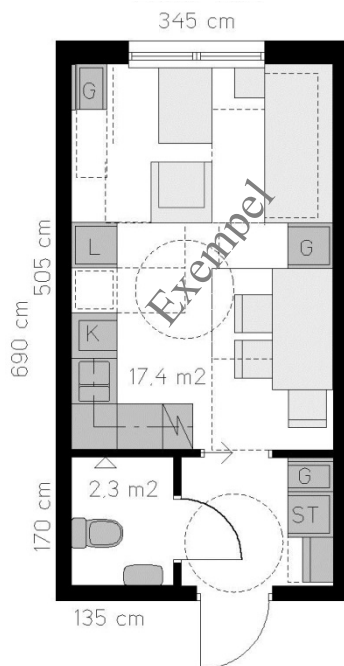
Om Boverket ändrar bostadsutformningsreglerna i BBR enligt redovisningen i avsnittet om *Bostadsutformning, lämplighet för avsedda ändamålet* kan byggherren utforma lägenheterna med mindre boarea.

En sådan bostad skulle ha sammanförda funktioner men kommer att vara tillgänglig. Den kommer då att ha ett hygienrum som tar upp en större del av lägenhetens area jämfört med nollalternativet. Detta gör att hygienrummet ibland upplevs som överstort. Därför är det intressant att undersöka vad som händer om hygienrummet minskas i en sådan bostad. Vilka möjligheter ger detta att utforma lägenheten mindre?

I konsekvensutredningen om bostadsutformningsreglerna visades att en student- eller ungdomsbostad kommer att kunna utformas 24 respektive 20 m² stora, mot nollalternativets 26,9 m². För dessa lägenheter hade bostadsfunktionerna samvaro och måltider sammanförts med sömn och vila respektive hemarbete (24 m², figur 8) och utrymmena för förvaring och köksinredning minskats (20 m² figur 9). Lägenheterna var fullt tillgängliga. Med dessa som utgångspunkt, hur kan lägenheterna utformas annorlunda om de bara är besökstillgängliga?

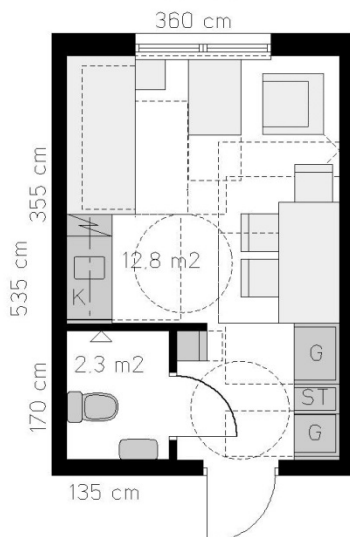
Student- och ungdomsbostaden på 24 m² kan utformas 0,2 m² mindre om den görs besökstillgänglig i stället för tillgänglig enligt dagens regler, enligt figur 15 nedan.

Figur 15 Besökstillgänglig student- eller ungdomsbostad med sammanförda funktioner, 23,8 m²



Student- och ungdomsbostaden på 20 m² med sammanförda funktioner och minskad förvaring och köksinredning kan utformas 0,7 m² mindre om den görs besökstillgänglig i stället för tillgänglig enligt dagens regler, enligt figur 16 nedan.

Figur 16 Besökstillgänglig student- eller ungdomsbostad med sammanförda funktioner och minskad förvaring och köksinredning, 19,3 m²



Således, steget från tillgänglig till besökstillgänglig lägenhet innebär i dessa exempel små möjligheter att utforma lägenheterna mindre. Exemplet visar att även om hygienrummet kan minskas med 1 m² betyder det inte att hela bostaden kan minskas i samma utsträckning. Det beror bland annat på att bostaden fortfarande ska ha ett tillgängligt entréutrymme för att de ska vara besökstillgängliga.

Förslagets effekt på byggandet

Bristande möjligheter att bygga små student- och ungdomsbostäder, för att på så sätt få ner produktionskostnader, framförs av många instanser som ett stort hinder. De tillgängliga hygienutrymmena framhålls särskilt som alltför skrymmande och därmed kostsamma i relation till storleken på student- och ungdomsbostaden.

Alternativet presenteras för att visa på möjligheten att uppföra student- och ungdomsbostäder, där en stor andel endast är besökstillgängliga. Motivet att göra enligt alternativet skulle vara att detta skulle underlätta och stimulera byggandet av sådana bostäder. Som visats ovan innebär alternativet små möjligheter att bygga mindre bostäder, särskilt om man kommer att utnyttja lättnaden som Boverket avser att genomföra vad gäller bostadsutformningsreglerna i BBR. De exemplifierande lägenheterna skulle kunna utformas 0,2–2,2 m² mindre jämfört med nollalternativet.

Sammantaget är Boverkets bedömning att förslaget troligen inte skulle komma att påverka byggandet av student- och ungdomsbostäder i någon större grad, allt annat lika. I synnerhet eftersom Boverket avser att ändra bostadsutformningsreglerna i BBR.

Besökstillgänglighet och diskriminering

Ett förslag lades i rapporten "Bortom fagert tal" som innebär att det ska betraktas som diskriminering enligt lagen att inte vidta skäligen åtgärder för tillgänglighet så att personer med en funktionsnedsättning kommer i en jämförbar situation i förhållande till personer utan en sådan funktionsnedsättning.⁶² Något förslag om att göra tillgänglighet till en diskrimineringsgrund har dock inte lagts.

Boverkets alternativ 1 innebär att enbart 20 procent av student- och ungdomsbostäderna i en given byggnad behöver vara tillgängliga enligt dagens regler. Resterande lägenheter behöver bara vara besökstillgängliga. Studenter och unga med nedsatt rörelseförmåga får då ett mindre urval av lägenheter när de flyttar för att studera eller arbeta. Eftersom det enligt förslaget ska finnas minst en tillgänglig och användbar bostad på varje våning, innebär förslaget troligen liten risk att de boende i de tillgängliga lägenheterna känner sig exkluderade. Dock kan det faktum att de besökstillgängliga bostäderna inte har tillgängliga hygienrum innebära ett visst ökat besvär att socialt delta för personer med nedsatt rörelseförmåga.

Sammantaget innebär alternativet en viss inskränkning av möjligheterna till socialt deltagande för gruppen studenter och unga med rörelsenedsättning. Men inskränkningen är så liten att denna grupp ändå kommer i en jämförbar situation i förhållande till de utan rörelsenedsättning.

Minskad tillgänglighet och hälsa

Otillgänglighet och hälsa är starkt sammankopplade. Enligt rapporten "Onödig ohälsa" finns en stor del av samhällets ohälsa bland människor med funktionsnedsättning, i synnerhet bland dem med någon form av nedsatt rörelseförmåga. Ohälsan hos denna grupp är dels direkt kopplad till funktionsnedsättningen, dels till funktionshinder som t.ex. bristande tillgänglighet till och i bostäder. Även nivån på det sociala deltagandet, utbildningsnivån och inkomstnivån, är faktorer som påverkar hälsan. Det är också svårare för unga med funktionsnedsättning att flytta hemifrån. De upplever också olika hinder kopplat till boendet som brist på tillgänglighet vid lägenhetsvisning eller nedlåtande bemötande.⁶³

Yttre faktorer eller funktionshinder som dessa innebär att hälsan försämras mer än vad den borde göra. Teoretiskt kan student- och ungdomsbostäder med dålig tillgänglighet påverka möjligheten för en person med nedsatt rörelseförmåga att flytta hemifrån och påbörja studier, eller för en student med nedsatt rörelseförmåga att slutföra dessa. Detta påverkar inte bara utbildnings- och inkomstnivån utan även möjligheten till socialt umgänge med andra studenter och ungdomar.

⁶² Ds 2010:20 *Bortom fagert tal - Om bristande tillgänglighet som diskriminering*

⁶³ Statens folkhälsoinstitut 2008:13, *Onödig ohälsa – Hälsoläget för personer med funktionsnedsättning*

Eftersom ohälsa innebär direkta kostnader⁶⁴ för t.ex. sjukvård men även indirekta kostnader pga. produktionsbortfall⁶⁵ och i allmänhet försämrade livskvalitet, kan försämrade tillgänglighet genom ändrade tillgänglighetskrav således få ekonomiska konsekvenser för den enskilde personen och för samhället i stort.

Betalningsviljan för tillgängliga bostäder

Alternativ 1 innebär att boendesituationen förändras för gruppen studenter och unga med nedsatt rörelseförmåga, eftersom de bara kan bo i en del av en byggnads bostäder. Ett sätt att värdera denna reduktion i tillgänglighet är att mäta individers betalningsvilja för att samtliga student- och ungdomsbostäder fortsatt är tillgängliga. Genom en sådan mätning skulle man teoretiskt kunna beräkna kostnaden av förslaget.

För personer med en funktionsnedsättning, här nedsatt rörelseförmåga, skulle ett sådant värde, om än teoretiskt, förmodligen sättas ganska högt. Betalningsviljan för att ha samma möjlighet som övriga att välja bostad är hög. För den som inte har nedsatt rörelseförmåga, och inte heller har någon med nedsatt funktionsförmåga i sin närhet, är värdet av att samtliga student- och ungdomsbostäder ska vara tillgängliga troligen väldigt lågt.

Åtgärder för tillgänglighet har givetvis allra störst betydelse för personer med funktionsnedsättning. Dock, det som gynnar en del av samhället gynnar samtidigt hela. Ett tillgängligare samhälle medför också minskat behov av hjälp för att klara av sådant som är självklart för personer utan funktionsnedsättning. Det minskar kostnaden för den offentliga sektorn vilket är positivt för samhällsekonomin i stort.⁶⁶

Ekonomiska och andra konsekvenser av alternativ 2 – 20 procent tillgängligt

Boverkets andra alternativ innebär att en byggnad med student- eller ungdomsbostäder bara behöver ha 20 procent tillgängliga lägenheter. Resterande 80 procent behöver inte vara tillgängliga. Lägenheterna behöver inte placeras ut på olika våningar. Alternativet går alltså ett steg längre än det första alternativa förslaget eftersom en stor del av en byggnads student- eller ungdomsbostäder nu helt undantas från tillgänglighetsreglerna.

Under nollalternativet visades en student- och ungdomsbostad som utformats utifrån hur branschen i dag vanligtvis väljer att bygga student- och ungdomsbostäder. Denna bostad blev då 26,9 m², med funktionen måltider utflyttad till ett gemensamt utrymme. Detta är utgångspunkten. Vad sker om denna lägenhet inte längre behöver vara tillgänglig enligt dagens krav?

⁶⁴ Direkta kostnader inkluderar behandlingskostnader inom den slutna och öppna vården, rehabiliteringskostnader och administrativa kostnader för myndigheter och företag

⁶⁵ Produktionsbortfall är en kostnad som uppstår i ett annat led pga. en olycka, skada eller sjukdom. Produktionsbortfallet är det förlorade värdet i form av varor och tjänster som man antar skulle ha producerats om individen inte råkat ut för en olycka.

Produktionsbortfallet kan vara långvarigt eller tillfälligt beroende på skadans svårighetsgrad

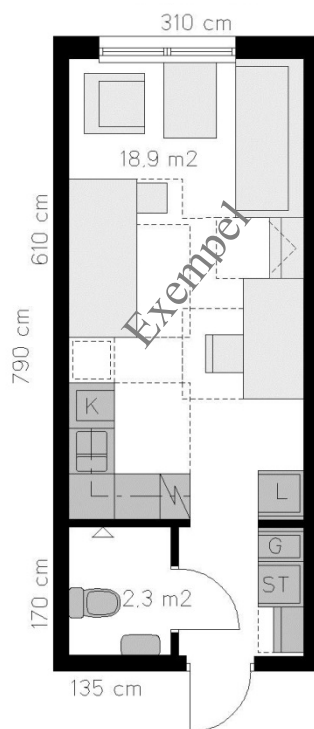
⁶⁶ Ds 2010:20 Bortom fagert tal - Om bristande tillgänglighet som diskriminering

Från tillgänglig till otillgänglig

Steget från en tillgänglig student- eller ungdomsbostad enligt nollalternativet, till en otillgänglig sådan innebär att ytorna kan minskas ytterligare något jämfört med en besökstillgänglig motsvarighet. Den otillgängliga lägenhetens fasadlängd och rumsbredd kan minskas då hygienrummet och entréutrymmet blir smalare.

I figur 17 illustreras hur en otillgänglig student- eller ungdomsbostad kan utformas med funktionen måltider utflyttad till ett gemensamt utrymme.

Figur 17 Student- eller ungdomsbostad, otillgänglig, 24,5 m²



Steget från en tillgänglig student- eller ungdomsbostad, enligt nollalternativet, till en otillgänglig motsvarighet ger alltså en areaminskning på cirka 2,4 m² (26,9–24,5 m²), motsvarande cirka 9 procent. Bostaden kan utformas smalare vilket sannolikt innebär en märkbart ökad känsla av trångboddhet.

Minskade produktionskostnader per lägenhet

En otillgänglig student- eller ungdomsbostad kan alltså byggas 2,4 m² mindre än en tillgänglig sådan enligt nollalternativet. Med en produktionskostnad per kvadratmeter på 28 703 kronor (kr) ger detta en minskad produktionskostnad per lägenhet på:

- $28\,703 \times 2,4 = \text{cirka } 70\,000 \text{ kr}$

Alternativets direkta konsekvens är således möjligheten för en byggherre som önskar uppföra student- eller ungdomsbostäder, att bygga 80 procent av dessa mindre och otillgängliga. Det innebär en produktionskostnad

som är cirka 70 000 kr lägre per lägenhet jämfört med resterande 20 procent tillgängliga lägenheter.

Ytterligare en direkt konsekvens är möjligheten för byggherren att få plats med fler bostäder i sin byggnad eftersom 80 procent av lägenheterna kan utformas något mindre. Det faktum att de mindre, otillgängliga, lägenheterna kan placeras tillsammans, t.ex. på entréplanet, och att dessa lägenheters hygienrum inte behöver kompenseras för genom ett tillgängligt sådant i ett gemensamt utrymme, underlättar troligen möjligheten att utforma byggnaden så att fler bostäder får plats.

Då hygienutrymmet, som generellt kostar mer per kvadratmeter att bygga, blir mindre torde produktionskostnaden per kvadratmeter för lägenheten sjunka. Eftersom det är vatteninstallationerna som framför allt gör hygienrummen dyra, installationer som fortfarande ska göras även om hygienrummet är otillgängligt, blir produktionskostnaden per kvadratmeter troligtvis marginellt lägre.

En besparing kan dock göras i de fall hiss inte behöver installeras. Byggnader kan utformas utan hiss under förutsättning att de 20 procenten tillgängliga bostäderna finns på entréplanet. Det finns inte krav på tillgänglighet på de övre våningarna enligt grundregeln och då blir inte hisskravet enligt 3 kap. 4 § PBF, 3 kap. 18 § PBF och avsnitt 3:144 i BBR aktuellt.

En helt ny bostadshiss som installeras i ett fem våningar högt flerbostadshus kostar 700 000 – 800 000 kronor. Detta inkluderar kostnaden för hissens tekniska delar samt installation. På detta tillkommer kostnaden för att bygga hisschaktet.

Om lättnaderna i bostadsutformningsreglerna utnyttjas -vilken effekt får lättnader i tillgänglighetskravet?

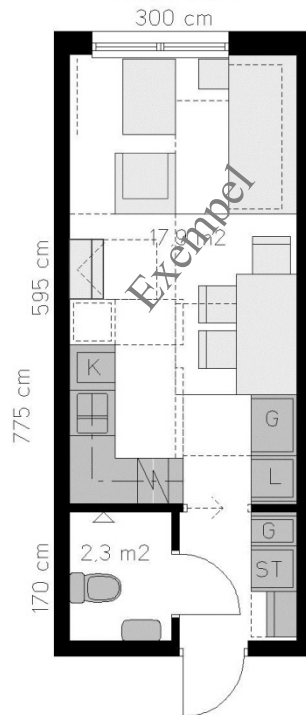
Om Boverket ändrar bostadsutformningsreglerna enligt redovisningen i avsnittet om *Bostadsutformning, lämplighet för avsedda ändamålet* kan byggherren utforma lägenheterna med mindre boarea.

En sådan bostad skulle ha sammanförda funktioner men kommer att vara tillgänglig. Den kommer då att ha ett hygienrum som tar upp en större del av lägenhetens area jämfört med nollalternativet. Om hygienrummet kan minskas i en sådan bostad, vilka möjligheter ger detta att utforma lägenheten mindre?

I konsekvensutredningen för förslagen på ändringar i bostadsutformningsreglerna visades att de innebar en möjlighet att utforma en student- eller ungdomsbostad på 24 respektive 20 m², jämfört med nollalternativets 26,9 m². För dessa lägenheter hade bostadsfunktionerna samvaro och måltider sammanförts med sömn- och vila respektive hemarbete (24 m²) och utrymmena för förvaring och köksinredning minskats (20 m²). Lägenheterna var fullt tillgängliga. Med dessa som utgångspunkt, hur kan lägenheterna utformas annorlunda om de dessutom görs otillgängliga?

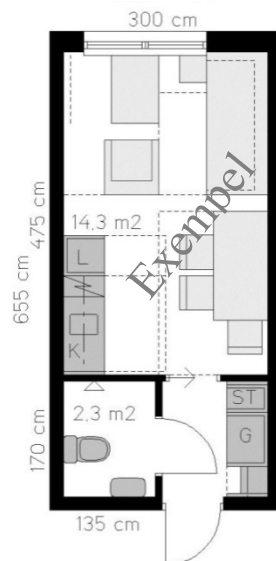
Student- och ungdomsbostaden på 24 m² med sammanförda funktioner kan utformas 0,7 m² mindre om den görs otillgänglig, enligt figur 18. Framför allt kan den utformas smalare, i exemplet 60 cm smalare än den tillgängliga motsvarigheten.

Figur 18 Otillgänglig student- eller ungdomsbostad med sammanförda funktioner, 23,3 m²



Student- och ungdomsbostaden på 20 m² med sammanförda funktioner och minskad förvaring och köksinredning kan utformas 0,3 m² mindre om den görs otillgänglig enligt figur 19.

Figur 19 Otillgänglig student- eller ungdomsbostad med sammanförda funktioner och minskad förvaring och köksinredning, 19,7 m²



Således, steget från en tillgänglig till otillgänglig student- eller ungdomslägenhet innebär små möjligheter att utforma lägenheterna med

mindre boarea, i synnerhet om bostaden har utformats med sammanförda funktioner. Exempelen visar att om man vill få större areavinster räcker det inte att minska tillgängligheten. Antingen får man bygga enligt dagens regler och utforma bostäderna som korridorer med utflyttade funktioner till gemensamma delar eller utnyttja de lättnader som Boverket avser att ta fram i BBR:s bostadsutformningskrav.

Små areavinster men kan oftast bygga utan hiss

Bristande möjligheter att bygga små student- och ungdomsbostäder, för att på så sätt få ner produktionskostnader, framförs av många instanser som ett stort hinder. De tillgängliga hygienrummen framhålls särskilt som alltför skrymmande och därmed kostsamma i relation till storleken på student- och ungdomsbostaden. Även krav på hiss driver upp produktionskostnaderna.

Alternativet presenteras med antagandet att möjligheten att uppföra byggnader med student- och ungdomsbostäder, där en stor andel inte är tillgängliga, ska underlätta och stimulera byggandet av sådana bostäder. Som visats ovan innebär alternativet små möjligheter att bygga mindre bostäder. De exemplifierande lägenheterna kunde utformas 0,3–2,4 m² mindre jämfört med nollalternativets tillgängliga lägenheter. Steget från besökstillgänglig till otillgänglig bostad innebär än mindre effekt på lägenhetens area.

Till skillnad från de besökstillgängliga bostäderna behöver inte de helt otillgängliga lägenheternas små hygienrum kompenseras för genom ett tillgängligt hygienrum i ett gemensamt utrymme. Detta innebär att byggnadens yteffektivitet inte försämras p.g.a. att area tas upp av annat än just lägenheter. Möjligheten att bygga student- och ungdomsbostäder utan hiss innebär också lägre produktionskostnader per kvadratmeter för projektet i sin helhet.

Sammantaget är Boverkets bedömning att detta andra alternativ underlättar möjligheten för byggherrar att bygga bostäder med mindre boarea och att bygga billigare, jämfört med nollalternativet. Möjligheterna till att minska arean i student- och ungdomsbostäderna är fortfarande små, samtidigt som möjligheten att placera samtliga tillgängliga bostäder på entréplan och inte installera hiss eller annan lyftanordning innebär minskade kostnader och ökad flexibilitet.

Otillgänglighet, diskriminering och ohälsa

Den stora skillnaden mellan första och andra alternativet är att det senare öppnar för att stora delar av de framtida student- och ungdomsbostäderna inte kommer vara möjliga att tillträda för personer med nedsatt rörelseförmåga. Detta innebär att en grupp i samhället uteslås från stora delar av den sociala samvaron bland studenter och ungdomar. Denna grupp kan därför inte längre anses vara i en jämförbar situation i förhållande till personer utan någon nedsättning i rörelseförmågan, vilket är diskriminering enligt förslaget i rapporten "Bortom fagert tal".⁶⁷ Att som student eller ung inte kunna delta i det sociala livet på lika villkor på grund av att bostäderna är otillgängliga påverkar med stor sannolikhet möjligheten

⁶⁷ Ds 2010:20 Bortom fagert tal - Om bristande tillgänglighet som diskriminering

och viljan att flytta hemifrån och påbörja studier, eller för en student med rörelsenedsättning att slutföra dessa.

Dessutom är, som diskuterades i föregående avsnitt, otillgänglighet och hälsa starkt sammankopplade. Människor med en funktionsnedsättning, i synnerhet de med någon form av rörelsenedsättning, bär på en stor del av samhällets ohälsa. Denna ohälsa ökar genom yttre faktorer som bristande tillgänglighet till och i bostäder. Ökad ohälsa innebär i sin tur ekonomiska konsekvenser för den enskilde individen och för samhället i stort. Detta genom direkta kostnader⁶⁸ för t.ex. sjukvård och även indirekta kostnader som produktionsbortfall⁶⁹ och i allmänhet försämrad livskvalitet.

Kostnader - högre betalningsvilja

Betalningsviljan för att alla nyuppförda student- och ungdomsbostäder ska vara tillgängliga även i fortsättningen är troligen väldigt hög bland personer med en funktionsnedsättning. Den är dock troligen även relativt hög bland övriga personer eftersom alternativet berör även dem genom att det t.ex. inte säkert kommer att finnas någon hiss. En helt otillgänglig byggnad innebär inte bara att de boende får begränsad möjlighet att röra sig i byggnaden, detsamma gäller bekanta och familj som kanske består av äldre personer med nedsatt rörelseförmåga eller barnfamiljer med barnvagnar. Åtgärder för tillgänglighet har dock givetvis allra störst betydelse för personer med en funktionsnedsättning som bor i byggnaden.

Konsekvensutredning av förslaget till ny regel om tillgänglighet och användbarhet vid ändring av byggnader

Förslaget är att vid inredning av vind behöver student- och ungdomsbostäder om högst 35 m² inte vara tillgängliga. Detta innebär ökade möjligheter att få fram fler student- och ungdomsbostäder vid vindsinredning i befintliga byggnader med oinredda vindar. Det innebär också att produktionskostnaden kan bli lägre då dessa våningar inte behöver nås med hiss.

Dagens regler om krav på hiss eller annan lyftanordning vid inredning av vind finns i 8 kap. 7 § och i BBR avsnitt 3:513. Det är en bedömning i varje enskilt fall om hiss eller annan lyftanordning behövs eller inte. Inredning av vind innebär inte med automatik krav på hiss eller annan lyftanordning, enligt dagens regler.

⁶⁸ Direkta kostnader inkluderar behandlingskostnader inom den slutna och öppna vården, rehabiliteringskostnader och administrativa kostnader för myndigheter och företag

⁶⁹ Produktionsbortfall är en indirekt kostnad som uppstår i ett annat led t.ex. pga. en olycka, skada eller sjukdom. Produktionsbortfallet är det förlorade värde i form av varor och tjänster som man antar skulle ha producerats om individen inte råkat ut för en olycka. Produktionsbortfallet kan vara långvarigt eller tillfälligt beroende på skadans svårighetsgrad

Ekonomiska och andra konsekvenser

En befintlig byggnad där vindsvåningen ska byggas om till student- eller ungdomsbostäder kan antingen redan ha en hiss, eller inte ha någon hiss alls. Kostnaden för att bygga ut hissen eller installera en helt ny varierar beroende på byggnadens utformning men även på vilken typ av hiss byggherren väljer. Boverket ger här en generell kostnadsbild för de två varianterna med installation av en lin- eller hydraulhiss. Det kan noteras att det även finns billigare och enklare alternativ t.ex. olika typer av plattformshissar.

Om byggnaden har hiss kan hisschaktet behöva förlängas. Att förlänga en bostadshiss en våning kostar 400 000–500 000 kronor. Det inkluderar kostnaden för hissens tekniska delar samt installation. Till detta tillkommer kostnaden att bygga ett schakt från befintlig nivå och höja den en våning och bygga ett nytt maskinrum ovanpå detta. Kostnaden för detta varierar beroende på hissens storlek, vilken typ av hiss (hydraulhiss eller linhiss) och var det nya maskinrummet kan placeras. En möjlighet är att placera det på taket, vilket är en bygglovsfråga. Finns det utrymme kan en möjlighet vara att placera maskinrummet vid sidan av schaktet. Uppskattningsvis kostar schaktarbetet med nytt maskinrum 400 000–600 000 kronor. Total kostnad blir då 800 000–1 100 000 kronor. Ett alternativ kan vara att riva hela hissen och installera en helt ny hiss med maskineri placerat i schakttoppen vilket innebär att inget maskinrum krävs ovanpå. Detta skulle kosta 700 000–800 000 kronor.⁷⁰

Om byggnaden saknar hiss kan en ny sådan behöva installeras. En helt ny bostadshiss som installeras i ett fem våningar högt flerbostadshus kostar 700 000–800 000 kronor. Detta inkluderar kostnaden för hissens tekniska delar samt installation. Till detta tillkommer kostnaden för att bygga ett nytt schakt i byggnaden, 1 000 000 kronor. Detta kan vara allt från att montera schakt utanpå fasaden, om detta är möjligt, till att göra plats för schaktet inne i byggnaden vilket innebär stora ingrepp i lägenheter på samtliga plan.⁷¹

Kostnaderna ovan blir det man sparar med förslaget där student- och ungdomsbostäder i ombyggda vindsutrymmen inte behöver vara tillgängliga, och därmed inte heller kräver hiss.

Förslaget innebär även en besparing eftersom dessa lägenheter kan byggas något mindre, motsvarande alternativ 2.

Minskade administrativa kostnader

Förslaget innebär minskade administrativa kostnader för byggherren och byggnadsnämnden genom att handläggningen förenklas. Byggherren och byggnadsnämnden behöver inte längre göra en bedömning om hiss eller annan lyftanordning behöver installeras, eftersom förslaget innebär att det aldrig krävs hiss vid inredning av vind till student- eller ungdomsbostäder om högst 35 m².

Sammantagen bedömning av förslaget

Om regelförslaget innebär att det byggs fler bostäder av denna typ, betyder det att personer med nedsatt rörelseförmåga utestängs från att bo

⁷⁰ Kontakt Krister Hag Hisskonsult AB. 2013-05-29

⁷¹ Kontakt Krister Hag Hisskonsult AB. 2013-05-29

och besöka dem. Boverket menar ändå att det är rimligt att föreslå denna lättnad eftersom det sammantaget finns en god tillgång på tillgängliga bostäder. Det är rimligare att det i det befintliga beståndet vid ändring av byggnader tillkommer nya bostäder som inte är tillgängliga jämfört med att nyuppföra otillgängliga bostäder.

Bedömning om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Boverket bedömer att förslaget inte står i strid med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU.

Bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdandet och om det finns behov av speciella informationsinsatser

Ingen särskild hänsyn behöver tas till ikraftträdandet men ju tidigare regeln börjar gälla desto bättre förutsättningar finns att få igång byggandet av student- och ungdomsbostäder. Informationsinsatser om regeländringen behövs.

Antalet företag som berörs, vilka branscher företagen är verksamma i samt storleken på företagen

En beskrivning av de företag som förslaget berör återfinns ovan under rubriken *Berörda aktörer*.

Vilken tidsåtgång regleringen kan föra med sig för företagen och vad regleringen innebär för företagens administrativa kostnader

Regelförenkling är ett av medlen för att regeringens övergripande mål om fler jobb i fler och växande företag ska uppnås. Målet för regeringens regelförenklingsarbete är att företagens administrativa kostnader för samtliga statliga regelverk ska minska.

Förslaget att vindar kan inredas utan krav på tillgänglighet innebär en förenklad administration. Bedömningar i de enskilda fallen behöver inte göras vilket ger en tidsbesparing både för byggherren och för byggnadsnämnden. Se vidare avsnittet *Minskade administrativa kostnader*.

Vilka andra kostnader den föreslagna regleringen medför för företagen och vilka förändringar i verksamheten som företagen kan behöva vidta till följd av den föreslagna regleringen

Några tillkommande kostnader eller andra konsekvenser till följd av förslaget utöver vad som har berörts ovan kan inte förutses.

I vilken utsträckning regleringen kan komma att påverka konkurrensförhållanden för företagen

De föreslagna regeländringarna kan inte anses påverka konkurrensförhållandet mellan de företag som bygger student- och ungdomsbostäder på vindar i befintliga byggander.

Hur regleringen i andra avseenden kan komma att påverka företagen

I samband med arbetet har Boverket inte noterat att förslaget påverkar företag i något annat avseende än vad som redan beskrivits.

Om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning

Vid utformningen av förslaget reglerna har det inte framkommit något skäl till att ta särskilda hänsyn till små företag.

Övriga konsekvenser

Boverket bedömer att förslaget inte får några särskilda konsekvenser ur följande perspektiv:

- miljö,
- jämställdhet,
- barn.

Det behöver utredas om förslaget strider mot FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. I anslutning till att Sverige ratificerade konventionen bedömde regeringen att dagens regler är godtagbara. Om regeringen överväger att lätta på tillgänglighetskraven behöver en ny bedömning göras i frågan.

Övriga tekniska egenskapskrav

Inledning

I det här avsnittet analyseras inkomna synpunkter och förslag till förändringar av följande tekniska egenskapskrav som framgår av plan- och bygglagen (2010:900) 8 kap. 4 § p. 1-6 och 9:

- bärförmåga, stadga och beständighet,
- säkerhet i händelse av brand,
- skydd med hänsyn till hygien, hälsa och miljön,
- säkerhet vid användning,
- skydd mot buller,
- energihushållning och värmeisolering,
- hushållning med vatten och avfall.

Dessa tekniska egenskapskrav preciseras i plan- och byggförordningen och i Boverkets byggregler. Förutsättningen för analysen har varit att förslagen till ändringar ska stimulera och underlätta framväxt och byggande av student- och ungdomsbostäder om högst 35 m². Krav som har sin bakgrund i oacceptabel risk för miljön och människors hälsa eller säkerhet ska tillgodoses. I övrigt ska det ifrågasättas om alla student- och ungdomsbostäder behöver uppfylla samma krav som övriga bostäder. För analysen har följande underlag använts:

- regeringsuppdraget⁷²,
- möte med Boverkets nätverk för mindre bostäder,
- synpunkter från externa experter,
- seminarium med berörda myndigheter, organisationer och företag⁷³.

Hur kraven på bostadsutformning och tillgänglighet påverkar byggandet av student- och ungdomsbostäder finns det många synpunkter på. Men synpunkter på hur de övriga tekniska egenskapskraven påverkar är inte

⁷² S2012/8156/PBB (delvis).

⁷³ I bilaga 4 redovisas berörda myndigheter och relevanta organisationer som Boverket varit i kontakt med under genomförandet av uppdraget.

lika vanliga, t.ex. brandskydd, hygien, hälsa och miljö m.fl. Boverket har därför speciellt frågat efter synpunkter på om det finns något i dessa övriga tekniska egenskapskrav som hindrar byggandet av student- och ungdomsbostäder eller vad som behöver förändras i regelverken för att stimulera och underlätta sådant byggande.

Först beskrivs nuläget och sedan de synpunkter som kommit in för respektive tekniskt egenskapskrav. En analys görs av synpunkter och förutsättningar samt en redovisning av vilka förslag till förändringar av de tekniska egenskaperna som man kan eller bör göra för att underlätta byggandet. Förslagen åtföljs av en kortfattad och översiktlig konsekvensbeskrivning.

Nulägesbeskrivning

I BBR finns föreskrifter för tillämpningen av de tekniska egenskapskraven i PBL och PBF. Det är i stort samma krav som gäller för alla byggnader. I vissa fall preciseras kraven i BBR speciellt för bostäder och i några fall gör man redan nu undantag från dessa preciserade krav på bostäder om bostäderna är avsedda för studerande. Undantagen gäller krav på skydd med hänsyn till hygien, hälsa och miljön och redovisas nedan.

Kravet på vädring enligt nuvarande BBR (avsnitt 6:253) innebär att rum för samvaro, matlagning, sömn, vila och personhygien i bostäder ska ha möjlighet till forcerad ventilation eller vädring genom öppningsbart fönster eller vädringslucka mot det fria. I bostäder för endast en studerande behöver rummet för matlagning enbart ha indirekt tillgång till öppningsbart fönster eller vädringslucka.

Kravet på dagsljus enligt nuvarande BBR (avsnitt 6:322) innebär att rum i byggnader ska utformas och orienteras så att det blir möjligt med god tillgång till direkt dagsljus. I bostäder för endast en studerande behöver rummet för matlagning enbart ha indirekt tillgång till dagsljus.

När det gäller kravet att något rum eller en avskiljbar del av ett rum där människor vistas mer än tillfälligt, ska ha tillgång till direkt solljus så räcker det att ett gemensamhetsutrymme i studentbostäder har direkt tillgång till solljus. Detta eftersom ett gemensamhetsutrymme räknas som en del av bostaden och det är delar av de enskilda bostäderna som har flyttats ut till gemensamma delar.

Bärförmåga, stadga och beständighet - (EKS)⁷⁴

Synpunkter från berörda aktörer

Ingen av de aktörer som lämnat synpunkter till Boverket anger att kraven på bärförmåga ska ändras eller mildras för student- eller ungdomsbostäder.

⁷⁴ Boverkets föreskrifter och allmänna råd (2011:10) om tillämpningen av europeiska konstruktionsstandarder.

Analys av synpunkter och förutsättningar

Det finns inget sakligt skäl till att kravet på personsäkerhet skulle vara lägre i små bostäder eller i bostäder för studenter och ungdomar.

När det gäller belastning från personer och inredning finns ett samband mellan belastad area och lastens intensitet (kN/m^2). För en liten area är sannolikheten högre för en stor lastintensitet. Det är alltså snarare så att lasten i små bostäder kan förväntas vara högre per kvadratmeter golvarea än lasten i större bostäder (större rum).

Följaktligen föreslås inga ändringar för det tekniska egenskapskravet bärförmåga, stadga och beständighet i plan- och bygglagen (PBL), i plan- och byggförordningen (PBF) eller i Boverkets föreskrifter och allmänna råd om tillämpningen av europeiska konstruktionsstandarder (EKS).

Säkerhet i händelse av brand – (BBR 5)

Synpunkter från berörda aktörer

Ingen av de experter eller branschföreträdare som lämnat synpunkter har angett att kravet på brandskydd utgör något problem när det gäller att bygga mindre lägenheter eller studentboenden i korridorer. Snarare pekar flera på att ett högre brandskydd kan behövas då det bor många på en mindre yta, det är stor genomströmning av hyresgäster och det finns en ökad brandrisk i studentområden.

Några av experterna föreslår mot bakgrund av riskbilden ett ökat brandskydd i form av spisvakter samt att man skulle kunna utforma studentboenden efter hotellregler i stället för boenderegler.

Andra synpunkter är att gemensamhetsboende eller mindre kollektiv skulle kunna vara en attraktiv boendeform. Detta är i dag svårt att åstadkomma då varje bostadsrum ska utgöra en egen brandcell och ha tillgång till två utrymningsvägar.

Analys av synpunkter och förutsättningar

Studenter och ungdomar ska ha lika bra brandskydd som andra grupper, och brandskyddskraven i dagens regler har inte uppfattats som ett stort problem i sammanhanget. Om flexibla boenden av kollektivtyp ska skapas kan möjligheten att uppnå ett godtagbart brandskydd vara ett problem. En sätt kan vara att skapa särskilda regler för denna typ av boende snarare än att ändra eller minska befintliga krav.

Det är redan i dag möjligt att frivilligt utforma brandskyddet enligt den högre nivån som gäller för hotell, för att kunna få en mer flexibel användning med möjlighet till korttidsuthyrning under semesterperioder. Detta ger ett bättre brandskydd än kravet på brandskydd för bostäder och behöver därför inte analyseras ytterligare.

Eftersom brandskyddet är en lika viktig säkerhetsaspekt för studenter och ungdomar som för övrig befolkning föreslås som grundalternativ inga förändringar av nuvarande regelverket för brandskydd.

Möjligen kan dagens regler kompletteras med krav på spisvakter och timer till kaffekokare och liknade med hänsyn till riskbilden. Dessa installeras i dag ofta på frivillig väg i olika riskmiljöer.

Som ett alternativ till enskilda mindre lägenheter eller traditionella studentkorridorer kan gemensamhetsboende i mindre grupper (3–6

personer) med gemensamt kök och vardagsrum och eventuellt även badrum vara ett alternativ. Förutom genom att studenter på eget initiativ hyr en större lägenhet och tar ett kollektivt ansvar för den har denna form av boende hittills inte varit möjlig, bland annat för att varje bostadsrum ska utgöra en egen brandcell och ha tillgång till två utrymningsvägar.

Förslag till förändringar i brandskyddskraven

Boverket har för avsikt att närmare utreda möjligheten att i BBR införa en särskild verksamhetsklass där man tillåter att flera hyreskontraktssinnehavare bor i samma brandcell, förutsatt att andra brandskyddsåtgärder vidtas så att en acceptabel säkerhetsnivå uppnås. Vilka kompletterande brandskyddsåtgärder som behövs för att få en likvärdig säkerhet behöver nog utredas, både vad gäller kostnader och att risknivån inte ökar jämfört med ett eget boende. Som grundprincip bör man i första hand titta på en lösning med boendesprinkler och utrymningslarm. Alternativt en lösning med brandlarm och utrymningslarm och tillgång till två utrymningsvägar som inte utgörs av fönster. Det sistnämnda motsvarar i princip det som under en period benämndes alternativt boende i BBR och har därmed tidigare varit en accepterad säkerhetsnivå.

Konsekvensbeskrivning av förslagen

Förslaget kan möjliggöra nya boendeformer där flera personer delar på en lägenhet men samtidigt har ett eget kontrakt och ett gott brandskydd även om man inte själv valt vilka man delar sitt boende med.

Den ökade kostnaden för boendesprinkler kan kompenseras av det man sparar på andra sänkta brandskyddskrav. Exempelvis branddörrar till varje lägenhet och brandgasspjäll till ventilationen eller kostnad för projektering och styrning av ett system med fläkt i drift vid brand. Innerväggar kan också göras med mindre brandskydd, men ska troligen på grund av ljudkrav ändå vara av motsvarande kvalitet som en brandcellsgräns. Troligtvis blir kostnaden för en teknisk lösning med sprinkler relativt likvärdig en med brandceller. Den stora kostnadsbesparingen sker istället genom möjligheten till en effektivare utformning av bostaden.

Ett alternativ till sprinkler för att ersätta krav på brandcellsindelning är att förse bostäderna med förstärkt brand- och utrymningslarm samt med två utrymningsvägar som inte utgörs av fönster. En sådan lösning blir troligen något billigare än dagens krav under förutsättning att inga extra trapphus behöver byggas för att uppfylla kravet på utrymningsvägar.

Skydd med hänsyn till hygien, hälsa och miljön – luft (BBR 6:2)

BBR Avsnitt 6:2 Luft och 6:92 Luft vid ändring av byggnader, OVK enligt PBL 8 kap. 25§ samt PBF 5 kap. och BFS 2011:16.

Synpunkter från berörda aktörer

Det har kommit in synpunkter som berör reglerna om luftkvalitet och ventilation i BBR avsnitt 6:2 och 6:92 samt reglerna om obligatorisk ventilationskontroll (OVK).

Synpunkterna handlar i huvudsak om problemet med att säkerställa luftkvaliteten i små lägenheter om man bara beaktar kravet på minsta uteluftsflöde ($0,35 \text{ l/s, m}^2$) vid projekteringen. Kravet måste vara öppningsbart fönster eller möjligheter till forcerad ventilation vid matlagning och duschning.

En synpunkt är att det kostnadsmässigt är olyckligt om regelverket tvingar fram ventilationssystem med FTX (från- och tilluft med värmeåtervinning) där ett ventilationssystem med FX (frånluft med värmeåtervinning) rimligen borde vara tillräckligt.

Analys av synpunkter och förutsättningar

Föreskrifterna i BBR avsnitt 6:2 ställer krav på att byggnader och deras installationer ska utformas så att de kan ge förutsättningar för en god luftkvalitet i rum där människor vistas mer än tillfälligt. Luften får inte innehålla föroreningar i en koncentration som medför negativa hälsoeffekter eller besvärande lukt. I det allmänna rådet finns anvisningar för projekteringen, bland annat behovet av forceringsmöjligheter i köket och badrummet.

Det finns inga skäl till att försämra kraven på luftkvalitet eller ventilation för student- och ungdomsbostäder. I små bostäder kan ibland kraven på ventilation leda till problem med drag och eventuellt buller (oönskat ljud). I dessa fall kan det därför vara lämpligt att något minska luftflödena för att därigenom uppnå ett bättre inomhusklimat.

Luftföringen i en bostad sker från rum med högre krav på luftkvalitet till rum med samma eller lägre krav på luftkvalitet. Det innebär att tilluft tillförs bostaden i rum för daglig samvaro, sömn och vila. Frånluft tas ut från kök, toalett och badrum.

Grundkravet för ventilation i bostäder är ett uteluftsflöde på $0,35 \text{ l/s per m}^2$. Det motsvarar ungefär att hälften av luften byts ut varje timme i en bostad med normal rumshöjd. Ett större luftflöde kan behövas i vissa lägenheter. I kök används normalt ett frånluftsflöde på 10 l/s som grundflöde och en forceringsmöjlighet till ungefär 30 l/s . Vidare behövs ett frånluftsflöde i badrum på 15 l/s för uttorkning av fukt från dusch, bad och eventuellt tvätt. Alternativt anses ett frånluftsflöde på 10 l/s i badrum vara tillräckligt om det finns möjlighet till vädring eller forcering till 30 l/s .

Förutsatt att en bostad har ett separat kök och ett hygienrum behövs således ett minsta flöde på 20 l/s samt att det dessutom finns forceringsmöjlighet i såväl kök som bad. I små lägenheter där köket är kombinerat med andra utrymmen för daglig samvaro, sömn och vila behövs normalt inget grundflöde från köket. Då är det tillräckligt med enbart möjlighet till forcering vid matlagning. Luftflödet för en sådan lägenhet blir då 10 l/s samt möjlighet till forcering i kök och bad.

För att inte skapa nya osäkerheter i reglerna kring byggandet av små student- och ungdomsbostäder bör det tydligt framgå i BBR vilka ventilationskrav som gäller för bostäder om högst 35 m^2 .

Obligatorisk funktionskontroll av ventilationssystem (OVK)⁷⁵ gäller alla bostäder. Syftet med OVK är att säkerställa ett tillfredsställande inomhusklimat, och det är viktigt även i student- och ungdomsbostäder. Följaktligen föreslås inga förändringar beträffande OVK.

Förslag till förändringar i kraven om luft

Boverket har för avsikt att förtydliga kravet på ventilationsflöden i BBR 6:251 *Luft* för bostäder om högst 35 m², exempelvis student- och ungdomsbostäder.

Konsekvensbeskrivning av förslagen

Tydligare krav i BBR avsnitt 6:2 *Luft* för små student- och ungdomsbostäder säkerställer en godtagbar ventilation och luftkvalitet. Samtidigt undviks för höga ventilationsflöden med risk för problem med drag och buller. Detta kan bidra till att kraven på termiskt rumsklimat i BBR uppfylls.

Skydd med hänsyn till hygien, hälsa och miljön – ljus (BBR 6:3)

Synpunkter från berörda aktörer

Inom avsnittet för ljus har det kommit några synpunkter på dagsljus, solljus samt ”utsikt”, som avser placering av fönster. Exempel på synpunkter är att kravet på direkt solljus borde kunna slopas, att hus med små bostäder ofta blir smala med korridorer och bostäder åt öster och väster. Några menar att det allmänna rådet om utsikt kan utgå.

Analys av synpunkter och förutsättningar

Dagsljuskravet innebär att det ska finnas naturligt ljus i utrymmen där människor vistas mer än tillfälligt. Enligt BBR avsnitt 6:322 kan bostäder som endast är avsedda för en studerande ha indirekt dagsljus i en avskiljbar del av ett rum för matlagning. Det innebär att sådana bostäder redan kan utformas med utrymme för matlagning innanför bostadsrummet, utan krav på separat fönster.

Solljuskravet gäller direkt solbelysning genom fönster under någon del av året. Kravet i BBR är inte specificerat till årstid eller breddgrad men vid beräkning har man brukat ange att det ska finnas solljus vid höstdagjämningen och vårdagjämningen, då blir det möjligt med alla orienteringar utom rent norrläge. För små enkelsidiga bostäder kan det vara en fördel att inte vara orienterade i de soligaste lägena. Kravet på solljus gäller alla bostäder, små barn och äldre tillbringar en stor del av dagen i bostaden vilket sällan är fallet för studerande och ungdomar. Eftersom student- och ungdomsbostäder används under begränsad tid kopplat till studier och ålder bedöms betydelsen av direkt solljus inte heller vara lika stor. För studentbostäder kan ett alternativ därför vara att

⁷⁵ Enligt PBL 8 kap. 25 § och PBF 5 kap. 1–7 § ska en byggnadsägare se till att funktionen hos ventilationssystemet i byggnaden kontrolleras innan systemet tas i bruk för första gången och därefter regelbundet.

endast kräva direkt solljus i bostäder större än 35 m², och i gemensamma utrymmen när sådana finns.

Tonvikten i rådet om ”utsikt” ligger på placering av fönster så att man kan följa ”dygnets och årstidernas variationer”, vilket innebär att takfönster inte bör vara den enda dagsljuskällan. Då kravet på två oberoende utrymningsvägar för brandskydd oftast medför att ett fönster måste uppfylla krav för utrymning kan fallet med enbart takfönster i små bostäder av det skälet knappast bli aktuellt.

Förslag till förändringar i kraven om ljus

Boverket har för avsikt att slopa kravet på tillgång till direkt solljus enligt BBR 6:3 för student- och ungdomsbostäder om högst 35 m².

Inga förändringar föreslås när det gäller dagsljus eller ”utsikt”.

Konsekvensbeskrivning av förslagen

Slopat krav på tillgång till direkt solljus för student- och ungdomsbostäder om högst 35 m² innebär att bostäderna kan placeras oberoende av väderstreck, så länge de får tillräckligt med dagsljus.

Skydd med hänsyn till hygien, hälsa och miljön – termiskt klimat (BBR 6:4)

Synpunkter från berörda aktörer

Synpunkter har framförts som indirekt kan ha påverkan på det termiska klimatet i byggnaden. Till exempel önskemål om enkelsidiga lägenheter samt om att slippa vädringsmöjligheten.

Analys av synpunkter och förutsättningar

I lägenheter med sydliga lägen kan det bli varmt beroende på solinstrålning. För att undvika övertemperaturer behövs både solavskärmning och vädringsmöjligheter i moderna lägenheter. Enkelsidiga lägenheter har redan en sämre vädringsfunktion på grund av att drivkrafterna är mindre.

Föreskriften i BBR ställer krav på tillfredsställande termiskt klimat och det finns också krav på termisk komfort. Detta är också reglerat i Socialstyrelsens allmänna råd.

Följaktligen föreslås inga ändringar i BBR avsnitt 6:4 *Termiskt klimat*. Föreskrifterna och de allmänna råden i BBR är tillämpbara även på små bostäder.

Skydd med hänsyn till hygien, hälsa och miljön – fukt (BBR 6:5)

Synpunkter från berörda aktörer

Någon synpunkt på att försämrade fuktskyddet har inte framförts. Det finns däremot synpunkter på att vädring inte behövs, att ventilationen kan reduceras och även synpunkter på utformningen av hygienrum.

Analys av synpunkter och förutsättningar

Fuktavsnittet innehåller funktionskrav och de medger olika möjliga tekniska lösningar oberoende av bostadens storlek.

I små lägenheter får det absoluta fukttillskottet större betydelse för luftfuktigheten inomhus eftersom luftvolymen är mindre, och det kan kräva mer luftutbyte i en liten bostad än i en stor. Ventilationen bör ha ett grundflöde som är anpassat till den lilla lägenheten och möjligheten till forcering av flödet vid matlagning och duschning är viktig. Kraven ska behållas och kanske stärkas i riktigt små lägenheter.

Våtrum är dyra att bygga och renovera. Byggreglerna ställer enbart de elementära funktionskraven. Utförandekraven formuleras av branschorganisationer och bevakas av försäkringsbolagen som alltmer tagit över rollen som kravställare på fuktsäkerheten i våtrum.

Kostnaden för att uppnå tillräcklig fuktsäkerhet beror till stor del på de material och den utrustning man väljer samt kompetens och utförande.

Följaktligen föreslås inga ändringar i BBR avsnitt 6:5 Fukt. Föreskrifterna och de allmänna råden är tillämpbara även på små bostäder.

Skydd med hänsyn till hygien, hälsa och miljön – vatten och avlopp (BBR 6:6)

Synpunkter från berörda aktörer

Beträffande avlopp har en synpunkt inkommit som gäller gemensamma duschar i korridorboende. Om man har gemensamma duschar bör man överväga att ta bort kravet på golvbrunn i respektive lägenhets toalettutrymme. I övrigt har inga synpunkter lämnats som berör vatten och avlopp.

Analys av synpunkter och förutsättningar

BBR avsnitt 6:6 *Vatten och avlopp* handlar om funktionskrav som gäller när man har bestämt sig för en viss installationslösning.

Om kraven på tillgänglighet i student- och ungdomsbostäder minskas bör det vara möjligt att ta bort kravet på golvbrunn i utrymme för personlig hygien i BBR avsnitt 6:641.

Om kraven på tillgänglighet i student- och ungdomsbostäder ändras i PBL, kommer Boverket samtidigt att slopa kravet på golvbrunn i utrymme för personlig hygien i BBR avsnitt 6:641.

Skydd med hänsyn till hygien, hälsa och miljön – utsläpp till omgivningen (BBR 6:7)

Synpunkter från berörda aktörer

Inga synpunkter har lämnats beträffande kraven på utsläpp till omgivningen i BBR.

Analys av synpunkter och förutsättningar

Avsnittet om utsläpp till omgivningen i BBR ställer krav på att föroreningar som uppkommer till följd av byggnadens drift ska kunna föras

bort utan negativa effekter på hälsa och hygien. Föreskrifterna och de allmänna råden gäller förorenad luft, avloppsvatten och förbränningsgaser. Kraven är utformade som funktionskrav och de medger olika tekniska lösningar oberoende av bostadens storlek.

Följaktligen föreslås inga ändringar i BBR avsnitt 6:7 *Utsläpp till omgivningen*. Föreskrifterna och de allmänna råden är tillämpbara även på små bostäder.

Skydd med hänsyn till hygien, hälsa och miljön – skydd mot skadedjur (BBR 6:8)

Synpunkter från berörda aktörer

Inga synpunkter har lämnats beträffande kraven på skydd mot skadedjur.

Analys av synpunkter och förutsättningar

Föreskriften fyller en funktion för att säkerställa att bostaden senare inte drabbas av skadedjur och därmed ingripande enligt miljöbalken. I förvaltningskedet finns lagstiftningen i miljöbalken och kommunernas tillsyn under Socialstyrelsen över hälsosituationen i boendet.

Följaktligen föreslås inga ändringar i BBR avsnitt 6:8 *Skydd mot skadedjur*. Föreskrifterna och de allmänna råden är tillämpbara även på små bostäder.

Rumshöjd – (BBR 3:3)

Synpunkter från berörda aktörer

Det har kommit några enstaka förslag på att sänka kravet på minsta rumshöjd från 2,40 m till 2,30 meter.

Analys av synpunkter och förutsättningar

Boverket föreslår att ändra i kraven på bostadsutformning så att man kan bygga student- och ungdomsbostäder med mindre bostadsarea. Problemet med att sänka kravet på rumshöjd är att om bostadsarean krymper så blir det viktigare med en högre rumshöjd för att få en tillräcklig luftvolym och undvika en känsla av instängdhet. Rumshöjden påverkar också behovet av ventilation. Befolkningens medellängd har ökat så kravet på minst 2,40 meter är lågt ställt. I dag är det dessutom vanligt med en högre rumshöjd än 2,40 meter.

Följaktligen föreslås inga förslag på lättnader när det gäller kravet på minsta rumshöjd.

Säkerhet vid användning – (BBR 8)

Synpunkter från berörda aktörer

Inom avsnittet för säkerhet vid användning har få synpunkter framförts. Synpunkterna har varit att allmänna krav på säkerhet vid användning är relevanta oavsett kategori av boende. Lägre säkerhetskrav i bostäder för studerande och ungdomar förefaller därför inte motiverat. Andra syn-

punkter har varit att krav på säkerhetsanordningar för barn bör kunna diskuteras i bostäder för en person som enbart är avsedda för ungdomar och studerande.

Analys av synpunkter och förutsättningar

Det är förmodligen olämpligt att utforma vissa byggnader så att de förutsätter andra riskbedömningar än vad användarna är vana vid i andra miljöer. Stor vikt är lagd i reglerna sedan många år tillbaka vid åtgärder för att begränsa risken för olycksfall för barn, t.ex. genom att räcken utformas så att barn inte skadas om de klättrar eller kryper. Andra barnsäkerhetsåtgärder är säkerhetsbeslag och spärranordningar för fönster och fönsterdörrar. Kostnaden för barnsäkerhetsåtgärder i bostäder bedöms som låg.

Följaktligen föreslås inga ändringar i BBR avsnitt 8 *Säkerhet vid användning*.

Skydd mot buller – (BBR 7)

Synpunkter från berörda aktörer

Det finns flera synpunkter på bullerkraven och de gäller nästan uteslutande utomhusbuller. Boverkets byggregler (BBR) reglerar inte utomhusbuller utan enbart att byggnaden ska ha sådana egenskaper att vissa ljudnivåer inte överskrider inomhus.

Flera synpunkter rör riktvärden som finns i allmänna råd om buller i planeringen till ÄPBL och att dessa får negativa konsekvenser för bygandet. En synpunkt är att riktvärden om maximalt 55 dB från bullerkällor utomhus och krav på ”tyst fasad” bör ersättas med en kravnivå inomhus. Detta för att man ska kunna bygga i mer bullerutsatta lägen. Studentbostäder är ett genomgångsboende som tillhör en begränsad period i livet. Man bör därför kunna tillåta något lägre krav på bullerskydd för denna typ av bostäder. Det finns tekniska förutsättningar för att klara av en god inomhusmiljö även i bullriga omgivningar.

Det framförs också att vissa kommuner har strängare krav på bullerskydd inomhus.

Analys av synpunkter och förutsättningar

Boverkets byggregler (BBR) reglerar inte utomhusbuller utan enbart att byggnaden ska ha sådana egenskaper att vissa ljudnivåer inte överskrider inomhus. Byggnaden ska också uppfylla vissa tekniska egenskapskrav avseende ljud- och stegljudsisolering. Reglerna rör alltså byggnadens tekniska egenskaper. Men BBR har en stark koppling till yttre ljud, en byggnads ljudisolering ska dimensioneras utifrån yttre ljudkällor så att ljudmiljön inomhus blir tillfredsställande.

En studentbostad är en plats för både vila och sömn och koncentrationskrävande studier. Att sänka eller ta bort kraven på bullerskydd i BBR för denna kategori av boende är därför olämpligt. Socialstyrelsen beskriver i sin miljöhälsorapport från 2009 att trafikbuller är den störning som berör flest människor i Sverige. Trenden är att antalet människor med hörselnedsättning ökar, fler besvärar av vägtrafikbuller och fler har svårt att somna på grund av trafikbuller.

För utomhusbuller har Boverket ett allmänt råd ”Buller i planeringen” (2008:1) som är framtaget till ÄPBL. Regler om utomhusbuller hanteras även av andra myndigheter.

Följaktligen föreslås inga ändringar i BBR avsnitt 7 *Skydd mot buller*.

Energihushållning och värmeisolering – (BBR 9)

Synpunkter från berörda aktörer

Flera aktörer har synpunkter på energikraven i Boverkets byggregler (BBR). Det finns också ett EU-direktiv (2010/31/EU) som ställer krav på att medlemsstaterna ska ha kostnadsoptimala krav på energihushållning. Dessa synpunkter har framförts:

Energikraven bör inte ändras för studentbostäder eller andra små bostäder. Kraven på energihushållning har sin grund i ett långsiktigt miljöarbete.

BBR:s kravnivåer ska gälla och accepteras av kommunerna. Det är ett problem att olika energikrav ställs i olika kommuner vilket medför högre kostnader i produktionen.

Energikrav, formulerat som kWh/m² och år, missgynnar små bostäder. För små bostäder är det bättre med energikrav som baseras på absoluta tal i stället för per m² golvarea.

Uppvärmning med el ger normalt låga installationskostnader. För att man ska kunna bygga billigare student- och ungdomsbostäder bör därför kravet på energihushållning minska för eluppvärmda studentbostäder till samma nivå som för bostäder som har annat uppvärmningssätt än elvärme.

Vid ändring av byggnader är det dyrt att anpassa byggnaden till gällande energikrav som motsvarar nya byggnader.

Slopa energikraven för tidsbegränsat bygglov och för flyttning av tillfälliga byggnader.

Analys av synpunkter och förutsättningar

EU-direktiv (2010/31/EU) ställer krav på att medlemsländerna ska ha kostnadsoptimala energihushållningskrav för byggnader. Dagens krav i BBR uppfyller den kostnadsoptimala nivån men i direktivet finns emellertid möjligheter att göra undantag för vissa byggnader. Det gäller byggnader där golvarean är mindre än 50 m². Direktivet tar inte hänsyn till lägenhetsstorlek utan enbart till byggnadsstorlek. Det finns också möjlighet till undantag för byggnader som används två år eller kortare tid. Eller för byggnader som används mindre än fyra månader per år eller har mindre energianvändning än 25 procent av helårsanvändning. De senare undantagen avser främst fritidsboende och blir därför inte tillämpliga för student- och ungdomsbostäder. I direktivet finns inget specifikt undantag för dessa.

Dagens kravnivåer på energihushållning utgår från BBR avsnitt 9. Kraven gör inte skillnad på små eller stora byggnader av regelförenklingsskäl. Däremot varierar kravnivåerna beroende på uppvärmningssätt, klimatzon och om byggnaden är en bostad eller lokal. För elvärmda

bostäder får byggnadens specifika energianvändning högst uppgå till 55 kWh/m² och år i södra Sverige, medan den för bostäder med annat uppvärmningssätt än elvärme får uppgå till 90 kWh/m² och år. I dessa kravvärden ingår energi för uppvärmning, komfortkyla, tappvarmvatten och fastighetsenergi. För riktigt små lägenheter kommer energiandelen för tappvarmvatten att utgöra en relativt sett större del av byggnadens totala energianvändning. Nuvarande krav på specifik energianvändning blir därvid mer ogynnsamt för byggnader med riktigt små lägenheter.

I dagens BBR avsnitt 9:4 finns ett förenklat alternativ för byggnader som är mindre än 100 m², det gäller för tillbyggnader och mindre byggnader. I nya PBL (2010:900) ingår tillbyggnader i ändringsbegreppet så tillbyggnader kan inte längre tillämpa kraven i BBR 9:4. Avsnitt 9:4 bör därför revideras så att avsnittet istället hanterar specialbyggnader av olika slag.

I PBF 3 kap. 15 § undantas byggnader mindre än 50 m² enbart från kraven på särskilt goda egenskaper när det gäller hushållning med elenergi. Detta medför att BBR medger högre energikravnivå för elvärmda byggnader som är mindre än 50 m². Sådana byggnader behöver bara uppfylla energikraven för byggnader som har annat uppvärmningssätt än elvärme. Små byggnader med lågt energibehov kommer av installationskostnadsskäl troligtvis till övervägande delen att förses med eluppvärmning av något slag.

Vid ändring av byggnader har plan- och byggförordningen motsvarande krav på energihushållning som för nya byggnader. Men man ska ta hänsyn till byggnadens tekniska och ekonomiska förutsättningar, ändringens omfattning, varsamhetskrav och eventuellt förvanskningförbud (BBR 1:22). Detta innebär att kravnivån får anpassas till det enskilda fallet. Det är byggherren som måste göra en bedömning av till vilken nivå kraven ska uppfyllas.

Föreskrifterna i BBR gäller inte för flyttning av byggnader utan i sådana fall gäller lag och förordning direkt. Vid flyttning får man anpassa de tekniska egenskapskraven i PBL och PBF med hänsyn till byggnadens förutsättningar och flyttningens syfte. Man ska också ta hänsyn till kraven på varsamhet och förbud mot förvanskning. Även här är det byggherren som måste göra en bedömning av till vilken nivå kraven ska uppfyllas.

Det är möjligt enligt EU-direktivet (2010/31/EU) att helt slopa energihushållningskraven för byggnader som är mindre än 50 m². För att införa ett sådant undantag i Sverige krävs ändringar i PBF 3 kap. 14 § men PBL behöver inte ändras. Det nuvarande undantaget i PBF 3 kap. 15 § omfattar endast byggnader som är mindre än 50 m² och har elvärme. Ett slopande av krav på energihushållning gör det möjligt att bygga billigare mindre byggnader men med ökad energianvändning som följd, och det överensstämmer inte med övergripande miljömål. Som alternativ till att helt slopa energihushållningskraven för byggnader som är mindre än 50 m² kan dagens krav i BBR bibehållas fast med en enklare utformning. Exempelvis enbart ställa krav på byggnadens värmeisolering (U-medelvärde) som medför enklare projektering och byggande.

Som nämnts ovan kommer energiandelen för tappvarmvatten i små bostäder att utgöra en relativt sett större del av byggnadens totala

energianvändning. En större byggnad som innehåller små lägenheter, mindre än 50 m², får med nuvarande krav på specifik energianvändning svårare att klara kravnivån. För denna typ av byggnad finns det inga undantag från nuvarande energihushållningskrav i BBR, PBF, PBL eller i EU-direktivet (2010/31/EU). Det är däremot möjligt att införa en ny byggnadskategori i BBR där man tar speciell hänsyn till energiförutsättningarna för byggnader med huvudsakligen små lägenheter, t.ex. student- och ungdomsbostäder om högst 35 m². Detta kan göras utan ändring i PBF och PBL och följer EU-direktivet. En sådan ny kravnivå i BBR ska vara kostnadsoptimal enligt direktivet.

Förslag till förändringar i energihushållningskraven

- Boverket har för avsikt att förenkla energihushållningskraven i BBR för byggnader som är mindre än 50 m². Krav ställs då bara på värmeisolering av byggnadens klimatskärm (U-medelvärde). Ett sådant krav kan föras in i BBR under avsnitt 9:4.
- Boverket har för avsikt att anpassa energihushållningskraven i BBR till byggnader som är större än 50 m² och som huvudsakligen innehåller små lägenheter. Exempelvis byggnader som innehåller student- och ungdomsbostäder om högst 35 m². En sådan anpassning kan föras in i BBR under avsnitt 9:4. Anpassningen kan göras utan ändring i PBF och PBL och följer EU-direktiv (2010/31/EU). Kravnivån ska vara kostnadsoptimal enligt direktivet.

Konsekvensbeskrivning av förslagen

Energi-hushållningskraven i BBR förenklas för byggnader som är mindre än 50 m²

Det blir enklare och billigare att bygga byggnader som är mindre än 50 m². Små byggnader kan använda en större mängd energi för uppvärmning, komfortkyla och ventilation än vad som är möjligt enligt dagens BBR. Men den extra energianvändning som regelförändringen medför blir begränsad dels för att det gäller få byggnader, dels för att energianvändningen i en sådan byggnad är liten i absoluta tal. Insikten för den boende om energikostnaderna kommer också att medföra en begränsning av energianvändningen. Förändringen underlättar även för tidsbegränsade bygglov och vid flyttning av mindre byggnader.

Energi-hushållningskraven i BBR anpassas till byggnader som är större än 50 m² och som huvudsakligen innehåller små lägenheter.

Det blir enklare och billigare att bygga byggnader som är större än 50 m² och som huvudsakligen innehåller lägenheter som är om högst 35 m². Den nya kravnivån i BBR tillåter något högre energianvändning då den tar hänsyn till energi- och kostnadsförutsättningarna för byggnader med små lägenheter. Kravnivån för sådana byggnader med små lägenheter ska fortfarande vara kostnadsoptimal.

Hushållning med vatten och avfall – (BBR 6:6, 3:423)

Synpunkter från berörda aktörer

Vatten

Det har inte framkommit några förslag eller hänvisningar till hushållning med vatten. I ett fall kommenteras att för att uppfylla kraven på hushållning med vatten enligt PBF bör det finnas läckagevakter eller annat sätt att hitta läckage samt att vattenledningar isoleras så att man kan undvika långa spolningar för att erhålla önskat kall- eller varmvatten.

Avfallshantering i bostadslägenheten

Inga synpunkter har inkommit om att avfallsutrymmen är ett kostnadsdrivande problem.

Analys av synpunkter och förutsättningar

Vatten

Hushållning med vatten i BBR kan anses följa tre strategier; bra blandare, mätning av vatten och information om betydelsen av att spara vatten. När det gäller bra blandare så finns det en svensk standard för energisnåla blandare. Mätning av vatten innebär att man får ett värde på hur mycket vatten man förbrukar. Beroende på hur väl tappvatteninstallationen är byggd kan olika mycket vatten behöva spolas ur innan vattnet blir kallt respektive varmt. Låg vattenanvändning förutsätter att installationen är väl utförd och att mätningen utförs på ett säkert och rättvist sätt. Information om betydelsen av att spara vatten är något som behöver göras ofta för att påverka människors vanor. Om kommunen anser att vattentillgången är otillräcklig vissa perioder kan den enligt PBL att införa generella regler om att man måste spara vatten, t.ex. inte tvätta bilar eller vattna gräsmattor.

Boverket föreslår inga ändringar om hushållning med vatten i Boverkets byggregler.

Avfallshantering i bostadslägenheten

Dagens avfallshanteringssystem medför att vi källsorterar vårt avfall och det kräver utrymme, både inne i bostäderna och i särskilda avfallsutrymmen dit vi går med vårt avfall. Om man minskar bostädernas area kan det få konsekvenser för avfallsutrymmena. Mindre area per boende innebär fler personer i en byggnad och troligtvis mer avfall per kvadratmeter golvarea.

Förslag till förändringar i kraven om hushållning med avfall

Avfallshantering i bostadslägenheten

Boverket har för avsikt att ändra kravet på avfallshantering i bostaden i BBR 3:423 för student- och ungdomsbostäder om högst 35 m². Ändringen medför att man kan ha avfallsutrymmet utanför lägenheten fast på samma plan som lägenheten.

Konsekvensbeskrivning av förslagen

Avfallshantering i bostadslägenheten

Källsortering inne i bostäderna är utrymmeskrävande. Om lägenheternas areor ska minskas kan det vara rimligt att vissa avfallsfraktioner kan lämnas utanför lägenheten på samma våningsplan för att bostäderna ska vara funktionella. Med en mindre bostad är det inte rimligt att avfallshandlingen tar lika stor plats som i större bostäder. Förslaget innebär förmodligen ingen större kostnadsbesparing men ger en större flexibilitet när det gäller utformningen av små bostäder. Frågor om avfallshantering har en tendens att glömmas bort i byggprocessen och när byggnaden är färdig visar det sig stundtals att avfallshandlingen inte fungerar bra.

Hissar – säkerhet och lämplighet för avsedd användning – (H 14)

Synpunkter från berörda aktörer

Synpunkter har framkommit att man borde kunna tillåta att få installera lågfartshissar med en märkhastighet av högst 0,15 m/s i stället för hissar med en mer normal hastighet.

Analys av synpunkter och förutsättningar

Hissar ska antingen uppfylla EU:s hissdirektiv eller maskindirektiv, beroende på dess hastighet och utförande. Sverige har ingen möjlighet att göra avsteg från säkerhets- och hälsokraven i dessa direktiv och de gäller således även för student- och ungdomsbostäder. Boverkets föreskrifter om hissar och vissa andra motordrivna anordningar finns i H14 (BFS 2011:12).

Det finns inte några detaljerade krav kring hur länge man längst ska behöva vänta på att en hiss ska komma eller hur lång tid en transport i hissen får ta. Det finns därför inget som hindrar att man redan i dag väljer lågfartshissar i stället för hissar med en högre hastighet och därmed transportkapacitet.

Följaktligen föreslås inga ändringar i föreskrifterna om hissar.

Ändring av byggnader

Vid ändring av byggnader gäller som huvudregel motsvarande krav som för uppförande av nya byggnader. Men vid ändring av en byggnad får man anpassa och göra avsteg från kraven med hänsyn till byggnadens förutsättningar, ändringens omfattning, varsamhetskravet och förvanskningförbudet (8 kap. 7 § PBL, BBR avsnitt 1:22). Det vill säga att kravnivån får anpassas i det enskilda ändringsfallet.

Om kraven för uppförande av nya byggnader justeras, t.ex. för att stimulera och underlätta byggandet av student- och ungdomsbostäder, innebär det alltså även en justering av vilka krav som kan ställas vid ändring av byggnader.

Förlängd tid för tidsbegränsade bygglov

Inledning

I det här avsnittet analyseras inkomna synpunkter på och förslag till förändringar för att underlätta och stimulera byggandet av student- och ungdomsbostäder med stöd av tidsbegränsat bygglov enligt 9 kap. 33 § PBL. För analysen har följande underlag använts:

- regeringsuppdraget⁷⁶,
- möte med Boverkets nätverk för mindre bostäder,
- seminarium med berörda myndigheter, organisationer och företag.⁷⁷

I byggnadsstadgan (1959:612) fanns möjlighet för byggnadsnämnden att meddela lov till uppförande av tillfällig åtgärd, även om det var i strid mot generalplanen, stadsplanen, byggnadsplanen eller utomplanbestämmelserna.⁷⁸ Åtgärden fick dock inte motverka det med planens eller bestämmelsernas avsedda syfte. Byggnaden fick kvarstå i högst tre år från det att lov beviljades. Ansökan kunde förlängas med tre år i sänder. Enligt ÄPBL fick bygglov för tillfällig åtgärd beviljas. Bestämmelsen i ÄPBL var formulerad som ”lovet skall lämnas för högst tio år”. Tiden kunde på sökandens begäran förlängas med fem år i sänder men den sammanlagda tiden fick inte överstiga tjugo år.⁷⁹ Bygglov för en tillfällig åtgärd syftade ursprungligen till att mark som är planlagd för viss användning tillfälligt skulle kunna tas i bruk för andra ändamål i väntan på att planen genomfördes om det inte försvårade genomförandet. Enligt förarbetena betraktades det inte som en nackdel för den enskilde att under så lång tid som upp till tjugo år ha ett tillfälligt lov. Reglerna om tillfälliga åtgärder var då enbart utformade utifrån den sökandens intresse.

⁷⁶ S2012/8156/PBB (delvis).

⁷⁷ I bilaga 4 redovisas berörda myndigheter och relevanta organisationer som Boverket varit i kontakt med under genomförandet av uppdraget.

⁷⁸ 56 § 2 mom. BS.

⁷⁹ 8 kap. 14 § ÄPBL.

Den nuvarande tidsgränsen för tidsbegränsat bygglov trädde i kraft den 1 januari 2008 och innebär att den maximala tiden för tidsbegränsade bygglov sänktes från tjugo år till tio år (fem plus fem år). I förarbetena⁸⁰ till nuvarande reglering framfördes att avsaknaden av reella prövningsgrunder i förening med generösa tidsgränser hade öppnat för en vid tillämpning, en rad tolkningsproblem och en betydande rättsosäkerhet. Att grannar får leva med olägenheter under mycket lång tid var ett skäl till lagändringen 2008. Även tio år ansågs vara en relativt lång tid, särskilt eftersom grannars och andras intressen kanske får stå tillbaka under tiden. I Norge, Danmark och Finland är längden på tidsbegränsade bygglov två, tre och fem år.

Synpunkter från berörda aktörer

Synpunkter som framförts är att tiden för tidsbegränsade bygglov är alltför kort för att investeringen ska bli lönsam om det gäller vanliga byggnader. En åsikt är att tidsbegränsade bygglov kan vara en tillfällig lösning för att snabbt få fram bostäder, men att samhället långsiktigt bör lägga fokus på att lösa bostadsbristen med permanenta bostäder. En annan synpunkt är att det finns risk för att provisoriska lösningar med sämre kvalitet blir permanenta.

En uppfattning som redovisats är att även femton års maximal tid för tidsbegränsade bygglov är otillräckligt för att ge lönsamhet. Byggnadsnämnden bör från fall till fall kunna avgöra om och hur länge ett tidsbegränsat lov ska beviljas med en maximal tid om femton år. En förlängning av tiden bör inte bara avse student- och ungdomsbostäder är en uppfattning som hävdas.

Sammanfattningsvis kan sägas att synpunkterna om att utöka tiden för tidsbegränsade bygglov skiljer sig åt men de flesta är positiva till en utökning av tiden. De som är kritiska mot en utökning ser hellre att det byggs permanenta bostäder och uttrycker farhågor att byggnader med tidsbegränsat bygglov kommer att få sämre kvalitet.

Analys av synpunkter och förutsättningar

Det råder brist på student- och ungdomsbostäder och det behöver byggas fler. Att uppföra en byggnad är bygglovspliktigt. I PBL finns permanent bygglov, tidsbegränsade bygglov och bygglov för säsongsåndamål. Huvudregeln är att permanent bygglov ska ges om förutsättningarna för detta är uppfyllda. Det är många krav som ska uppfyllas för att beviljas permanent bygglov. Något, men inte alla de krav som krävs för permanent bygglov ska vara uppfyllda för att tidsbegränsat bygglov ska kunna användas.

Kraven för permanent bygglov skiljer sig till viss del från vad som gäller inom respektive utanför detaljplanlagt område. Åtgärder inom planlagt område eller område med områdesbestämmelser får bl.a. inte strida mot detaljplanen eller områdesbestämmelserna. För detaljplanlagt område är det bara vissa av kraven i 2 kap. som ska uppfyllas medan hela

⁸⁰ Prop. 2006/07:122, s. 53.

2 kap. ska uppfyllas utanför detaljplanlagt område i de delar som inte har prövats genom områdesbestämmelser.

För att beviljas permanent lov inom och utanför detaljplanlagt område ska även vissa utpekade krav i 8 kap. PBL uppfyllas. Det är utformningskrav, krav på tomter, krav på allmänna platser, förvanskningförbud samt krav på varsamhet.

Om det inte är möjligt att uppfylla dessa krav kan tidsbegränsade bygglov vara ett alternativ eftersom det då räcker att åtgärden uppfyller något av kraven för permanent bygglov. Regeln är utformad som att byggnadsnämnden får medge tidsbegränsat bygglov, vilket innebär en prövning i varje enskilt fall. En rätt att kräva tidsbegränsat bygglov finns endast om åtgärden har stöd i en detaljplanebestämmelse om tillfällig användning av byggnad eller mark. Enligt reglerna kan den som ansöker som mest beviljas fem års tidsbegränsat bygglov och vid ansökan om förlängning ytterligare fem år. Tiden upplevs som för kort av många aktörer och en utökning av tiden skulle kunna bidra till att byggherrar bygger fler bostäder.

Boverkets förslag för tidsbegränsade bygglov

Boverket föreslår lagändringar som innebär att byggnadsnämnden direkt kan bevilja tio eller femton års tidsbegränsat bygglov för alla typer av byggnadsverk. I dag kan byggnadsnämnden vid första ansökan som mest bevilja fem års tidsbegränsat bygglov och därefter högst fem år till. Lagförslaget bör ha en generell utformning och gälla samtliga bygglovspliktiga byggnader och anläggningar, alltså inte bara student- och ungdomsbostäder. Historiskt sett har lagstiftarna inte skilt på typ av byggnadsverk för möjligheten att använda sig av tidsbegränsat bygglov. Regeln för tidsbegränsade bygglov ska vara oberoende av typ av byggnadsverk eller verksamhet som ska bedrivas i byggnadsverket. En särreglering skulle kunna missbrukas av de som beviljats tidsbegränsat lov för student- och ungdomsbostäder om byggnaden sedan används för andra grupper. Det krävs nämligen inte bygglov för ändrad användning så länge byggnaden hela tiden används som boende. Begreppet tidsbegränsat bygglov är väl inarbetat och det finns ingen anledning att göra språkliga ändringar. Även om det tidsbegränsade lovet utsträcks från tio år till femton, så gäller det en begränsad tid. Formuleringen ”pågå under en begränsad tid” kan därför användas även om lov medges upp till femton år.

Följdändring i detaljplanebestämmelse om tillfällig användning av mark eller byggnad

Den friviliga planbestämmelsen om maximalt sammanlagd tid för tillfällig användning av mark eller byggnader i 4 kap. 29 § PBL bör samordnas i enlighet med Boverkets förslag och då inte överstiga tio eller femton år beroende på vilket förslag som överlämnas till riksdagen. Den sammanlagda tiden för tillfällig användning av mark eller byggnader i detaljplaner är idag tjugo år. Någon samordning mellan bestämmelsen som reglerar detaljplaner skedde inte 2008 då maxtiden för tidsbegränsade bygglov sänktes från tjugo år till tio år. För att inte leda till tolk-

ningsproblem om vilket lagrum som tar över bör maxtiderna vara lika och de båda lagrummen samordnas. Att tillfälligt utnyttja mark i väntan på dess detaljplanlagda användning kan öka tillgången på mark för bostäder där det i dag är brist.

Ändringsförslag a till 9 kap. 33 §

För en åtgärd som uppfyller något eller några men inte alla förutsättningar enligt 30–32 §§ får ett tidsbegränsat bygglov ges, om sökanden begär det och åtgärden avses att pågå under en begränsad tid. Ett sådant lov ska ges, om åtgärden har stöd i en detaljplanebestämmelse om tillfällig användning av byggnad eller mark.

Ett tidsbegränsat bygglov får ges för högst tio år. Sökanden kan ansöka om förlängning om byggnadsnämnden inte beviljat lov enligt den högsta tillåtna tiden. Den sammanlagda tiden får överstiga tio år endast om lovet ska användas för ett ändamål som avses i 9 §.

Ändringsförslag b till 9 kap. 33 §

För en åtgärd som uppfyller något eller några men inte alla förutsättningar enligt 30–32 §§ får ett tidsbegränsat bygglov ges, om sökanden begär det och åtgärden avses att pågå under en begränsad tid. Ett sådant lov ska ges, om åtgärden har stöd i en detaljplanebestämmelse om tillfällig användning av byggnad eller mark.

Ett tidsbegränsat bygglov får ges för högst femton år. Sökanden kan ansöka om förlängning om byggnadsnämnden inte beviljat lov enligt den högsta tillåtna tiden. Den sammanlagda tiden får överstiga femton år endast om lovet ska användas för ett ändamål som avses i 9 §.

Följdändring i 4 kap. 29 § om 9 kap. 33 § ändras i enlighet med förslag a
Tiden för tillfällig användning får förlängas med högst fem år i sänder. Den sammanlagda tiden får dock inte överstiga tio år.

Följdändring i 4 kap. 29 § om 9 kap. 33 § ändras i enlighet med förslag b
Tiden för tillfällig användning får förlängas med högst fem år i sänder. Den sammanlagda tiden får dock inte överstiga femton år.

I bilaga 2 Författningsförslag finns också lagförslagen redovisade. Där finns nuvarande lydelse och föreslagen lydelse.

En ny undantagsregel för tidsbegränsade bygglov

Bygglovsprövningen avser primärt en lokaliseringsprövning (utanför detaljplanlagt område) och en prövning av utformningskraven, bl.a. att en byggnad är tillgänglig och användbar för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga. De tekniska egenskapskraven aktualiseras inte vid denna prövning. De väsentliga tekniska egenskapskraven hanteras istället i den efterföljande byggprocessen, dvs. vid tekniskt samråd, vid beslut om startbesked, fastställande av kontrollplanen och vid beslut om slutbesked. Det finns enligt gällande regelverk i PBL inga möjligheter att medge undantag från de tekniska egenskapskraven. Dessa krav ska alltid uppfyllas om ett byggnadsverk uppförs med stöd av tidsbegränsat bygglov. Om kraven kan modifieras och anpassas i det enskilda fallet, genom att byggnadsnämnden får medge undantag från de väsentliga tekniska

egenskapskraven, skulle det kunna göra att det byggs mer. Enligt 8 kap. 7 § PBL finns det redan möjlighet till avsteg vid ändring och flyttning av en befintlig byggnad. En sådan undantagsregel skulle då vara aktuell vid uppförande av en ny byggnad med tidsbegränsat bygglov.

Synpunkter från berörda aktörer

Boverket har fått in synpunkter om att det kan vara orimligt att uppfylla samtliga tekniska egenskapskrav vid tidsbegränsade bygglov. Å andra sidan framhålls också att man inte vill ha sämre kvalitet i boendet enbart för att lovet är begränsat i tiden.

Skäl till varför Boverket inte föreslår en ny undantagsregel

Boverket har i denna rapport redovisat vilka avsteg man kan göra från de tekniska egenskapskraven i de planerade ändringarna i Boverkets byggregler. De föreslagna förändringarna får genomslag även vid uppförande av byggnader med tidsbegränsat bygglov.

Undantagsregel vid tidsbegränsade bygglov

En undantagsregel om tekniska egenskapskrav i lovprocessen skapar en rättsosäkerhet istället för att underlätta vid användningen av tidsbegränsat bygglov. Tillämpningen kan bli olika i olika kommuner.

För byggnadsnämnden kan det innebära svårigheter att avgöra när man ska använda en sådan undantagsregel, dvs. när det går att medge avsteg, från vilka krav man kan göra avsteg och hur stora de kan vara. De tekniska egenskapskraven ska inte blandas in i lovprövningen någon gång, eftersom det inte sker någon myndighetsprövning av de tekniska egenskapskraven. Det blir rörigt och otydligt i förhållande till 8 kap. 7 § PBL. Vid uppförande av nya byggnader kan byggnadsnämnden använda avsnitt 1:21 i BBR, om mindre avvikelser.

Behovet av avsteg från kraven

Det som nu har diskuterats är om det ska införas ytterligare möjligheter till avsteg. Vid Boverkets utredning av frågan har det inte framkommit något behov av någon sådan ytterligare regel. Vid ändringsfallen, till exempel då man gör en bygglovpliktig ändring från kontor till bostad med tidsbegränsat bygglov, finns enligt 8 kap. 7 § PBL möjlighet till anpassning och avsteg. Denna regel kan också användas när man flyttar en byggnadsmodul med tidsbegränsat bygglov till en ny plats och söker nytt tidsbegränsat bygglov.

Sammantaget föreslås därför inte en ny regel om anpassning och avsteg i 8 kap. PBL.

Allmän motivering av förslagen

En maximal tid på tjugo år gällde fram till 2008 och ansågs innebära alltför stora olägenheter m.m. Nuvarande begränsning på tio år (fem plus fem år) anses vara osäkert av byggherrar för att använda denna lovtyp vid byggande av bostäder. Det finns risker med en utökning av tiden då eventuella olägenheter från byggnaden får kvarstå längre tid och att en längre tid lätt kan leda till ett hävdande av en rätt som har upphört. Argument som att byggnaden funnits länge och fungerat bra och fyller ett

gott syfte och därför bör få vara kvar (förskolor) kan utgöra starka påtryckningar på kommunens byggnadsnämnd då lovet gått ut.

Fördelarna med både femton års och tio års tidsbegränsat bygglov är att detta genom förslaget kan medges direkt. Tio års tidsbegränsat bygglov motsvarar dagens maximala tid, men har ansetts otillräckligt för bostadsbyggande. För sökande/byggherren innebär femton års tidsbegränsat bygglov större möjligheter att få ekonomisk avkastning vid byggande för tillfälliga bostäder. Ytterligare fem års maximalt tidsbegränsat bygglov är en lång tid, särskilt om det tidsbegränsade bygglovet utgör en olägenhet för grannar. Många nya detaljplaner har en genomförandetid på femton år. I de fall detaljplanen vunnit laga kraft i nära anslutning till beslutet om tidsbegränsat bygglov och tiden för lovet sammanfaller med genomförandetiden för detaljplanen, kan det innebära rättsförluster för grannar. Det är därför viktigt att kommunen gör en noggrann avvägning för hur lång tid lovet ska beviljas. I bilaga 3 Författningskommentarer kommenteras föreslagna lag- och förordningsändringar per paragraf. Det finns skrivningar om tolkningar av de olika paragraferna.

Konsekvensutredning av förlängd tid för tidsbegränsade bygglov

Enligt uppdraget ska Boverket lämna författningsförslag och beskriva konsekvenserna av förslagen. Förslagen ska vara i överrensstämmelse med EU-rätten.

Konsekvensutredningen av regeländringar i lagar, förordningar och föreskrifter ska avgöra om ändringen är samhällsekonomiskt försvarbar. För att kunna ta ställning till detta kan man behöva en samhällsekonomisk analys där regeländringens samhällsekonomiska intäkter och kostnader identifieras, kvantifieras och värderas för att sedan jämföras. Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv innebär förslaget att de ekonomiska möjligheterna ökar att bygga med tidsbegränsade bygglov på detaljplanerad mark. Samtidigt innebär förslaget också att byggnader med tidsbegränsat bygglov kan komma att stå längre på detaljplanerad mark, med allt vad det innebär med ökat besvär för omgivningen.

I konsekvensutredningen identifieras, kvantifieras och värderas regelförslagets konsekvenser så långt som möjligt.

Alternativa lösningar – nollalternativet

Vid analys av en alternativ lösning till ett regeländringsförslag bör först ställas frågan vad som skulle ske om regeländringen över huvud taget inte genomfördes. Detta kallas ofta nollalternativet vilket redovisas för att beskriva det troliga scenariot om regeländringen inte skulle genomföras. Nollalternativet fungerar som utgångspunkt när regeländringens konsekvenser ska kvantifieras och värderas.

Som redovisats ovan är grundproblemet att byggherrar inte utnyttjar möjligheten att bygga med tidsbegränsade bygglov i tillräcklig grad, något som beror på svårigheterna att få ekonomi i ett projekt där investeringen måste ge avkastning på kort tid. Detta gäller särskilt byggnader som avser bostäder med tidsbegränsade bygglov. Lov för

längre tid innebär också större lönsamhet. Om regeln förblir oförändrad, kommer sannolikt problemet kvarstå med för få uppförda byggnader för bostäder med tidsbegränsat bygglov. För övriga byggnader, till exempel en kiosk, är en utökning av tiden inte lika viktig även om det generellt är en fördel även för dessa byggnader.

Nästa fråga blir då om fler tidsbegränsade bygglov för byggnader med bostäder, i synnerhet student- och ungdomsbostäder, kan uppnås på annat sätt. Eftersom det handlar om lönsamhetsproblem blir frågan vad som kan öka lönsamheten för byggprojekt baserade på tidsbegränsade bygglov. Som visas i ett senare avsnitt är det många faktorer som påverkar huruvida en investering blir lönsam eller inte. Dessa är dock inte alternativ till att förlänga tidsgränsen för tidsbegränsade bygglov, utan ska ses som ytterligare faktorer som inverkar på en investerings avkastning.

Byggnadsnämnden har också ett allmänt upplysningsansvar och bör informera om tidsbegränsat bygglov i de fall en sökande inte kan medges permanent bygglov. Boverket gav 2011 ut ett informationsblad om tidsbegränsade bygglov. Det är därför inte troligt att okunskap bland byggherrar skulle vara skäl till att det inte byggs student- och ungdomsbostäder med tidsbegränsat bygglov. Att informera om regelverket är därför inget alternativ för att öka byggandet av student- och ungdomsbostäder.

Uppgifter om vilka som berörs av regleringen

Tidsbegränsade bygglov är starkt sammankopplade med modulbyggande och modulbostäder. Regelförslaget berör därför framför allt de företag som tillverkar, hyr ut eller köper bostadsmoduler samt deras kunder. I förlängningen, givet att lagändringen innebär att fler bostäder uppförs med tidsbegränsade bygglov, har förslaget även betydelse för de som bor i området som bebyggs eller förändras med stöd av tidsbegränsat bygglov. Vidare berörs även de som får bo i de nya lägenheterna samt de som tillämpar PBL, dvs. byggnadsnämnderna i Sveriges 290 kommuner.

Tillverkarna

Modulbostadsmarknaden betjänas av två grupper av aktörer, nämligen uthyrarna och tillverkarna av modulbostäder. Uthyrarna hyr ut det tillverkarna producerar till slutkunderna/brukarna, och tillverkarna säljer till uthyrarna. Men tillverkarna agerar inte bara via uthyrarna – de gör också direktaffärer med slutkunderna. Det handlar då i allmänhet om försäljning och inte om uthyrning även om sådan också förekommer.⁸¹

Enligt rapporten "Mobila verksamhetslokaler" är de viktigaste tillverkarna (2005/2006) Flexator, Moelven ByggModul, Myresjöhus, Lindbäcks Bygg och Sjäodalshus.

Flexator, som tillhör Nordic Modular Group, är ett industriföretag som bygger skolor, kontor, boenden och bodar. Verksamheten vänder sig till professionella kunder som kommuner och företag. Det är det enda av företagen som har flyttbara byggnader som huvudprodukt. Tillverkningen finns i Anneberg i Småland, Gråbo utanför Göteborg och Eslöv.

⁸¹ SKL (2006) *Mobila verksamhetslokaler – flexibla lokallösningar när behoven förändras*.

Företaget hade 2011/2012 152 anställda och omsatte cirka 340 miljoner kronor.⁸²

Moelven ByggModul AB ingår i den norska Moelven koncernen. Anläggningen i Värmlandsbro är Moelven Byggmoduls största med 160 anställda (2012) och en produktion på 50 moduler per vecka, motsvarande 1 500 kvadratmeter. Produktionsenheterna i Kil, Torsby och Sandsjöfors sysselsätter ytterligare 170 personer, och dessutom är cirka 100 personer inhyrda i produktionen. Omsättningen för 2011 var cirka 900 miljoner. Huvuddelen av produktionen är avsedd för stationära byggnader, endast en mindre del är ämnad för flyttbara byggnader.⁸³

Övriga tillverkare producerar liksom Moelven Byggmodul huvudsakligen volymenheter avsedda för stationära hus i en eller flera våningar och mestadels för bostadshus, och har flyttbara moduler som biprodukt. Samproduktionen är fördelaktig för mobilmodultillverkningen. För det första är skalan på den samlade verksamheten en nödvändig förutsättning för industriell tillverkning, och för det andra kan resultaten av produkt-, produktions- och transporttekniskt utvecklingsarbete för stationära tillämpningar även nyttjas inom det mobila produktområdet eftersom volymelement för stationära hus och mobila moduler tekniskt sett är mycket lika.⁸⁴

Uthyrarna

Uthyrarnas framgång bestäms av hur väl de lyckas flytta runt sina moduler från kund till kund med så få transportkilometer som möjligt och med så lite stillestånd som möjligt mellan uthyrningarna. Lönsamheten står och faller med uthyrningsgraden, ju fler moduler som står outhyrda i förråd desto lägre intäkter och vinst.⁸⁵

De viktigaste uthyrarna (2005/2006) är Cramo Instant, Temporent, Expandia, Indus och Pamil.

Cramo Instant ingår i uthyrningskoncernen Cramo, vars huvudsakliga verksamhet är uthyrning av maskiner och redskap. Cramo Instant, som handhar uthyrningen av mobila byggnader, hyr vanligen ut för områdena kontors- och skollokaler.

Temporent ingår, precis som Flexator, i Nordic Modular Group AB. Företaget hyr huvudsakligen ut kontorslokaler men också skol- och förskolelokaler. Lokaler byggs på kundens mark och hyrs vanligtvis under ett till tre år. När behovet är över flyttas modulerna vidare till nästa kund. Företaget hade 2011-2012 23 anställda och omsatte cirka 240 miljoner kronor.⁸⁶

⁸² www.flexator.se

⁸³ <http://www.moelven.com/se/Produkter-och-tjanster/Byggmoduler/?link=bottomMenu>,
<http://www.mynewsdesk.com/se/view/pressrelease/rekordomsaettning-foer-moelven-byggmodul-742211>

⁸⁴ SKL (2006) *Mobila verksamhetslokaler – flexibla lokallösningar när behoven förändras*

⁸⁵ Ibid

⁸⁶ www.allabolag.se

Kunderna

Industrin, som är den viktigaste kundgruppen, utnyttjar cirka 50 procent av utbudet, huvudsakligen kontor. Därefter kommer kommunerna med 35 procent, främst kontor, förskolor och skolor, samt övrig offentlig sektor med 15 procent, främst kontor.⁸⁷

Som synes är det framförallt lokaler av olika slag som hyrs ut och uppförs med tidsbegränsade bygglov. Bostäder är överlag en mindre del av verksamheten. I rapporten "Mobila verksamhetslokaler" konstaterades att moduluthyrningsbranschen är förhållandevis liten och att expansionsmöjligheterna därför borde vara goda. Genom lagförslaget torde detta även gälla uthyrning av modulbostäder.

Ekonomiska och andra konsekvenser

Den direkta konsekvensen av lagförslagen är att byggnadsnämnder inte bara kan ge högst fem år tidsbegränsat bygglov. En byggherre kan nu direkt få tio eller femton års tidsbegränsat lov på en viss plats. För byggnadsmoduler med bostäder kan då dessa medges upp till tio eller femton års tidsbegränsat bygglov på en viss plats. När det tidsbegränsade bygglovet löpt ut finns det möjlighet att ansöka om nytt bygglov på en annan plats i kommunen med samma byggnadsmodul. Byggnadsmodulen kan även flyttas till en annan kommun där det råder brist på bostäder. Dessa ändrade förutsättningar för byggherrar innebär att de kan hyra byggnadsmoduler och slå ut kostnaden för att hyran över fler år, jämfört med nollalternativet. Detta ger större möjlighet för byggherren att få avkastning på sin investering, vilket är lagförslagets primära intäktsida. Men byggherrar bör även i fortsättningen redovisa hur man ska avveckla byggnadsverket i samband med ansökan. Regeländringen kan få byggherrar att våga bygga och fullfölja byggprojektplaner.

Om lagförslagen medför att fler byggnader uppförs med tidsbegränsade bygglov innebär det också att bostäder och lokaler med tidsbegränsade bygglov blir kvar längre tid. Det kan ge ökad störning för omgivningen och ökad risk för att byggnader med tidsbegränsat bygglov blir permanenta. Detta är lagförslagets primära kostnad.

Dessa två sidor utreds mer i detalj nedan.

Konsekvenser för byggherrar

Även om man har ett tidsbegränsat bygglov krävs det att byggherren kan finansiera projektet. Om byggherren behöver använda sig av bankfinansiering, byggkreditiv och senare fastighetslån kommer banken kräva säkerhet för detta lån. Vanligtvis pantsätter man då fastigheten, detta är möjligt om byggherren äger fastigheten eller innehar den med tomträtt. Men vid arrende kan man inte pantsätta fastigheten, och frågan är hur banker värderar pant i en fastighet där byggnaden uppförts med tidsbegränsat bygglov. Finansieringen kan alltså vara ett problem vid byggnation med tidsbegränsat bygglov.

Om ett tidsbegränsat bygglov endast kan beviljas med fem år innebär det en stor risk för en byggherre som tänker uppföra en byggnad med bostadsmoduler. Alla investerare avser att tjäna pengar på sina

⁸⁷ SKL (2006) *Mobila verksamhetslokaler – flexibla lokallösningar när behoven förändras*. Marknadsfördelningen återger troligen på ett ungefär situationen idag.

investeringar och gäller bygglovets bara fem år är det i praktiken omöjligt. Med ett bygglov på tio år finns det en teoretisk chans att projektet kommer att ge avkastning beroende på var i landet det uppförs.

Lönsamheten i projekt med tidsbegränsade bygglov påverkas av korta avskrivningstider samt kort tid för nedamortering av lån. Kassaflödesmässigt påverkas projekten genom att lånen behöver amorteras ned under tiden för det tidsbegränsade bygglovets, eller i alla fall amorteras ned till ett bedömt restvärde om byggnaden går att flytta eller avyttra på något sätt. En investerare kommer alltid att ta ut så hög hyra som marknaden klarar av och maximera sin avkastning. Kassaflödet ska täcka upp alla kostnader för etablering och demontering, är tiden kort innebär det högre kostnader varje år.

Resultatet i projekten påverkas av korta avskrivningstider. Enligt årsredovisningslagen (1995:1554) 4 kap. 4 § ska anläggningstillgångar med begränsad nyttjandeperiod skrivas av systematiskt över denna period. Kan byggherren beräkna ett restvärde och få sin revisor att godkänna detta torde det räcka att skriva av till restvärdet. Men projekt med tidsbegränsade bygglov kommer ändå att få en högre avskrivningstakt än projekt med permanenta bygglov där avskrivningstiden kanske ligger på 50–100 år.

Byggherren kan också själv påverka hyreskostnaden genom att välja standardmoduler, avvikelser från standardmoduler komplicerar, fördyrar och förlänger leveranstider. Enligt en aktör på marknaden är dagens kunder dåligt insatta i hur man upphandlar billiga bostäder. I stället för att välja de färdigutvecklade alternativen ställs krav vid upphandlingen som utesluter dessa alternativ som kan byggas snabbt och billigt. Det kan öka kostnaden för dem med 30–50 procent.⁸⁸

Sammantaget innebär således lagförslagen mindre risk samt ökade möjligheter för byggherrar att få lönsamhet i byggprojekt med ett tidsbegränsat bygglov. Detta innebär dock inte nödvändigtvis att hyran för de boende minskar då denna sätts marknadsmässigt.

Konsekvenser för grannar/omgivningen

Byggnadsnämnden är endast skyldig att bevilja tidsbegränsat bygglov om åtgärden har stöd i en detaljplanebestämmelse om tillfällig användning av byggnad eller mark. I övriga fall ankommer det på byggnadsnämnden att göra en prövning om ett tidsbegränsat bygglov överhuvudtaget kan beviljas. Kommunen gör en avvägning mellan allmänna och enskilda intressen i 2 kap. PBL och bedömer vilka avsteg som kan göras från vissa av kraven i 8 kap. PBL. För tidsbegränsade bygglov innebär det till exempel att åtgärden får vara planstridig. Det kan i praktiken innebära att en industriverksamhet eller förskola med stöd av tidsbegränsat bygglov får placeras i ett bostadsområde och intill ett en- och tvåbostadshus.

En detaljplan och områdesbestämmelser ger både rättigheter och skyldigheter för kommunen och enskilda. Som påpekades i förarbetena till nuvarande reglering om tidsbegränsade bygglov, missbrukades bestämmelsen till viss del av kommunerna. Kommunerna använde sig av tidsbegränsat bygglov istället för att ändra planen och såg inte heller till att åtgärden upphörde efter att lovet gått ut. Förskolor är ett vanligt

⁸⁸ Pressinformation från Nordic Modulares vd Per Johansson, 2010-09-17.

exempel där tidsbegränsat bygglov ofta använts, eftersom kommunerna enligt skollagen har en skyldighet att ordna barnomsorg. Genom att man vid tidsbegränsade bygglov får frångå krav i detaljplanen och områdesbestämmelserna, minskar även transparensen och förutsebarheten för intilliggande fastighetsägare.

Genomförandetiden för detaljplaner får inte vara kortare än fem år och inte längre än femton år enligt 4 kap. 21 § PBL. Innan genomförandetiden gått ut får planen enligt 4 kap. 39 § PBL endast i undantagsfall ändras eller upphävas mot berörda fastighetsägares bestridande och fastighetsägare har inom denna tidsperiod rätt till ersättning enligt 14 kap. 9 § PBL om deras byggrätt inskränks. Kommunen kan efter genomförandetidens utgång ändra planen så att en planstridig byggnad som har haft tidsbegränsat bygglov blir planenlig och kan få ett permanent bygglov. Har en byggnad haft tidsbegränsat bygglov på femton år (alternativ b), kan lovet sträcka sig över genomförandetidens utgång. Om kommunen väljer att ändra planen efter genomförandetidens utgång så att en planstridig byggnad med tidsbegränsat lov blir planenlig och permanent kan det innebära att grannar förlorar sin byggrätt. En tidsbegränsad och eventuell olägenhet för grannar kan därmed permanentas, utan att de har någon vetorätt eller rätt till ersättning, vilket de haft under genomförandetiden. Den demokratiska förankringsprocessen som är ett av grundsyftena med planläggning, är då förgäves. Denna risk är aktuell vid planer som vunnit laga kraft i nära anslutning till att det tidsbegränsade bygglovet beviljats. Om grannarna lämnat synpunkter på beslutet att anta, ändra eller upphäva en detaljplan, före utgången av granskningstiden och dessa inte blivit tillgodosedda, har de dock rätt att överklaga beslutet.

Boverket föreslår inga ändringar i handläggningskraven för tidsbegränsade bygglov. Regeln om skyldighet för kommunen att höra bl.a. kända sakägare vid avvikelse från detaljplan eller områdesbestämmelser ska även tillämpas vid denna typ av lov. Det innebär att grannar till den planerade åtgärden med tidsbegränsat bygglov, har möjlighet att lämna synpunkter. Kommunen är inte bunden av synpunkterna, men dessa ska ingå i beslutsunderlaget som föredras för byggnadsnämnden. Även beslut om tidsbegränsade bygglov ska expedieras och kungöras enligt formaliakraven i PBL, beslutet om tidsbegränsade bygglov kan överklagas av den som är berörd. Därigenom får grannar insyn och möjlighet till överprövning. Att begränsa möjligheterna att överklaga tidsbegränsade bygglov skulle sannolikt förkorta bygglovsprocessen, men är inget tänkbart alternativ ur demokratisynpunkt. Genom att prövningsgrunderna för byggnadsnämnden och handläggningskraven förblir desamma som enligt gällande regelverk, har boende som berörs möjligheter att framlägga invändningar.

Det är upp till varje byggnadsnämnd att avgöra om tidsbegränsat bygglov direkt ska beviljas på tio eller femton år eller på kortare tid eller inte alls. Byggnadsnämnden gör en intresseavvägning vid prövningen. För grannar kan en utökning av tiden för tidsbegränsade bygglov innebära att de får leva med en eller flera olägenheter under en längre tid än vad som gäller i dag, men det finns regler som skyddar deras intressen enligt vad som redovisats ovan. Sammantaget innebär detta att processen

för tidsbegränsade bygglov, även om tiden för dessa lov utökas, blir rättssäker.

Konsekvenser för byggnadsnämnden och kommunen

För byggnadsnämnden förblir prövningsgrunderna i huvudsak oförändrade. Förändringen är utökningen av tiden och att denna inte behöver delas upp på två perioder som i dag (fem plus fem år). Liksom i dag kan kommunen avgöra för hur lång tid lovet ska beviljas, så förslaget innebär inga ökade administrativa kostnader.

Byggnadsnämnden är inte tvungen att bevilja tio eller femton år direkt, utan kan efter prövning av ärendet även bevilja lov för kortare tid eller inte alls. Innan den beviljade tiden löpt ut, kan sökanden i dessa fall ansöka om förlängning. Byggnadsnämnden prövar då behovet för åtgärden, vilket kan utmynna i en förlängning eller ett avslag. Kommunen är väl insatt i population och bostadssituation i kommunen, och får därmed mer inflytande att påverka möjligheterna till byggande av bostäder om detta är angeläget.

Det är viktigt att byggnadsnämnden bevakar tidsbegränsade bygglov och ser till att åtgärden som lovet avser upphör enligt vad lovet föreskriver för att inte skapa en rättsosäkerhet. Det blev följden när den maximala tiden för tidsbegränsade bygglov var tjugo år.

Om en detaljplan vunnit laga kraft i nära anslutning till att en ansökan om tidsbegränsat bygglov beviljas, kan alternativet för kommunen vara att bara ge tidsbegränsat bygglov så länge det finns genomförandetid kvar. Då finns det möjlighet att ändra planen så att ett permanent bygglov kan beviljas då det tidsbegränsade bygglovet gått ut och intilliggande fastighetsägare har dessutom vetorätt och rätt till ersättning om planändringen medför skada för dem. På så sätt riskerar man inte att urholka det demokratiska systemet med planläggning.

Konsekvenser för tillverkarna

I rapporten "Mobila verksamhetslokaler" konstaterades att moduluthyrningsbranschen i sin helhet är förhållandevis liten och att expansionsmöjligheterna därför borde vara goda. Om lagförslagen ger ökat byggande med tidsbegränsade bygglov torde detta innebära en än mer gynnsam marknad för modultillverkare då efterfrågan på sådana bostäder i så fall ökar.

Vilket redovisats under rubriken "Uppgifter om vilka som berörs av regleringen" är det framför allt lokaler av olika slag som hyrs ut och uppförs med tidsbegränsade bygglov. Bostäder är en liten del av verksamheten. Tillverkarna producerar också främst moduler som används till olika sorters lokaler och kontor. Detta kan komma att ändras något på grund av lagförslaget eftersom det blir lättare att få avkastning på modulbostadsprojekt med tidsbegränsade bygglov. Detta kan tänkas förändra vad som produceras av modultillverkarna.

Bedömning om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Förslaget att förlänga tiden för ett tidsbegränsat bygglov står inte i strid med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU.

Den föreslagna regleringen innebär inte heller att anmälan enligt 6 § förordningen (1994:2029) om tekniska regler måste göras.

Bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdandet och om det finns behov av speciella informationsinsatser

Ingen särskild hänsyn behöver tas till ikraftträdandet men ju tidigare regeln börjar gälla desto bättre förutsättningar finns att få igång byggandet av student- och ungdomsbostäder. Informationsinsatser om regeländringen behövs.

Antalet företag som berörs, vilka branscher företagen är verksamma i samt storleken på företagen

En redogörelse om de företag som förslaget berör återfinns ovan under rubriken *Uppgifter om vilka som berörs av regleringen*.

Vilken tidsåtgång regleringen kan föra med sig för företagen och vad regleringen innebär för företagens administrativa kostnader

Regelförenkling är ett av medlen för att regeringens övergripande mål om fler jobb i fler och växande företag ska uppnås. Målet för regeringens regelförenklingsarbete är att företagens administrativa kostnader för samtliga statliga regelverk ska minska.

De föreslagna lagändringarna innebär sammantaget ingen ökad tidsåtgång för de berörda företagen. Däremot kommer troligen byggnadsnämndernas arbetsbörda minska något då antal ärenden gällande tidsbegränsade bygglov minskar. Detta då ett tidsbegränsat bygglov på fem plus fem år innebär två lovärenden och där förslaget innebär att lovet endast behöver sökas en gång i de fall byggnadsnämnden direkt beviljat lov enligt den högsta tillåtna tiden. Detta innebär minskade administrativa åtagande för byggnadsnämnderna och således besparingar för kommunerna.

Andra kostnader den föreslagna regleringen medför för företagen och förändringar i verksamheten som företagen kan behöva vidta

Några tillkommande kostnader eller andra konsekvenser till följd av förslaget utöver vad som har berörts ovan kan inte förutses.

I vilken utsträckning regleringen kan komma att påverka konkurrensförhållanden för företagen

Det finns starka belägg för att en hög regelbörda påverkar inträdet av nya företag negativt och bidrar på så sätt till ett försämrat konkurrenstryck och entreprenörskap. Med många och krångliga regler minskar viljan hos företagare att kliva in på marknaden, vilket gynnar de som redan är där. Det innebär att aktiva marknadsaktörer vill behålla och kanske till och med öka på mängden regler.⁸⁹ Ett komplext regelverk innebär också ofta

⁸⁹ Tillväxtanalys (2010), se även t.ex. Colwell et al. (1982).

att det tolkas och tillämpas olika beroende på var i landet man befinner sig. Det här ger lokala särkrav när kommuner tolkar regler olika, särkrav som kan göra det svårt att skapa en nationell marknad för exempelvis företag som tillverkar och hyr ut moduler.

Förslagen innebär ingen ökad regelbörda utan endast en ändrad kravnivå i reglerna. De föreslagna regeländringarna kan därför inte anses påverka konkurrensförhållandet mellan de företag som uppför byggnader med tidsbegränsade bygglov.

Hur regleringen i andra avseenden kan komma att påverka företagen

I samband med arbetet har Boverket inte noterat att de föreslagna lagändringarna påverkar företag i något annat avseende än vad som redan beskrivits.

Om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning

Vid utformningen av de föreslagna reglerna har det inte framkommit något skäl till att ta särskilda hänsyn till små företag.

Övriga konsekvenser

Förslaget bedöms inte ge några särskilda konsekvenser ur följande perspektiv:

- miljö,
- jämställdhet.

Konsekvenser för barn

Vad gäller barnperspektivet och exemplet nyuppförda förskolebaracker är dessa per definition byggnad och ska uppfylla de tekniska egenskapskraven i 8 kap. 4 § PBL.

Har barackerna tidsbegränsat bygglov är det dock möjligt att göra avsteg från vissa av de andra kraven i 8 kap PBL, t.ex. tomtkravet. I tomtkravet (8 kap. 9 § sista stycket PBL) anges att om en tomt ska bebyggas med bostäder eller lokaler för fritidshem, förskola eller annan jämförlig verksamhet, ska det på tomten eller i närheten finnas tillräckligt stor friyta som är lämplig för lek och utevistelse. Kravet på friyta gäller även i skälig utsträckning för bebyggda tomter. Det här är ett av kraven som byggnadsnämnden har rätt att göra avkall på vid tidsbegränsade bygglov. Om maxtiden för tidsbegränsade bygglov höjs med fem år kan dessa byggnader vara utan friyta under längre tid än vad som gäller idag.

Konsekvenser för tillgängligheten

Vid tidsbegränsade bygglov får byggnadsnämnden göra avsteg från utformningskravet i 8 kap. 1 § 3 PBL som gäller tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga. I de fall avsteg gjorts från utformningskravet som avser tillgänglighet och användbarhet och maxtiden för tidsbegränsade bygglov höjts med fem år, innebär det att en byggnad är otillgänglig under längre tid än vad som gäller idag.

Flyttning av byggnader

Inledning

I det här avsnittet analyseras inkomna synpunkter och förslag för att underlätta och stimulera byggandet av student- och ungdomsbostäder med stöd av flyttning av byggnad enligt PBL och PBF. För analysen har följande underlag använts:

- regeringsuppdraget⁹⁰,
- möte med Boverkets nätverk för mindre bostäder,
- seminarium med berörda myndigheter, organisationer och företag⁹¹.

Inte förrän i nuvarande plan- och bygglagen definieras begreppet flyttning av byggnad. Begreppet flyttning förekom dock i den nu upphävda lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m. och i den nu upphävda tillhörande förordningen (1994:1215) till den lagen. I 1960 års byggnadsstadga fastställdes att nybyggnad var uppförande av en helt ny byggnad. I anvisningarna till byggnadsstadgan talas det enbart om uppförande av ny byggnad eller tillbyggnad av befintlig. I äldre plan- och bygglagen (ÄPBL) gällde bygglovsplikten för att uppföra byggnader, vilket enligt förarbetena⁹² även inbegrep flyttning av en byggnad till en ny plats. I PBL (2010:900) där bygglov istället ska sökas för nybyggnad infördes legaldefinitionen för att förtydliga att nybyggnad även innebär flyttning av en tidigare uppförd byggnad till en ny plats.

Behovet av att definiera att flyttning av en byggnad är en bygglovspliktig nybyggnad har sin upprinnelse i flyttningen av Kiruna och Malmberget.

Nuvarande regler om flyttning av byggnad trädde i kraft den 2 maj 2011. Lagändringen innebär att en flyttning av byggnad ska prövas som nybyggnad, i allt vad detta innebär. En undantagsparagraf som gav byggnadsnämnderna rätt att göra en bedömning baserat på omständigheterna i

⁹⁰ S2012/8156/PBB (delvis).

⁹¹ I bilaga 4 redovisas berörda myndigheter och relevanta organisationer som Boverket varit i kontakt med under genomförandet av uppdraget.

⁹² Prop. 2006/07:62 *Undantag i vissa fall från tekniska egenskapskrav på byggnadsverk*.

det enskilda fallet infördes via PBL 8 kap. 7 §. I förarbetena till nuvarande reglering framfördes att ÄPBL inte medgav avsteg från nybyggnadskraven, men enligt regeringens bedömning fanns det skäl för att ha en generell reglering av vilka krav som ska vara uppfyllda vid en flyttning oavsett vilken situation som avses. PBL 8 kap. 7 § tillåter därför att uppfyllandet av både utformningskraven och de tekniska egenskapskraven anpassas och att avsteg får göras med hänsyn till flyttningens syfte, byggnadsverkets förutsättningar, kravet på varsamhet och förbudet mot förvanskning.

Synpunkter från berörda aktörer

Synpunkter har framförts på att handläggningstiden för bygglov för att flytta byggnader är alltför komplicerad och tidskrävande. När en byggnad ska flyttas ska hela byggprocessen göras om, trots att samma byggnad en gång tidigare har blivit godkänd i en annan kommun. Byggnadsnämnderna i kommunerna gör även olika bedömningar, vilket kan medföra krav på ombyggnation av den befintliga byggnaden. Detta medför både kostnader och osäkerhet om vad som gäller och vad man kan förvänta sig för besked från byggnadsnämnden, regelverket är inte entydigt.

Synpunkter har också inkommit att gällande krav ska uppfyllas vid uruppförandet och att dessa krav ska gälla den flyttbara byggnadens livstid ut. Det har framförts att vid enbart ändrad lokalisering borde det gå att lätta på kraven, samt att byggnader borde kunna bli BBR-certifierade. Invändningarna mot ovanstående resonemang gäller bristande säkerhet. Byggnadsnämnderna bör kunna ställa krav för att inte riskera att byggnader rasar, att de inte är möjliga osv.

Sammanfattningsvis kan det sägas att det finns en stark övervikt för att förenkla byggprocessen för att åstadkomma en likartad bedömning från alla kommuner, utan att för den skull äventyra säkerheten för brukarna.

Analys av problemställningen

Byggprocessen vid flyttning av byggnad

För att göra det enklare för aktörerna och förkorta handläggningstider, har Boverket tittat på hur man skulle kunna förenkla byggprocessen. Vilka steg som skulle kunna tas bort utan att kontrollen försämrats allvarligt och utan att en god kvalitet hos byggnaderna äventyras.

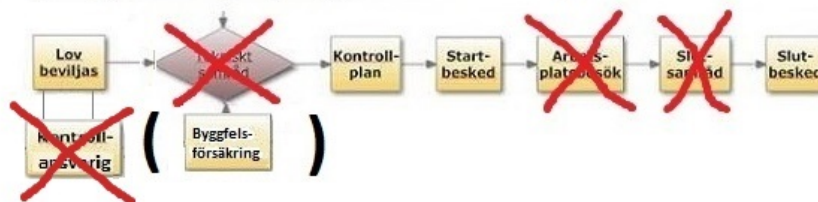
Dagens byggprocess ser ut som nedan beskriven, och är den normala process som Boverket anser bör användas vid flyttning av flera och/eller komplicerade byggnader.

Byggprocessen vid flyttning av byggnad idag



Byggprocessen kan förenklas om flyttningen gäller en enstaka och enkel byggnad samt i vissa fall även vid sammankopplade byggnader som inte är komplicerade, t.ex. när byggnaderna sammankopplas på marknivå. Illustrationen nedan visar vilka moment som i sin helhet eller i delar kan tas bort vid en förenklad process. En utredning som bland annat avser bygghälsförsäkringen har i maj överlämnats till regeringen.⁹³ Boverket uttalar sig därför inte i denna utredning om bygghälsförsäkringen roll i byggprocessen. Vid sammankoppling i höjddled ska den vanliga byggprocessen normalt användas, då bärförmåga och andra väsentliga säkerhetsaspekter som brand och säkerhet vid användning innebär att byggnationen behöver kontrolleras.

Förslag till byggprocess vid flyttning av byggnad av enstaka och enkla byggnader



Den förenklade byggprocessen vid flyttning av enstaka och enkel byggnad kommer att se likadan ut som för enkla ärenden. Bedömningen om en enklare byggprocess kan användas görs av byggnadsnämnden.

Avsikten är inte att den förenklade byggprocessen ska användas för enstaka komplicerade byggnader. En industrihall med stor spännvidd i takkonstruktionen kan inte räknas som en enkel byggnad, trots att den kanske i övrigt uppfyller kriterierna på att vara en enkel konstruktion. När bärförmåga måste beräknas i en konstruktion för att vara säker på att den håller, så kan den inte anses vara en enkel byggnad. En byggnad kan dock innehålla våtrum och ändå bedömas vara en enkel byggnad, när hela byggnaden flyttas som en volym.

Byggprocessen kommer efter författningsförändringarna se likadan ut vid flyttning av enstaka och enkla byggnader som för andra enkla ärenden. I beslut om bygglov skriver man även in beslut om startbesked och fastställande av kontrollplan. När byggnationen är klar, byggnadsnämnden inte har funnit skäl att ingripa och byggherren har visat att alla krav är uppfyllda, så utfärdar byggnadsnämnden ett slutbesked.

⁹³ SOU 2013:10 Rätta byggfelen snabbt! – med effektivare förelägganden och försäkringar.

Boverkets förslag för förenkling av byggprocessen vid flyttning av byggnad

Tekniskt samråd

I PBL 10 kap. 14 § regleras när tekniskt samråd ska äga rum. För att förenkla byggprocessen vid flyttning av enstaka och enkel byggnad bör ett nytt stycke 2 införas som anger att det inte krävs något tekniskt samråd vid flyttning av en enstaka och enkel byggnad, om inte byggnadsnämnden beslutar annat. Paragrafen bör även reglera en möjlighet för byggnadsnämnden att medge undantag från tekniskt samråd även vid flyttning av flera byggnader.

Det krävs inte tekniskt samråd för att flytta enstaka och enkel byggnad om byggnadsnämnden inte beslutar annat. Byggnadsnämnden får besluta att tekniskt samråd inte behövs för att flytta flera och enkla byggnader.

Kontrollansvarig

Av 10 kap. 9 § PBL följer att det ska finnas en kontrollansvarig för varje bygg-, rivnings- och markåtgärd som kräver lov eller anmälan som byggherren utför eller låter utföra. En kontrollansvarig behövs dock inte vid små ändringar av en- eller tvåbostadshus och inte heller vid vissa andra åtgärder som framgår av 7 kap. 5 § PBF. Enligt nu gällande 7 kap. 5 § i PBF anges under 8 punkter när kontrollansvarig inte krävs. I bestämmelsens 7 kap. 5 § PBF sista stycke står att punkterna 2-8 endast gäller om inte byggnadsnämnden beslutar annat. Boverket föreslår att det införs en ny punkt som anger att det inte krävs kontrollansvarig vid flyttning av en enstaka och enkel byggnad. Punkten kan förslagsvis placeras mellan nuvarande punkt 3 och 4. Nuvarande punkt 4 handlar delvis om flyttning av vissa bygglovspliktiga anläggningar och placeringen av den nya punkten blir därför logisk. Det krävs även en följdändring i bestämmelsen så att den föreslagna nya punkten omfattas av byggnadsnämndens rätt att kräva kontrollansvarig vid flyttning av enstaka och enkel byggnad. Det kan vara så att även en enstaka och enkel byggnad är komplicerad eller marken dit den ska flyttas från eller till är problematisk. Bestämmelsen bör också kompletteras med möjligheten för byggnadsnämnden att medge undantag från kravet på kontrollansvarig vid flyttning av flera byggnader då även dessa kan vara relativt enkla att flytta.

7 kap. 5 § p 4 PBF En kontrollansvarig krävs inte för att flytta enstaka och enkel byggnad.

7 kap. 5 § stycke 2 PBF

Första stycket 2-9 gäller endast om byggnadsnämnden inte beslutar annat.

7 kap. 5 § stycke 3 PBF

Byggnadsnämnden får besluta att kontrollansvarig inte behövs för att flytta flera och enkla byggnader.

I bilaga 2 Författningsförslag finns också lagförslagen redovisade. Där finns nuvarande lydelse och föreslagen lydelse.

BBR

Boverket kommer att se över formuleringen av allmänt råd i BBR om flyttning av byggnader.

Övriga ändringar

Några ytterligare ändringar i byggprocessen föreslås inte. Byggnadsnämnden har redan enligt gällande regler möjlighet att inte kalla till slutsamråd för byggåtgärder som omfattas av tekniskt samråd, om det är uppenbart obehövligt. Kravet på att byggnadsnämnden gör minst ett arbetsplatsbesök gäller om startbeskedet har föregåtts av ett tekniskt samråd och arbetsplatsbesök inte kan anses obehövligt. Arbetsplatsbesök ska dock alltid göras vid stora eller komplicerade byggprojekt eller om byggnadsnämnden och byggherren kommit överens om att arbetsplatsbesök ska göras. Både kravet på arbetsplatsbesök och kravet på slutsamråd förutsätter att tekniskt samråd ägt rum. Genom att tekniskt samråd i normalfallet inte behövs vid flyttning av en enstaka och enkel byggnad, så finns inte heller något krav på arbetsplatsbesök eller slutsamråd i dessa fall.

Certifiering av tekniska egenskaper i byggnader

För att lösa problemet med en tidsödande och komplicerad byggprocess för byggnader som lätt kan flyttas föreslår Boverket att byggprocessen ska förenklas som beskrivet ovan, vilket verket tror är en snabbare väg att gå än certifiering av byggnader.

Ett frivilligt nationellt certifieringssystem som legal grund för ett tvingande regionalt nordiskt ömsesidigt erkännande eller helt nationellt sådant kan komma att ifrågasättas av kommissonen, annat medlemsland eller konkurrerande företag som faktiskt eller i vart fall potentiellt handelshindrande. Detta då produkter som erhållit ett sådant nordiskt/nationellt godkännande och ev. märkning, kan antas få en försäljningsfördel jämfört med produkter som saknar detta. Nackdelarna träffar företrädesvis produkter från andra länder som saknar ett sådant godkännandessystem av husbyggnadssatser för just den nordiska/nationella marknaden. De kan då i praktiken tvingas skaffa sig ett sådant nordisk/nationellt godkännande för att i praktiken kunna sälja här, trots att de kanske redan har CE-märkta produkter via ETA. Införande av ett sådant system kan anses strida mot lojalitetsförpliktelser enligt fördraget. Särskilt om systemet inte baseras på de harmoniserade bedömningsmetoderna enligt byggproduktdirektivet och byggproduktförordningen.

I sammanhanget kan nämnas att EU-domstolen nyligen ansett att även certifieringsregler för byggprodukter på det icke harmoniserade området (dvs. produkter som inte omfattas av en harmoniserad standard mandaterad under byggproduktdirektivet eller av ett utfärdat ETA) som tas fram av ett privat (tyskt) certifieringsorgan, och som (tysk) författning refererade till, utgör brott mot fördragets krav på fri rörlighet.

Allmän motivering av förslaget

Förslaget avser flyttning av en enstaka enkel byggnad. Formuleringen enstaka är vald för att betona att det är en byggnad som avses. I PBL förekommer ordet en till exempel i bestämmelserna om bygglovfria åtgärder⁹⁴ (komplementbyggnad/friggebod), men ska enligt förarbetena⁹⁵ inte läsas som att det är begränsat i antalet till en komplementbyggnad. För att undvika tolkningsproblem när en förenklad byggprocess kan tillämpas benämns byggnad i förslaget med enstaka istället för en byggnad. Genom skrivelsen gäller endast om byggnadsnämnden inte beslutar annat finns det möjlighet för byggnadsnämnden att kräva tekniskt samråd även vid flyttning av enstaka byggnad om byggnaden eller marken är av sådan beskaffenhet att uppförandet eller grundläggningen blir komplicerad. Vid sammankoppling av flera byggnader så är huvudregeln den normala byggprocessen, eftersom flyttning av sådana oftast blir mer komplexa och därmed kräver mer kontroll från samhällets sida. Det behöver dock inte vara så även om det handlar om sammankopplade byggnader, exempelvis om dessa är sammankopplade intill varandra på marken. En prövning får då göras i varje enskilt fall om det går att avstå från tekniskt samråd och kontrollansvarig. I de fall tekniskt samråd inte ska hållas, ska byggnadsnämnden ge startbesked redan i beslutet om lov, eller snarast möjligt.⁹⁶

I bilaga 3 Författningskommentarer så kommenteras föreslagna lag- och förordningsändringar per paragraf. Det finns skrivningar om tolkningar av de aktuella paragraferna.

Konsekvensutredning

Enligt uppdraget ska Boverket lämna författningsförslag och beskriva konsekvenserna av förslagen. Förslagen ska vara i överrensstämmelse med EU-rätten.

En konsekvensutredning av regeländringar i lagar, förordningar, föreskrifter och allmänna råd görs för att avgöra huruvida ändringen är samhällsekonomiskt försvarbar. För att kunna ta ställning till detta kan en samhällsekonomisk analys vara till hjälp där regeländringens samhällsekonomiska intäkter och kostnader identifieras, kvantifieras och värderas för att sedan jämföras. Ur ett samhällekonomiskt perspektiv innebär förslaget om flyttning av en enstaka enkel byggnad att byggprocessen kortas ned avsevärt vilket innebär minskade kostnader, administrativa men även andra, för bl.a. byggherrar och kommunala handläggare. Samtidigt innebär förslaget också att vissa byggnader kan flyttas med något mindre kontroll.

I konsekvensutredningen som följer kommer regelförslagets konsekvenser, så långt som möjligt, att identifieras, kvantifieras och värderas för respektive berörd aktör.

⁹⁴ 9 kap. 4 § PBL

⁹⁵ Prop. 2009/10:170 *En enklare plan- och bygglag*

⁹⁶ 10 kap. 22 § PBL

Alternativa lösningar - nollalternativet

Vid analys av en alternativ lösning till ett regeländringsförslag bör frågan först ställas vad som skulle ske om regeländringen inte genomfördes. Detta kallas ofta nollalternativet och beskriver det troliga scenariot om regeländringen inte skulle träda i kraft. Nollalternativet fungerar som utgångspunkt när regeländringens konsekvenser ska identifieras, kvantifieras och värderas.

Som redovisats ovan är grundproblemet att handläggningstiden för att flytta byggnader ses som alltför komplicerad och tidskrävande. Varje gång en byggnad flyttas måste byggprocessen göras om, trots att samma byggnad tidigare har blivit godkänd i en annan kommun. Att kommuner bedömer ärenden olika kan också medföra krav på ombyggnad av den befintliga byggnaden. Blir det ingen regeländring som kortar ner bygglovsprocessen kommer denna situation fortgå med en bygglovsprocess som upplevs som ett hinder av byggherrar som önskar flytta en enstaka enkel byggnad.

Nästa fråga blir då om en nedkortad bygglovsprocess vid flyttning av byggnader kan uppnås på annat sätt. Redan med dagens regler kan kravet på arbetsplatsbesök och slutsamråd bortfalla beroende på byggnadsnämndens behovsprövning.⁹⁷ Någon förenkling av den övriga byggprocessen vid flyttning av byggnad är dock inte möjligt med dagens regler. En regelförändring i PBL respektive PBF utgör därför det enda alternativet.

Uppgifter om vilka som berörs av regleringen

Byggherrar, byggnadsnämnderna och kontrollansvariga berörs primärt av ändringen.

Byggherrar

Byggherre är den som för egen räkning utför eller låter utföra byggnads-, rivnings- eller markarbeten, som t ex husbyggen. Byggherrar kan vara allt från privatpersoner till kommuner och större byggföretag. Enligt data från Statistiska centralbyrån fanns det drygt 20 000 verksamma företag som sysslade med byggtreprenad 2011. 60 procent av dessa var ensamföretagare. Sammantaget sysselsatte företagen cirka 74 000 personer.⁹⁸

Byggnadsnämnder

En kartläggning av länsstyrelsen i Östergötland visar att kommunernas byggnadsnämnder i länet arbetar utifrån vitt skilda förutsättningar. Framför allt beroende på stora skillnader i efterfrågan och resurser, men skillnaderna beror också på olikheter i de uppdrag som kommunfullmäktige genom reglementet har lagt på nämnden. I Östergötland har samtliga kommuner utom de två största, Linköping och Norrköping, en byggnadsnämnd som inte bara hanterar frågor kring PBL utan även andra myndighetsuppgifter. Vanligast är att byggnadsnämnden är sammanslagen med miljönämnden, men även andra kombinationer förekommer.⁹⁹

⁹⁷ Under nollalternativet antas dock att arbetsplatsbesök och slutsamråd behövs vid flytt av byggnad.

⁹⁸ SCB

⁹⁹ *Byggnadsväsendet i Östergötland - Kartläggning av den kommunala byggtillsynen* (2010)

Enligt Boverkets kartläggning från 2008 hanterar varje kommun plan- och byggfrågor i en, två eller i enstaka fall tre nämnder.¹⁰⁰

Det faktum att kommunerna har så vitt skilda förutsättningar vad gäller resurser och kompetens i sina byggnadsnämnder innebär troligtvis att regelförslaget vad gäller kortad byggprocess slår olika mot olika kommuner. För de som är hårt ansatta tidsmässigt innebär förslaget troligtvis mer nytta. Det är svårt att uppskatta det totala antalet byggnadsnämnder i Sverige som berörs av regelförslaget, Givet Sveriges 290 kommuner och Boverkets kartläggning som visar att varje kommun har 1–2 och i enstaka fall 3 nämnder, uppskattas 500 nämnder beröras av regelförslaget.

Kontrollansvariga

Det behövs en kontrollansvariga vid de flesta bygg-, rivnings- och markåtgärder. Om det inte finns en kontrollansvarig kan byggnadsnämnden i flertalet fall inte bevilja lov. På Boverkets webbplats finns ett register med uppgift om alla certifierade kontrollansvariga.¹⁰¹ Registret innehåller uppgifter om namn, adress, telefonnummer, nivå på certifiering, hur länge certifieringen gäller, m.m. Uppgifterna uppdateras kontinuerligt av certifieringsorganen. Det är i första hand tänkt som en service åt byggnadsnämnderna för att de ska kunna kontrollera om en certifiering gäller. Men även privatpersoner använder registret i stor utsträckning när de behöver anlita en certifierad kontrollansvarig. I början av maj 2013 finns drygt 3 300 certifierade kontrollansvariga.¹⁰²

Enligt Boverkets kartläggning av behovet av kontrollansvariga enligt plan- och bygglagen kräver cirka 36 000 ärenden per år i landet en certifierad kontrollansvarig. Boverket uppskattar också att det under rådande byggkonjunktur behövs knappt 2 000 kontrollansvariga för hela landet.¹⁰³

Ekonomiska och andra konsekvenser

Den direkta konsekvensen av lagförslaget är att byggherren i vissa fall kan flytta en byggnad utan att behöva gå igenom en komplett byggprocess. Detta innebär tidsmässiga- och ekonomiska vinster, dels för byggherren och för kommuner och deras bygghandläggare. Mer exakt innebär förslaget att när en enstaka enkel byggnad flyttas krävs:

- ingen kontrollansvarig,
- inget tekniskt samråd,
- inget arbetsplatsbesök,
- inget slutsamråd.

¹⁰⁰ <http://www.boverket.se/Vagledning/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/Byggnadsnamnden/>

¹⁰¹ Ett mindre antal har valt att inte synas i registret.

¹⁰² Boverket (2013) *Kartläggning av behovet av kontrollansvariga enligt plan- och bygglagen*.

¹⁰³ Boverket 2013, *Kartläggning av behovet av kontrollansvariga enligt plan- och bygglagen*

Funktioner och moment som t.ex. kontrollansvarig och tekniskt samråd finns för att säkerställa att regelverken följs och samhällskraven uppfylls. Det är också en trygghet och hjälp för byggherren. Ansvaret för att uppfylla sådana krav har byggherren oavsett om det finns en kontrollansvarig eller om tekniskt samråd hålls. Dock, vissa värden försvinner troligen utan denna kontroll vilket innebär samhällsliga kostnader. Frågan är om de ekonomiska och tidsmässiga vinsterna är större.

Byggherrar – ekonomiska och tidsmässiga vinster

För byggherrar innebär det ekonomiska fördelar om kravet på kontrollansvarig utgår vid flyttning av enstaka byggnad och vid flyttning av flera byggnader om byggnadsnämnden bedömer att det är onödigt. Genom att processen förkortas, bör flyttning kunna ske snabbare och kostnaden för en kontrollansvarig utgår.

Kostnaden för en kontrollansvarig varierar i olika delar av landet och för vilken typ av byggnad som ska uppföras. Ibland är kostnaden fast, ibland sker betalning per timme. Ett genomsnittligt uppdrag, en villa, innebär uppskattningsvis 40 timmars arbete för en kontrollansvarig.¹⁰⁴ För modulbostäder räcker det troligen med cirka 30 timmar. I genomsnitt kostar den kontrollansvariges arbete byggherren 18 000–35 000 kronor, där den lägre kostnaden är lågt satt och avser arbete med en enkel byggnad.

Förslaget att inte kräva tekniskt samråd, och därmed inte heller arbetsplatsbesök eller slutsamråd, innebär att tidskrävande moment försvinner. Uppskattningsvis kortas byggprocessen med fyra veckor eller mer. Flytten och uppförandet på den nya platsen kan därmed ske snabbare vilket innebär ekonomiska vinster för byggherren då spilltiden när byggnaden står outnyttjad minskar. En bostadsmodul som står på lager i stället för uppförd kostar så värdet av den minskade spilltiden är troligen betydande.

Kraven på byggherren att uppfylla de tekniska egenskapskraven förblir desamma som om tekniskt samråd ägt rum. Vid flyttning av byggnad finns dessutom möjligheten att anpassa och göra avsteg från de tekniska egenskapskraven enligt 8 kap. 7 § PBL. Vad byggnadsnämnden ska gå igenom med byggherren vid tekniska samrådet är angivet i 10 kap. 19 § PBL. Eftersom detta moment kan utgå bör det ställas höga krav på underlaget för startbesked. Byggherren måste själv upprätta kontrollplanen på samma sätt som vid övriga enklare ärenden då kravet på kontrollansvarig försvinner. För att få ett slutbesked måste byggherren visa att alla kraven som gäller för åtgärderna enligt lovet, kontrollplanen, startbeskedet eller eventuellt beslut om kompletterande villkor, är uppfyllda. Enligt förarbetena uppfylls detta krav bäst genom den kontrollansvariges utlåtande.¹⁰⁵ I de fall kontrollansvarig inte behövs måste byggherren själv dokumentera arbetet för att kunna visa att kraven är uppfyllda. Detta innebär en administrativ börda och kostnad för byggherren som inte fanns under nollalternativet.

¹⁰⁴ RU 6. Behovet av KA enligt PBL.

¹⁰⁵ Prop. 2009/10:170 s. 326.

Sammantaget innebär förslaget tämligen stora ekonomiska och tidsmässiga vinster för byggherren när denne ges lov att flytta en enkel enstaka byggnad utan kontrollansvarig och tekniskt samråd.

Kontrollansvariga – förlorade uppdrag

För kontrollansvariga blir konsekvensen att de förlorar uppdrag vid flyttning av enstaka byggnad. I dagsläget vid rådande byggkonjunktur så täcks behovet av kontrollansvariga i riket som helhet.¹⁰⁶ När konjunkturen vänder kommer det att krävas fler kontrollansvariga och att undanta flyttning av en enstaka enkel byggnad underlättar situationen så att de kontrollansvariga räcker till för mer komplicerade byggnationer. Vid flyttning av flera eller komplicerade enstaka byggnader ska det finnas en kontrollansvarig, såvida byggnadsnämnden inte gör en annan bedömning.

Byggnadsnämnden i kommunen – minskad handläggningstid

Det är endast för en enstaka byggnad som tekniskt samråd och kontrollansvarig i normalfallet inte krävs. Vid flyttning av flera byggnader är huvudregeln att en normal byggprocess ska användas. Även flera och sammansatta byggnader kan vara okomplicerade att flytta beroende på hur dessa är sammankopplade. Genom förslaget kan byggnadsnämnden i det enskilda fallet förenkla byggprocessen även för dessa. Detta kan vara en svår bedömning för kommunen att göra, men vid osäkerhet kan byggnadsnämnden välja den normala byggprocessen då den alltid är huvudalternativet för sammansatta byggnader.

Utan tekniskt samråd, arbetsplatsbesök och slutsamråd sparas tid. Det är svårt att bedöma tidsvinsterna, men i normalfallet rör det sig om ett antal veckor även i kommuner där handläggstiden är kort. I kommuner med mycken byggnation och långa handläggningstider kan tidsvinsten bli avsevärd. Det är alltid byggherrens ansvar att se till att samhällskraven följs, även när det inte finns en kontrollansvarig. En kontrollansvarig ska notera avvikelser och vid behov meddela byggnadsnämnden. De flesta byggherrar strävar efter att följa regelverket, men det finns byggherrar som medvetet eller omedvetet bryter mot reglerna. Om kontrollansvarig inte finns med som en opartisk kontrollfunktion vid flyttning av byggnad, finns också en risk att samhället inte får kännedom om de fall då byggherren brutit mot regelverket.

Byggnaden och kontrollfunktioner

Funktionerna och momenten i PBL¹⁰⁷ finns för att säkerställa att regelverk följs och samhällskrav uppfylls vilket ger säkra byggnader. Framför allt är det en hjälp och säkerhet för byggherren som ytterst bär ansvaret för att samhällets krav uppfylls. Om en byggnad flyttas utan kontrollansvarig och utan tekniskt samråd, ökar risken för att enkla byggnader har bristande säkerhet. Eftersom det bara är vid flyttning av en enstaka enkel byggnad som dessa lovprocessfunktioner kan slopas, anses denna risk vara liten.

Om inte byggherren är ytterst samvetsgrann kommer byggnadsnämnden få mindre vetskap om problem och avvikelser på bygget och det

¹⁰⁶ RU 6. Behovet av KA enligt PBL

¹⁰⁷ 10 kap 11 § PBL

kan öka behovet av tillsyn från kommunens sida. De frågor som skulle ha behandlats på det tekniska samrådet måste byggherren ensam ta ansvar för, vilket kan upplevas som överväldigande för ovana byggherrar. Byggherren har dock alltid det fulla ansvaret, den kontrollansvariges uppgift är att kontrollera kontrollen. Om en byggherre själv begär att samråd ska hållas, måste det genomföras. Byggherrar bör informeras om denna möjlighet. Byggnadsnämnden kan då också besluta att samråd ska hållas, men att det inte behövs en kontrollansvarig.

Kostnadssidan av förslaget antas således också vara liten.

Bedömning om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Förslaget att ta bort vissa moment ur lovprocessen för flyttning av en enkel enstaka byggnad står inte i strid med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU. Byggherren är fortsatt ansvarig för att uppfylla samhällets krav på byggnaders tekniska egenskaper. Den föreslagna regleringen behöver inte heller anmälas enligt 6 § förordningen (1994:2029) om tekniska regler.

Bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdandet och om det finns behov av speciella informationsinsatser

Ingen särskild hänsyn behöver tas till tiden för ikraftträdandet men ju tidigare regeln börjar gälla desto bättre förutsättningar finns att få igång byggandet av student- och ungdomsbostäder. Informationsinsatser om regeländringen behövs.

Antalet företag som berörs, vilka branscher företagen är verksamma i samt storleken på företagen

En redogörelse om de företag som förslaget berör återfinns ovan under rubriken *Uppgifter om vilka som berörs av regleringen*.

Vilken tidsåtgång regleringen kan föra med sig för företagen och vad regleringen innebär för företagens administrativa kostnader

De föreslagna författningsförändringarna innebär sammantaget en minskad regelmängd. Som redovisats under rubriken *Byggherrar – ekonomiska och tidsmässiga vinningar* innebär förslaget stora tidsmässiga besparingar för kommuner och byggherrar då flera moment i lovprocessen försvinner vad gäller flyttning av enstaka enkla byggnader. Sammantaget innebär det minskade administrativa kostnader för kommun och byggherrar. Detta är förslagets primära konsekvens och motivet till att regeln ändras.

Andra kostnader den föreslagna regleringen medför för företagen och förändringar i verksamheten som företagen kan behöva vidta

Några tillkommande kostnader eller andra konsekvenser till följd av förslaget utöver vad som har berörts ovan kan inte förutses.

I vilken utsträckning regleringen kan komma att påverka konkurrensförhållanden för företagen

De föreslagna regeländringarna kan inte anses påverka konkurrensförhållandena för de byggherrar som flyttar och uppför enkla och enstaka byggnader.

För kontrollansvariga kan ändringsförslaget innebära en förändrad konkurrenssituation. Förslaget innebär att efterfrågan på kontrollansvariga minskar något vilket i teorin innebär ökad konkurrens om jobben. Dock, som redovisades under rubrik *Kontrollansvariga – förlorade uppdrag*, täcks behovet av kontrollansvariga knappt ens under rådande lågkonjunktur i byggbranschen. När konjunkturen vänder kommer det att krävas fler kontrollansvariga.

Hur regleringen i andra avseenden kan komma att påverka företagen

I samband med arbetet har Boverket inte noterat att de föreslagna författningsändringarna påverkar företag i något annat avseende än vad som redan beskrivits.

Särskild hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Vid utformningen av de föreslagna reglerna har det inte framkommit något skäl till att ta särskilda hänsyn till små företag.

Övriga konsekvenser*Konsekvenser för miljön*

Att processen för att flytta och på nytt uppföra en byggnad kortas ned kan vara positivt för miljön om antal transporter reduceras. Även det faktum att kontrollansvarig och tekniskt samråd kan slopas innebär ett minskat antal resdagar totalt sett.

Konsekvenser för jämställdhet, barn och personer med en funktionsnedsättning

Den föreslagna regeländringen gynnar eller missgynnar inte barn eller personer med funktionsnedsättningar. Inte heller innebär förslaget något för jämställdheten.

Informationsinsatser

Boverket har i uppdrag att genomföra informationsinsatser för att:

- klargöra vilka möjligheter som finns att bygga och utforma student- och ungdomsbostäder med dagens regler,
- visa möjligheten till att lämna tidsbegränsade bygglov,
- informera om vilka krav som ställs i dag och undantag som kan göras vid byggandet av tillfälliga bostäder.

Informationsinsatserna kommer att ske under hösten 2013. Målet med informationsinsatserna är att klargöra vilka regler som gäller när man ska bygga eller ändra student- och ungdomsbostäder. Boverket kommer att sammanställa texter till olika målgrupper och kommunicera via Boverkets kanaler exempelvis webbseminarier, artiklar på webbplatsen, nyhetsbrev, filmer och trycksaker. Målgrupperna för informationsinsatserna är framför allt kommuner, byggherrar och projektörer.

Andra regler

Inledning

I detta avsnitt presenteras och analyseras inkomna och iakttagna synpunkter kring andra regelverk, förutom PBL, PBF och BBR, som påverkar byggandet av student- och ungdomsbostäder och som inte tagits upp i de tidigare avsnitten. Då detta är ett område som till stora delar ligger utanför Boverkets juridiska huvuddomäner och expertisområden ligger fokus i detta avsnitt på att lyfta fram problemen, istället för på konkreta författningsändringsförslag.

Eftersom det finns många lagar, förordningar, föreskrifter och allmänna råd som på olika sätt, direkt eller indirekt, påverkar byggandet av student- och ungdomsbostäder, kommer enbart de regler som fått särskild uppmärksamhet under utredningen att behandlas här.

För analysen har följande källor och underlag använts:

- regeringsuppdraget¹⁰⁸,
- möte med Boverkets nätverk för mindre bostäder,
- synpunkter från externa experter,
- seminarium med berörda myndigheter, organisationer och företag¹⁰⁹,
- artiklar i tidskrifter och tidningar.

Skattelagstiftning – Hyresbostäder och ägarbostäder

Synpunkter från berörda aktörer

Boverket har fått in många synpunkter från olika aktörer om att hyresrätten, den kanske vanligaste upplåtelseformen när det gäller student- och ungdomsbostäder, är skattemässigt missgynnad i förhållande till andra upplåtelseformer.

¹⁰⁸ S2012/8156/PBB.

¹⁰⁹ I bilaga 4 redovisas berörda myndigheter och relevanta organisationer som Boverket varit i kontakt med under genomförandet av uppdraget.

Utifrån de synpunkter som Boverket fått in från berörda aktörer, intresseorganisationer och andra berörda myndigheter, bedömer Boverket att det är en ganska allmänt spridd uppfattning att byggandet av hyresbostäder skulle öka i förhållandet till produktionen av villor och bostadsrätter om de ekonomiska skillnaderna mellan hyresrätter och ägandebostäder jämnades ut på något vis. Det är speciellt lagstiftningen kring moms- och ränteavdrag, där ägandebostäder ger rätt till avdrag medan hyresbostäder inte ger det, som upplevs som orättvis. I samband med dessa diskussioner har vi fått in förslag på att bland annat mervärdesskattelagstiftningen (momsen) för bostäder borde ses över.

Analys

Skattelagstiftningen verkar onekligen ha stor betydelse för vilka typer av bostäder som byggs. Genom att minska de ekonomiska ojämlikheterna mellan ägarbostäder och hyresbostäder borde man därför på ett effektivt sätt kunna öka de ekonomiska incitamenten till att bygga fler hyresbostäder för bland annat studenter och ungdomar.

Regeringen har tillsatt en utredning om hur man kan minska de skatteekonomiska ojämlikheterna mellan hyresbostäder och ägarbostäder. Bostadsbeskattningskommittén (FI 2012:04) arbetar med dessa frågor och ska lägga fram sitt förslag senast den 15 januari 2014.

Lag om byggfelförsäkring m.m. (1993:320) - Byggfelförsäkring

Synpunkter från berörda aktörer

Lagen om byggfelförsäkring syftar framförallt till att skydda de boende mot ohälsa och ekonomiska kostnader på grund av byggfel. Det har dock fastställts att byggfelförsäkringen vid konstaterade byggfel är svår att få utbetalad. Detta har i praktiken lett till att byggfelförsäkringen snarare upplevs som en belastning och merkostnad än ett skydd av de boende.

Analys

Byggfelförsäkringen har utretts i bland annat följande utredningar:

- Lagen om byggfelförsäkring – en utvärdering (SOU 2005:30),
- Skydd mot fel och obestånd inom bostadsbyggandet (Ds 2007:8),
- Bygg – helt enkelt! (SOU 2008:68),
- Rätta byggfelen snabbt! – med effektivare förelägganden och försäkringar (SOU 2013:10).

Jordabalk (1970:994) – Panträtt för lånefinansiering

Synpunkter från berörda aktörer

När det gäller jordabalkens betydelse för byggandet av student- och ungdomsbostäder har särskilt problemet med säkerheter för lån när det byggs bostäder på arrenderad mark lyfts fram. Boverket har noterat att

det förekommit fall då initialt planerade student- och ungdomsbostäder inte har byggts på grund av detta.

Analys

Boverket konstaterar att det verkar finnas ett behov av att förstärka möjligheterna till att få lån för bostadsbyggande på arrenderad mark. Om man förbättrar lånemöjligheter till byggande på arrenderad mark skulle förmodligen antalet nybyggda student- och ungdomsbostäder på arrenderad mark att öka.

Nordisk utblick

Student- och ungdomsbostäder i Norden

I den nordiska utblicken jämför Boverket regelverket för byggande av student- och ungdomsbostäder i Norge, Danmark och Finland.

Under arbetes gång har det varit vissa svårigheter att få fram lämpligt faktaunderlag för att göra den jämförande studien. Texten i den nordiska utblicken bygger därför i stor utsträckning på hur Boverket har uppfattat den information som funnits att tillgå genom intervjuer och tolkningar av regelverket i respektive land. Inom projektet har de nordiska ländernas regelverk, olika vägledande dokument och rapporter studerats. Intervjuer har gjorts med sakkunniga tjänstemän på de olika ländernas motsvarande myndighet till Boverket.

Det är brist på student- och ungdomsbostäder i alla nordiska länder. 2012 gjorde NSBO, Föreningen nordiska studentbostäder en jämförelse av studentbostadssituationen i de nordiska länderna. Texten nedan baseras på fakta från den jämförelsen.

År 2011 hade Sverige flest studenter i Norden, 433 540 och flest studentbostäder, 83 000. Enligt dessa siffror finns det studentbostäder till 19 procent av studenterna, men enligt SCB:s undersökningar finns siffror som visar att det i Sverige finns studentbostäder för 25–30 procent av studenterna. Att siffrorna varierar beror troligtvis på att det förekommer studentbostäder i till exempel så kallade dubbletter i Sverige där två studenter delar bostad och därmed finns det följaktligen boende för fler studenter än vad som framgår av statistiken.

De senaste tre åren har det byggts cirka 600 nya studentbostäder i Sverige och i Norge har det byggts cirka 3 200. Men trots att det har byggts många studentbostäder i Norge är det bara 14 procent av studenterna som har tillgång till en studentbostad. Behovet av att bygga fler studentbostäder är alltså stort även i Norge.

Danmark har 231 100 studenter och 64 400 ungdomsbostäder. Det indikerar att 28 procent har tillgång till en studentbostad, men i praktiken är siffran något lägre eftersom begreppet studentbostad inte används på samma sätt i Danmark som i övriga Norden. Bostäder för unga kallas ungdomsboliger och i den kategorin ingår även studentbostäder. I en

ungdomsbolig kan alla studerande bo oavsett studienivå. En del av dessa bostäder är även reserverade för ungdomar med sociala eller ekonomiska problem som inte har möjlighet att hyra en bostad på den vanliga marknaden.

I Finland är det enligt statistik bara 11 procent av studenterna som har tillgång till en studentbostad men den siffran stämmer inte helt. Detta beror på att studentbostaden i Finland vanligtvis är en större bostad som delas av 2–3 studerande där varje studerande har ett eget rum, men kök och hygienrum delas av alla i bostaden. På vissa orter finns det även bostäder där varje studerande har ett eget hygienrum, men köket är gemensamt. Enligt SOA (Suomen opiskelija-asunnot ry = Finlands studentbostäder) finns cirka 310 000 studenter och 37 000 studentbostäder. Då de flesta studentbostäder delas av flera studenter finns det därmed boende för totalt cirka 67 000 studenter. Så i praktiken finns det studentbostad till ungefär 21 procent av studenterna i Finland.¹¹⁰

Bostadsutformning och tillgänglighet i student- och ungdomsbostäder

Gemensamt för alla nordiska länder är att samma byggregler gäller för student- och ungdomsbostäder som för övriga bostäder. I Norge finns ett undantag om lägre krav på tillgänglighet i studentbostäder och i Finland har några studentbostadsprojekt med minskad tillgänglighet byggts i experimentsyfte.

I Sverige finns en del lättnader i regelverket för student- och ungdomsbostäder där undantag kan göras från avskiljbarhetskravet, det vill säga att varken rummet för daglig samvaro, rummet för sömn och vila eller rummet med inredning och utrustning för matlagning behöver vara avskiljbart. Om det finns ett gemensamt kök kan hela eller delar av köket flyttas ut till gemensamma delar.

Sverige har mer detaljerade regler för bostadsutformning än de övriga nordiska länderna. Ett resultat av detta är att det i övriga nordiska länder är möjligt att samutnyttja funktioner för till exempel sömn och samvaro samt möjligheten att samutnyttja funktioner för hemarbete och måltider.

I Norge, Danmark och Finland finns det inte några regler för hur många som maximalt får dela på ett kök i till exempel en studentkorridor. I Norge och Danmark finns inte heller några regler kring hur många personer som får dela på ett hygienrum i ett kompisboende eller korridorboende. I Finland måste varje bostad ha ett eget hygienrum men då de flesta studentbostäder i Finland består av en större bostad som delas av fler studenter är det vanligast att 2–3 studenter delar på ett hygienrum och ett kök. Ett resultat av att dessa funktioner kan samutnyttjas i alla nordiska länder utom i Sverige är att de kan bygga bostäder med färre kvadratmetrar och med mer flexibla planlösningar.

En annan skillnad mellan Sverige och de övriga nordiska länderna är att för bostäder i Sverige beräknas måtten i hygienrummet utifrån en rullstolsradie på 130 cm, medan Norge, Danmark och Finland beräknar måtten i hygienrummet utifrån en rullstolsradie på 150 cm för ett tillgängligt hygienrum. Detta innebär att ett tillgängligt hygienrum kan

¹¹⁰ Nordic Report 2012 - A comparative study of the student accommodation market in the Nordic countries

byggas drygt 1 m² mindre i Sverige. Men det finns ett stort antal hygienrum i Danmark som inte byggs utifrån en rullstolsradie på 150 cm. Detta beror på att det finns olika tillgänglighetsnivåer och enligt byggreglerna är tillåtet att bygga hygienrum som endast uppfyller den lägsta graden av tillgänglighet, nivå C. I de projekt där det finns krav på att hygienrummet ska vara tillgängligt enligt nivå A eller B utformas det utifrån en rullstolsradie på 150 cm.

Norge

I Norge är universell utformning infört i plan- och bygningsloven med målsättningen att skapa tillgängliga miljöer. Med universell utformning menas att miljöer och produkter ska utformas så att de kan användas av alla människor i så stor utsträckning som möjligt utan behov av anpassning eller speciell utformning.¹¹¹

För studentbostäder ställs samma krav på byggregler (Byggteknisk forskrift) som för övriga bostäder, men det finns undantag för tillgänglighet.

Sedan 1 april 2012 behöver bara 20 procent av enheterna i ett projekt som har fått stöd från Kunnskapsdepartementet (Husbanken) uppfylla kraven på tillgänglighet. För de resterande 80 procent av enheterna är det tillräckligt att de uppfyller kravet om besökstillgänglighet, det vill säga att en rullstolsburen person ska kunna komma på besök i bostaden, men får använda toaletten på en annan plats på våningsplanet.

Det ska för besökare alltså finnas tillgång till en tillgänglig toalett på varje våningsplan i byggnader som kräver hiss. Byggnader som är tre våningar eller högre kräver hiss.

När undantaget trädde i kraft 1 april 2012 gällde undantaget endast för studentbostadsorganisationer och studentstiftelser som bygger studentbostäder för uthyrning. Föreskriften reviderades i april 2013 och nu gäller undantaget för alla aktörer som avser att bygga studentbostäder för uthyrning.

Eftersom undantaget från tillgänglighetskravet endast har funnits i drygt ett år finns det i dagsläget inte några färdigställda projekt. I ett av projekten som nu är under uppförande med de nya tillgänglighetsreglerna är de icke tillgängliga hygienrummen ungefär hälften så stora som de tillgängliga hygienrummen. Genom att 20 procent av bostäderna är tillgängliga och 80 procent av bostäderna endast har besökstillgänglighet väntas den totala projektkostnaden enligt byggherren bli cirka 15–20 procent lägre än om alla bostäderna hade byggts med mått anpassade till gällande tillgänglighetskrav i Norge.¹¹² I Sverige skulle dock skillnaden inte bli lika stor då måtten i bostaden och i hygienrummet kan dimensioneras utifrån en rullstolsradie på 130 cm i stället för 150 cm som är dimensionerande i Norge.

Danmark

I Danmark regleras kravet på tillgänglighet i Byggningsreglementet 2010 (BR 10). Enligt BR 10 3.2.1 ska bostäder vara tillgängliga för alla oavsett handikapp. Tillgänglighetsfrågorna bör enligt BR 10 komma in tidigt i

¹¹¹ NOU 2005:8, Norges Offentlige utredninger

¹¹² Forskrift om tekniske krav til byggverk, Byggteknisk forskrift

planeringsprocessen så att det blir en naturlig del av utformningen av bostaden och därmed inte behöver ses som en speciallösning för personer med olika handikapp. För student- och ungdomsbostäder gäller samma tillgänglighetsregler som för övriga bostäder.

I Danmark finns tre kvalitetsnivåer av tillgänglighet, C, B och A där C är den lägsta nivån av tillgänglighet. Reglerna i BR 10 motsvarar nivå C. Nivå B innebär en högre tillgänglighetsnivå kopplad till olika standarder, SBI-anvisningar med mera. Den högsta kvalitetsnivån A används mestadels till utformning av bostäder och vårdinrättningar där ett stort vårdbehov finns.

Eftersom det i byggreglerna endast är krav på att den lägsta nivån av tillgänglighet behöver uppfyllas innebär det vissa svårigheter att jämföra tillgängligheten i de nordiska länderna. Det som är tillgängligt enligt lag i Danmark uppfyller därför kanske inte tillgänglighetskraven i Sverige eller Finland.

Vid uppförande av student- och ungdomsbostäder ska det enligt BR 10 vara nivåfri tillgång till entréer, in till lägenheterna och i gemensamma delar.

Precis som i Sverige krävs hiss i flerbostadshus med tre våningar eller högre.

När det gäller hygienrum anges i BR 10 3.2.2 att det ska finnas ett fritt avstånd på 1,1 meter mellan t.ex. handfat och toalett. Det innebär att ett godkänt tillgängligt hygienrum i Danmark inte uppfyller samma krav på tillgänglighet som i Sverige, Norge och Finland enligt Boverkets bedömning.¹¹³

Finland

Tillgängligheten i den bebyggda miljön och i byggandet grundar sig på målen i den finska markanvändnings- och bygglagstiftningen. I markanvändnings- och bygglagstiftningens 5 § stadgas bland annat att målen för områdesplaneringen är att skapa en trygg, hälsosam, trivsamt och socialt välfungerande livsmiljö och omgivning som tillgodoser behoven hos barn, äldre och personer med nedsatt funktionsförmåga. I lagens 117 § stadgas bland annat att byggnaden bör ”i den mån byggnadens användning det förutsätter, lämpa sig även för de personers bruk vars rörelse- eller funktionsförmåga är begränsad”.

Byggbestämmelsesamling F1 2005 – Miljöministeriets förordning om den hinderfria byggnaden gäller enligt 53 § i markanvändnings- och bygglagen förvaltnings- och servicebyggnader samt byggnader som innehåller arbetslokaler och affärs- och servicelokaler. Föreskrifterna och anvisningarna gäller även för bostadshus och utrymmen som hör till boendet. För utformning av bostaden gäller G1- förordningen om bostadsplanering.

Byggreglerna beträffande tillgänglighet gäller även för student- och ungdomsbostäder. Men under de senaste åren har några studentbostadsprojekt i experimentyfte beviljats undantag från bestämmelserna beträffande dimensionering av hygienutrymmen i enskilda bostäder. En förutsättning för detta undantag har varit att det har funnits ett tillräckligt antal tillgängliga studentbostäder i studentbostadsstiftelsens

¹¹³ BR 10, Byggnadsreglementet 2010

bostadsbestånd. En annan förutsättning har varit att det på entrénivån i alla trapphus byggs hygienrum som är dimensionerade och försedda med lämplig utrustning för personer som rör sig med hjälp av rullstol eller hjulförsett gångredskap. Dessa hygienrum är avsedda för studenternas gäster med begränsad rörelse- eller funktionsförmåga. Några projekt har även beviljats undantag från hisskravet som innebär att flerbostadshus med tre eller fler våningar måste ha hiss.

I Finland planeras några förändringar i byggreglerna för tillgänglighet under 2013-14. Det har diskuterats att en del lättnader skulle kunna införas för studentbostäder om erfarenheterna från de projekt som beviljats undantag visar sig vara tillräckligt goda.¹¹⁴

Tidsbegränsade bygglov och flyttning av byggnader

I alla nordiska länderna finns möjligheten att uppföra flyttbara och tillfälliga byggnader med ett tidsbegränsat bygglov. I Sverige används denna möjlighet som ett sätt att på kort tid få fram bostäder för att lösa en akut brist på exempelvis studentbostäder. Byggnaderna uppförs vanligen på platser där ett permanent bygglov inte kan ges av olika anledningar och oftast handlar det om ett tillfälligt utnyttjande av marken väntan på t.ex. detaljplaneläggning.

Till skillnad från Sverige används denna möjlighet inte i någon större utsträckning i Norge, Danmark eller Finland.

Tidsperioden för ett tidsbegränsat bygglov i Sverige är fem år med möjlighet till förlängning i ytterligare fem år. Totalt kan alltså ett tidsbegränsat bygglov ges för högst tio år i Sverige. Det är en betydligt längre tidsperiod än i de övriga nordiska länderna.

Norge

I Norge används tidsbegränsade bygglov då man för en specifik åtgärd på en plats avser att placera en eller flera tillfälliga byggnader. Denna typ av byggnader används främst till förskolor och skolor och det är därför inte så vanligt att byggnader med tidsbegränsat bygglov används till bostäder. Men möjligheten har använts i några fall i väntan på att permanenta studentbostäder ska byggas klart eller renoveras samt vid akut bostadsbrist vid terminsstart. Dessa bostäder har då uppförts som modulbyggnader med mycket små bostäder på 10–11 kvadratmeter med eget hygienrum men ett gemensamt kök som många studenter delar på, ibland delar upp till 40-50 personer på ett kök. I Norge ses detta som en mycket temporär lösning och som endast bör användas under ett par år för att lösa en akut bostadsbrist i samband med att nya studentbostäder byggs eller att befintliga bostäder renoveras i ett område.

Enligt plan- och bygningsloven betraktas byggnader som tillfälliga om de ska stå högst två år på en plats.

För byggnader som ska stå kortare tid än två månader på en plats krävs inget tillstånd men i praktiken gäller samma byggregler för dessa som för byggnader som ska stå tillfälligt på en plats i högst två år.

För byggnader som är avsedda att tillfälligt stå på en plats ges undantag från vissa materiella krav, och bestämmelserna i plan- og bygningslovningen gäller endast när så är lämpligt, pbl § 30-5. I grunden gäller

¹¹⁴ Miljöministeriet, Finland

brandkrav, avståndskrav, tillgänglighetskrav, krav på miljöförhållandena samt krav på arkitektonisk utformning. Då det inte är möjligt att uppfylla dessa krav kan dispens sökas. Vid uppförande av tillfälliga byggnader kan det vara skäl att ge dispens. Vilka krav som är aktuella att ge dispens för bedöms i varje enskilt fall. När det gäller tillfälliga byggnader som ska användas som bostäder är det viktigt att tillgodose kraven om brand-säkerhet, byggnadens placering på tomten, bärförmåga, säkerhet vid användning och tillgänglighet. Arealplaner har normalt inte bindande verkan för tillfälliga byggnader.

I Norge ges alltså bygglov för maximalt två år för tillfälliga byggnader.

Om en tillfällig byggnad ska stå på en plats längre än två år ses den inte som en tillfällig byggnad även om tillståndet förlängs. I en sådan situation krävs det normalt en vanlig bygglovansökan till kommunen enligt pbl §§ 20-1, 20-2 c och 20-3 andra stycket.

Det finns en möjlighet att förlänga den tvååriga tidsperioden genom att söka dispens enligt plan- och bygningsloven kapitel 19. Om dispens medges eller inte beror på om byggnaden uppfyller angivna kriterier i kapitel 19. Det finns inga regler som anger för hur länge tillståndet kan förlängas. Enligt Direktoratet för byggkvalitet i Norge finns ingen statistik över hur vanligt det är att kommunerna ger dispens för att byggnaden ska få stå på samma plats längre än två år.

Vid de tillfällen då en tillfällig byggnad blir stående längre än två år utan att ansökan om förlängning av tillstånd har gjorts betraktas byggnaden som olovlig. Kommunen kan då kräva att byggnaden tas bort. Kommunen är ansvarig för att lagen följs och ska bevaka olovliga byggnader. I Norge har det funnits problem med att byggnader blir ståendes utan tillstånd för längre tid än två år vilket medförde att lagstiftningen skärptes år 2008.¹¹⁵

Danmark

I Danmark förekommer tidsbegränsade bygglov för tillfälliga och flyttbara byggnader i mycket liten utsträckning som en lösning för att på kort tid skapa nya bostäder som kan lösa en akut brist på student- och ungdomsbostäder.

Byggnation av bostäder inkluderat student- och ungdomsbostäder ses i Danmark som en långsiktig investering av uppbyggandet av bostadsbeståndet. De allra flesta bostäderna byggs därför med ett vanligt bygglov och som permanenta byggnader.

Studentkullarna varierar i storlek, men utgångspunkten för bostadsbyggandet i Danmark är det långsiktiga användandet av en bostad. Om det i framtiden uppstår ett minskat behov av studentbostäder kan de användas till andra typer av bostäder, kontor, äldreboende eller byggas om till någon annan användning.

I de fall då ett tidsbegränsat bygglov ges för tillfälliga byggnader är det oftast i särskilda situationer då det finns ett behov att tillfälligt placera byggnader för att inkvartera en pågående verksamhet i samband med byggnation, renovering eller återuppbyggnad efter till exempel en brand. Ofta handlar det då om tillfälliga byggnader för skolor eller företag.

¹¹⁵ Direktoratet for byggkvalitet, Norge

Ett tidsbegränsat bygglov för flyttbara byggnader kan i Danmark ges för högst tre år och byggnaden måste sedan flyttas till en ny plats. Bygglovet kan förlängas men då måste en ny bygglovansökan göras och om förlängning av bygglovet beviljas eller inte bedöms i varje enskilt fall. Om ett nytt bygglov inte kan beviljas måste byggnaden flyttas från platsen. Vid flyttning av en byggnad till en ny plats sker en sedvanlig bygglovsprocess.

För en tillfällig byggnad med ett tidsbegränsat bygglov gäller i grunden samma byggregler som för ett permanent bygglov, men vissa undantag kan göras för energikrav, material, färg och form. Men säkerhetskrav, brandkrav, tillgänglighetskrav och konstruktionskrav ska vara uppfyllda.

För att undantaget från energikravet ska gälla får inte byggnaden användas på platsen i mer än tre år. (Byggningsreglementet kapitel 7.3.1 stycke 2).

Det långsiktiga resonemanget kring uppförande av bostäder i Danmark kan vara en bidragande orsak till att det är en låg efterfrågan på produktion av studentbostäder i temporära och flyttbara byggnader.

En annan orsak kan vara att det är svårt att få god ekonomi i projekt med flyttbara byggnader då bygglovet är begränsat till tre år och osäkerheten om bygglovet kommer att beviljas för mer än tre år påverkar troligtvis också till att denna typ av flyttbara byggnader med tidsbegränsat bygglov inte är särskilt attraktivt för produktion av student- och ungdomsbostäder.¹¹⁶

Finland

I Finland kan tillfälliga byggnader byggas med bygglov enligt 176 § i markanvändnings- och bygglagen. Ett sådant tillstånd kan ges för högst fem år, tillståndet kan förlängas efter fem år men då krävs ett tillstånd för undantag och markanvändnings- och bygglagens 171 och 172 § gäller i en sådan situation. Det är relativt ovanligt att tillståndet förlängs efter fem år.

För studentbostäder har möjligheten att uppföra tillfälliga byggnader använts mest för riktigt tillfällig inkvartering vid terminsstart då många studenter i universitetsstäderna snabbt måste få tag på en bostad. Oftast finns behovet bara i ett par månader under hösten och byggnaderna flyttas sedan. Det har därför i de flesta fall inte funnits något särskilt behov av förlängning av tillståndet för tillfälliga inkvarteringar.

Flyttning och nyuppställning av tillfälliga byggnader kräver ett nytt tillstånd.

För tillfälliga byggnader kan vissa undantag göras. Grundregeln är att undantag som kan vara en risk för människors säkerhet och hälsa inte får göras, men vissa lättnader finns till exempel när det gäller energikravet.¹¹⁷

Buller i planläggningen

Gemensamt för alla nordiska länder är att det inte finns några särskilda regler för buller när det gäller student- och ungdomsbostäder jämfört med övriga bostäder.

¹¹⁶ Energistyrelsen, Danmark

¹¹⁷ Miljöministeriet, Finland

Riktvärdena för buller varierar något mellan länderna, men skillnaderna beror främst på att de nordiska länderna använder olika mått för att mäta buller. I praktiken är därmed riktvärdena i både Norge, Danmark och Finland på ungefär samma nivå som de riktvärden som tillämpas i Sverige.

I Norge och Danmark har man valt att övergå till de mätvärden för buller som beslutats inom EU. I Finland anger man riktvärdet för buller som ekvivalent ljudnivå för dag respektive natt och i Sverige mäts buller utifrån en ekvivalent ljudnivå baserad på 24 timmar. Detta innebär att det är svårt att göra en enkel jämförelse mellan de olika länderna gällande till exempel högsta tillåtna riktvärden för buller.

Gemensamt för alla nordiska länder är att man betonar vikten av att åtgärda buller vid källan. Detta kan till exempel göras genom minskad trafikmängd särskilt andelen tung trafik, sänkta hastigheter, tyst asfalt och tyst markbeläggning samt nya typer av tystare däck. Sänkta hastigheter ger förutom en tystare ljudmiljö också en ökad säkerhet i trafiken och en förbättrad luftkvalitet.

Huvudstrategin i alla nordiska länder för planering av nya bostäder är att inte tillåta bostäder i mycket bullerutsatta områden men då dessa områden kan ha andra värdefulla bostadskvaliteter såsom t.ex. närhet till kommunikationer och ett centralt läge i staden kan undantag göras för byggnation. Detta är förutsatt att bullret inte är konstant utan varierar med dygnets timmar. En annan förutsättning för att byggnation ska kunna ske i dessa områden är att bullerskyddande åtgärder vidtas till exempel i form av bullerbarriärer, placering av rummen i bostaden, tillgång till "tyst" utvistelse i närheten av bostaden samt andra tekniska lösningar (burspråk, inglasningar, fasadisolering, bullerdämpande fönster etc.) för att minska ljudnivån inomhus.

Norge

I Norge tillämpas följande vägledning för buller utomhus: Veileder til Miljøverndepartementets retningslinje for behandling av støy i arealplanlegging (støyretningslinjen). Huvudsyftet med vägledningen är att skapa en långsiktig planering av markområden för att förebygga och minska störningar av buller. I Norge delas marken in i olika zoner beroende på hur bullerutsatta områdena är. För de olika zonerna beskrivs sedan vilka riktvärden som ska tillämpas i respektive zon.

Vägledningen används även vid lokaliseringsprövning av ny bebyggelse och andra etableringar i syfte att utforma dessa så att nya bullerkällor begränsas. Vägledningen innehåller också rekommendationer och exempel på olika bullerdämpande åtgärder som kan vidtas i befintliga områden med bostäder samt olika tekniska lösningar för att minska buller vid planering av nya bostäder.

Danmark

I Danmark är enligt Miljøstyrelsen cirka 785 000 bostäder utsatta för högre bullernivåer än vad riktlinjerna anger. Buller från vägar är den vanligaste störningskällan i Danmark och ungefär en tredjedel av alla bostäder ligger i områden där gränsvärdet för buller överskrider, huvuddelen av dessa bostäder ligger i storstäderna.

Riktlinjer för utomhusbuller finns i vägledningar från Miljøstyrelsen, vägledning 4/2007 och 1/1997.

En nationell strategi för att minska buller från vägtrafiken har tagits fram innehållande exempel på åtgärder för att minska vägtrafikbuller. I samband med detta gav Miljøstyrelsens ut en ny vägledning (vejledning nr. 4/2007) som bland annat behandlar buller från trafiken.

Finland

I Finland har statsrådet utfärdat ett beslut om riktvärden för bullernivåer (993/1992) Riktvärdena tillämpas vid planering av markanvändning och trafikplanering. År 2006 tog statsrådet ett principbeslut om reducering av buller. Enligt beslutet måste bullernivåerna och exponeringen för buller utomhus minskas i Finland. En statlig policy för buller antogs därför, som innebär att till 2020 ska antalet personer som bor i bullerutsatta miljöer begränsas. För att uppnå detta mål har riktlinjer tagits fram för att minska bland annat buller från vägtrafiken.

Statligt stöd till byggnation av student- och ungdomsbostäder

Norge

I Norge finns ett statligt stöd att söka för att bygga studentbostäder. Det gäller både för nyproduktion och vid ombyggnad till studentbostäder. Syftet med stödet är att stimulera byggandet av studentbostäder samt att kunna skapa prisvärda hyresbostäder för studenter. Stödet delas ut av Kunnskapsdepartementet (KD) och förvaltas av Husbanken.

Fram till och med i april 2013 har det endast varit möjligt för studentbostadsorganisationer och studentstiftelser att söka bidraget, men numera kan alla som avser att bygga studentbostäder för uthyrning söka stödet.

Stortinget beviljar årligen medel till byggande av studentbostäder och storleken på det totala stödet som delas ut varierar från år till år. Stödet anges i antal boendeenheter där 1 boendeenhet är lika med 1 student. Det finns ett övre tak för den totala projektkostnaden för respektive boendeenhet. Stödet är något högre i storstäderna, men generellt sett är storleken på stödet cirka 30 procent av den totala byggkostnaden oavsett storlek på universitetsort.

Stöd ges till:

- nyproduktion av studentbostäder,
- köp och renovering av befintliga byggnader som byggs om till studentbostäder,
- renovering av redan befintliga studentbostäder (gäller endast i vissa fall),
- ombyggnad av bostäder som inte uppfyller dagens byggkrav eller av andra orsaker inte är lämpliga som studentbostäder.

Danmark

I Danmark byggs bostäder för målgruppen unga och då målgruppen unga och studerande ofta sammanfaller ses studentbostäder som en del av det totala bostadsbeståndet för unga. Det är därför svårt att ge en exakt bild

av hur många studentbostäder som finns i bostadsbeståndet. De flesta bostäder som byggs för unga har finansierats med ett statligt stöd som subventionerar ca 40–50 procent av byggprojektets kostnad.¹¹⁸

Finland

I Finland är flertalet av student- och ungdomsbostäderna finansierade med ett statligt räntestödslån, ARA. Stöd ges för den del av räntan som överstiger 3,4 procent.

Förutom räntestödsbidraget finns ett ytterligare statligt stöd att söka som täcker cirka 10 procent av ett bostadsprojekts byggkostnad¹¹⁹.

Det är brist på hyresbostäder i Finland och som en åtgärd för att stimulera bostadsbyggandet har reglerna nyligen ändrats vilket innebär att räntenivån har sänkts från 3,4 procent till 1,7 procent för hyresbostäder. Det betyder att stöd ges numera för den del av räntan som överstiger 1,7 procent. Detta gynnar dock inte byggandet av student- och ungdomsbostäder då de ingår i gruppen specialbostäder där räntenivån 3,4 procent fortfarande gäller.¹²⁰ Indirekt kan ändå gruppen studenter och ungdomar gynnas av sänkningen då det förväntas bli fler hyresbostäder att tillgå på marknaden.

Referenser

Föreningen nordiska studentbostäder, NSBO (2012) *Nordic Report 2012: - A comparative study of the student accommodation market in the Nordic countries.*

Byggteknisk forskrift (TEK10)

Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)
pbl LOV-2008-06-27-71

Bygningsreglementet BR 10
Byggeloven

Markanvändnings- och bygglagen

G1 FINLANDS BYGGBESTÄMMELSESAMLING

Bostadsplanering. Föreskrifter och anvisningar 2005, Miljöministeriets förordning om bostadsplanering

F1 FINLANDS BYGGBESTÄMMELSESAMLING

Hinderfri byggnad. Föreskrifter och anvisningar 2005, Miljöministeriets förordning om den hinderfria byggnaden

¹¹⁸ Nordic Report 2012 - A comparative study of the student accommodation market in the Nordic countries

¹¹⁹ Miljöministeriet, Finland

¹²⁰ www.ara.fi

Litteratur

- Boverket (2002). *Bostadsbyggande och byggkostnader åren 1960 till 1999*. Karlskrona: Boverket. ISBN: 91-7147-705-5
- Boverket (2008). *Var finns plats för våra barn? - en rapport om trångboddhet i Sverige*. Karlskrona: Boverket. ISBN: 91-7147-979-
- Boverket (2009). *Student söker bostad*. Karlskrona: Boverket. ISBN 978-91-86342-82-1
- Boverket (2010). *Konsekvensutredning av Boverkets allmänna råd 2009:1 om lokalisering av bostäder i områden utsatta för flygbuller*
- Boverket (2011). *Boverkets byggregler (föreskrifter och allmänna råd), BBR, BFS 2011:6*. Karlskrona: Boverket.
- Boverket (2011). *Boverkets föreskrifter och allmänna råd om funktionskontroll av ventilationssystem och certifiering av sakkunniga funktionskontrollanter, OVK, BFS 2011:16*. Karlskrona: Boverket.
- Boverket (2011). *Boverkets föreskrifter och allmänna råd om hissar och vissa andra motordrivna anordningar, H12, BFS 2011:12*. Karlskrona: Boverket.
- Boverket (2008). *Boverkets föreskrifter och allmänna råd om tillämpning av europeiska konstruktionsstandarder (eurokoder), EKS, BFS 2008:8*. Karlskrona: Boverket.
- Boverket (2008). *Buller i planeringen, Boverkets allmänna råd 2008:1. Planera för bostäder i områden utsatta för buller från väg- och spårtrafik*. Karlskrona: Boverket. ISBN 978-91-85751-72-3
- Boverket (2009). *Flygbuller i planeringen. Boverkets allmänna råd 2009:1*. Karlskrona: Boverket. ISBN 978-91-86342-34-0
- Boverket (2013). *Kartläggning av behovet av kontrollansvariga enligt plan- och bygglagen. (Rapport 2013:18)*. Karlskrona: Boverket. ISBN pdf: 978-91-7563-029-8
- Bygga-bo-dialogen (2009) *Provprojekt i stadsförvaltning*. Boverket. Dnr: 4080-1916/2004-6:578.
- Byggnadsstadgan (1959:612)
- Chalmers tekniska högskola, Arbets- och miljömedicin, Göteborgs universitet, Stockholms universitet och Karolinska institutet *Ljudlandskap för bättre hälsa. Resultat och slutsatser från ett multidisciplinärt forskningsprogram 2008*, ISBN 978-91-7876-5331

- Colwell, Peter F och Yavas, Abdullah (1992). *The value of building codes*, *Journal of the American Real Estate and Urban Economics Association*, vol. 20, 4, s. 501-517
- Colwell, Peter F och Kau, James B. (1982). *The economics of building codes and standards*. Ingår i Johnson, Bruce (red.) *Resolving the Housing Crisis: Government Policy, Decontrol, and the Public Interest* (kap. 3). Cambridge
- Dehring, Carolyn A. (2006). *The Value of Building Codes*, University of Georgia
- Didón m.fl. (2011). *Plan- och bygglagen (2010:900): en kommentar*. Norstedts Juridik
- Ds 2010:20. *Bortom fagert tal – om bristande tillgänglighet som diskriminering*
- Europaparlamentet och Europeiska unionens råd (2002). *Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/49/EG om bedömning och hantering av omgivningsbuller*
- Europaparlamentet och Europeiska unionens råd (2010). *Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/31/EU av den 19 maj 2010 om byggnaders energiprestanda (omarbetning)*
- Förordning (1994:1215) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m.
- Förordning (1994:2029) om tekniska regler.
- Förordningen (2004:675) om omgivningsbuller
- Förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.
- Handisam (20139, Hur är läget 2013? – *Uppföljning av funktionshinderpolitiken*.
- Högskoleverket (2012). *Högskoleverkets årsrapport 2012 - Universitet och högskolor*. (Rapport 2012:10 R). Stockholm: Högskoleverket. ISSN 1400-948X
- Ivar Jörgensen och Owe Åhlund, Byggnadsfunktionslära Lunds universitet, Arkitektursektionen, (1984), *Rapport R6:1984 Fullskalestudier av bostadsentréer*, Lund.
- Kommerskollegium, Konkurrensverket, NUTEK (1996) *Byggsektorn – spelregler för ökad konkurrens*, Kommerskollegium rapport 1996:1 Konkurrensverkets rapportserie 1996:5
- Konjunkturinstitutet (2012). *Miljö, ekonomi och politik 2012*, Stockholm: Konjunkturinstitutet, ISBN 978-91-86315-38-2
- Lag (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m.
- Lag (1995:1649) om byggande av järnväg
- Listokin, David och Hattis, David B. (2005). *Building codes and housing, Cityscape: A journal of policy development and research*, vol.8, nr. 1
- Luftfartslagen (2010:500).
- Länsstyrelsen Östergötland (2010). *Byggnadsväsendet i Östergötland - kartläggning av den kommunala byggtillsynen 2010*. Löpnummer 2010:15. ISBN: 978-91-7488-266-7
- Martin, Carlos (2005). Response to "Building codes and Housing" by David Listokin and David B. Hattis". *Cityscape: A journal of policy development and research*, vol.8, nr. 1
- Miljöbalken (1998:808).

- Naturvårdsverket: *Riktvärden för trafikbuller vid nyanläggning eller väsentlig ombyggnad av infrastruktur: förslag till utveckling av definitioner*, 2001.
- Naturvårdsverket: *Riktlinjer för externt industribuller*, 1978:5
- Naturvårdsverket: *Allmänna råd om buller från byggplatser*, 2004:15.
- Noam, Eli M. (1983). The Interaction of Building Codes and Housing Prices, *AREUEA Journal*, vol. 10
- Plan- och byggförordning (2011:338).
- Plan- och bygglag (SFS 2010:900).
- Prop. 1999/2000:79 *Från patient till medborgare – en nationell handlingsplan för handikappolitiken*.
- Prop. 1997/98:90 *Följdlagstiftning till miljöbalken m.m.*
- Prop. 1996/97:53 *Infrastrukturinriktning för framtida transporter*.
- Prop. 2006/07:62 *Undantag i vissa fall från tekniska egenskapskrav på byggnadsverk*.
- Prop. 2006/07:122 *Ett första steg för en enklare plan- och bygglag*.
- Prop. 2008/09:35 *Framtidens resor och transporter*.
- Prop. 2009/10:170 *En enklare plan- och bygglag*.
- SCB (2005). *Det livslånga lärandet*, 2005:01
- SOU 2000:44 *Från byggsekt till byggsektor*
- SOU 2002:115 *Skärpning gubbar! Om konkurrensen, kvaliteten, kostnaderna och kompetensen i byggsektorn*
- SOU 2013:10 *Rätta byggfelen snabbt! – med effektivare förelägganden och försäkringar*.
- Statens bostadskreditnämnd (2008). *Samband mellan bostadsmarknad, arbetskraftens rörlighet och tillväxt*. dnr: 17-83/08. Karlskrona: BKN
- Statens bostadskreditnämnd (2011). *Finanskrisens påverkan på bostadsbyggandet i Europa - Vad hände och vad finns att lära?* Stockholm: BKN. Dnr 17-41/11
- Statens folkhälsoinstitut (2008). *Onödig ohälsa – hälsoläget för personer med funktionsnedsättning*. (FHI R 2008:13). Östersund: Statens folkhälsoinstitut. ISBN: 978-91-7257-547-9
- Statens institut för byggnadsforskning, (1970), *Rapport R12:1970 Anatomi för planera II - IV*, Stockholm.
- Statens institut för byggnadsforskning, (1970), *Byggforskningens informationsblad B13:1971. Normalbostadens utformning med hänsyn till rörelsehindrad*, Stockholm.
- Statens institut för byggnadsforskning (1976), *Byggforskningens informationsblad B4:1975, Kök även för handikappad*, Stockholm.
- Stigler, George J. (1971). The Theory of Economic Regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science*. Vol 2, no 1. s 3-21
- Stockholms stad och länsstyrelsen i Stockholms län 2000-2012.
- Tillväxtanalys (2010). *Regelbördans ekonomiska effekter – en teoretisk och empirisk analys*, Östersund: Tillväxtanalys
- Trafikverket (2012). *Samhällsekonomiska principer och kalkylvärden för transportsektorn: ASEK 5*. Stockholm: Trafikverket
- Trivector 2012 *Behovet av certifierade kontrollansvariga – Hur ser det ut i kommunerna?*

U.F.O.S och Sveriges Kommuner och Landsting (2006). *Mobila verksamhetslokaler – flexibla lokallösningar när behoven förändras*. Stockholm: SKL. ISBN-13: 978-91-7164-124-3

Ungdomsstyrelsen (2011). *Fokus 11 – en analys av ungas bostadssituation*. (Ungdomsstyrelsens skrifter 2011:4). Stockholm: Ungdomsstyrelsen. ISBN 978-91-85933-51-8

Väglag (SFS 1971:948).

WHO (2011) *Burden of disease from environmental noise – quantification of healthy life years lost in Europe*, the WHO European Center for Environmental and Health

Årsredovisningslagen (1995:1554)

Internetkällor

www.studentbostadsforetagen.se
www.boverket.se
www.scb.se
www.allabolag.se

Bilaga 1 Uppdraget

Uppdrag att föreslå författningsändringar i syfte att stimulera byggande av student- och ungdomsbostäder

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Boverket att

- se över det regelverk och de vägledningar som påverkar byggandet av student- och ungdomsbostäder med en boarea om högst 35 m² och föreslå de ändringar på lag-, förordnings-, föreskrifts- och vägledningsnivå som behövs för att stimulera och underlätta framväxt och byggande av sådana bostäder,
- utreda vilka avsteg som bör kunna göras från kraven i 8 kap. plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, vid tidsbegränsat bygglov enligt 9 kap. 33 § samma lag samt ta fram en vägledning i syfte att tydliggöra vilka undantag som är möjliga att göra,
- utreda möjligheter och behov av att förlänga tidsperioden för tidsbegränsade bygglov,
- utreda möjligheter att förenkla bygglovsprocessen vid flyttning och nyuppställning av tillfälliga byggnader,
- genomföra informationsinsatser om möjligheten att lämna tidsbegränsade bygglov och vilka krav som ställs och vilka undantag som kan göras vid byggande av tillfälliga bostäder, och
- genomföra informationsinsatser i syfte att klargöra vilka möjligheter som finns att bygga och utforma student- och ungdomsbostäder med dagens regler.

Boverket ska lämna författningsförslag och beskriva konsekvenserna av förslagen. Förslagen ska vara i överensstämmelse med EU-rätten.

Boverket ska redovisa sitt uppdrag till Regeringskansliet (Socialdepartementet) senast den 1 juli 2013. Redovisningen ska hänvisa till det

diarienummer som detta beslut har. Informationsinsatserna ska genomföras under 2013.

I samband med uppdragets fullgörande ska Boverket hämta in synpunkter från berörda myndigheter och andra relevanta aktörer.

Bakgrund

Det råder generell brist på bostäder i Sveriges storstadsregioner, men flera rapporter visar att det är särskilt svårt för unga att etablera sig på bostadsmarknaden. I Boverkets rapport Bostadsmarknaden 2012-2013 från 2012 bedömer drygt hälften av landets kommuner, totalt 154 kommuner att det råder brist på bostäder som unga efterfrågar. Bristen är särskilt stor i storstadsregionerna och i de större högskoleorterna. Men bostadsbrist för unga förekommer även i övriga regioner,

Studentbostadssituationen skiljer sig åt mellan olika delar av landet. Vid en genomgång av nyligen genomförda utredningar kan man dock konstatera att det finns en utbredd och bestående brist på studentbostäder i universitetsorterna Stockholm, Göteborg, Lund, Malmö samt Uppsala. Bland de nämnda orterna har Stockholm en särskilt akut studentbostadssituation.

Mellan läsåren 2006/2007 och 2010/2011 tillkom drygt 60 000 studenter samtidigt som 1 300 studentbostäder byggdes.

Av Boverkets byggregler (BFS 2011:6) framgår att bostadslägenheter för studerande eller ungdomar, med en boarea om högst 35 m², inte behöver ha avskiljbart rum för matlagning, daglig samvaro eller sömn och vila. Om bostaden har avskiljbara delar av rum för matlagning behöver dessa delar inte ha fönster mot det fria. Rum för matlagning, måltider och daglig samvaro kan sammanföras till gemensamma utrymmen. De gemensamma utrymmena ska då i skälig utsträckning kompensera för inskränkningarna i de enskilda lägenheterna. I de fall rum för matlagning är gemensamt får max 12 lägenheter dela på det. I övrigt ställs samma krav vid byggande av student- och ungdomsbostäder som vid byggande av andra bostäder.

Av 9 kap. 33 § PBL framgår att ett tidsbegränsat bygglov får ges för en åtgärd som uppfyller något eller några men inte alla förutsättningarna för ett ordinarie bygglov, bl.a. framgår att undantag kan göras från de s.k. utformningskraven i 8 kap. 1-3 §§ PBL. Bestämmelsen fick denna innebörd som en följd av ändringarna propositionen Ett första steg för en enklare plan- och bygglag (prop. 2006/07:122). Av förarbetena framgår dock inte närmare vilka undantag som bör kunna göras från exempelvis utformningskraven.

Enligt 9 kap. 33 § PBL framgår vidare att ett tidsbegränsat bygglov får ges för högst fem år med möjlighet till förlängning i fem år. Från byggindustrin har framförts att fem år är en för kort tid för att investeringen ska vara lönsam.

Tidsbegränsade bygglov används ofta för flyttbara byggnader vid tillfälliga behov såsom evakueringslägenheter. En svårighet vid flytt av sådana byggnader är att de vid en ny placering räknas som nybyggnad, varvid de vid prövningstillfället gällande byggreglerna ska tillämpas. Om de tekniska kraven i exempelvis Boverkets byggregler har skärpts efter det att byggnadsmodulen tillverkades kan det innebära att modulen inte

längre uppfyller gällande krav och därför inte kan flyttas och återanvändas, Detta kan vara en hämmande faktor för användandet av denna typ av byggnader,

Regeringen avser att avsätta 3 000 000 kronor under 2013 för genomförande av uppdraget under förutsättning att riksdagen beviljar medel för ändamålet.

Skälen för regeringens beslut

Mot bakgrund av den brist som finns på både student- och ungdomsbostäder i flera kommuner finner regeringen det angeläget att vidta åtgärder för att öka utbudet av sådana bostäder.

Mot bakgrund av detta bör Boverket ges i uppdrag att

- se över det regelverk och de vägledningar som styr byggandet av student- och ungdomsbostäder med en boarea om högst 35 m² och föreslå ändringar på lag-, förordnings-, föreskrifts- och vägledningsnivå som behövs för att stimulera och underlätta framväxt och byggande av dessa,
- utreda vilka avsteg som bör kunna göras från kraven i 8 kap, plan-och bygglagen(2010:900), förkortad PBL, vid tidsbegränsat bygglov enligt 9 kap. 33 § i samma lag samt ta fram en vägledning i syfte att tydliggöra vilka undantag som är möjliga att göra,
- utreda möjligheter och behov av att förlänga tidsperioden för tidsbegränsade bygglov, samt
- utreda möjligheter att förenkla bygglovsprocessen vid flyttning och nyuppställning av tillfälliga byggnader.

I detta sammanhang bör Boverket bl.a. se över vilka utformningskrav och tekniska egenskapskrav som ställs på student- och ungdomsbostäder. Krav som har sin bakgrund i oacceptabel risk för miljön, människors hälsa eller säkerhet bör tillgodoses men i övrigt är frågan om alla student- och ungdomsbostäder behöver uppfylla samma krav som övriga bostäder. Vidare är frågan i vilken utsträckning krav på gemensamhetsutrymmen behöver ställas. Analysen bör ta hänsyn till både nybyggnad och ändring av byggnader. Avvägningen av vilka utformningskrav och tekniska egenskapskrav som behöver ställas på student- och ungdomsbostäder bör tydligt framgå.

Översynen av regelverket bör innehålla en analys av om undantagen av kraven vid tidsbegränsat bygglov bör kunna utökas ytterligare exempelvis genom att också avse de s.k. tekniska egenskapskraven, om tiden för tidsbegränsat bygglov borde förlängas och om nya bemyndiganden behövs på lag- eller förordningsnivå i syfte att tydliggöra vilka undantag från utformningskraven respektive de tekniska egenskapskraven som ska kunna göras.

Boverket bör göra en utblick i Norden för att se hur de övriga nordiska länderna hanterar frågan.

I översynen bör Boverket överväga den tid för vilka av tidsbegränsade bygglov kan ges är lämplig, samt hur lättnader i de byggnadstekniska kraven vid nybyggnation kan utvidgas vid flyttning av byggnader som i tidigare prövning uppfyllt alla tillämpliga krav,

Boverket bör lämna författningsförslag och beskriva konsekvenserna av förslagen. Förslagen ska vara i överensstämmelse med EU-rätten.

I samband med uppdragets fullgörande (jfr s. 1) bör Boverket inhämta synpunkter från berörda myndigheter, som exempelvis Myndigheten för handikappolitisk samordning (Handisam) för att tillgodose tillgänglighetsbehov för unga och studenter med funktionsnedsättning samt med Socialstyrelsen i frågor som berör människors hälsa och säkerhet.

Vidare bör Boverket även

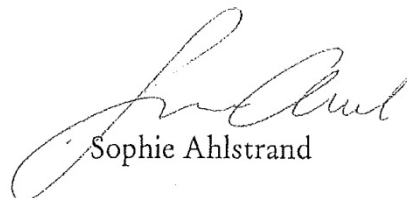
- genomföra informationsinsatser om möjligheten att lämna tidsbegränsade bygglov och vilka krav som ställs och vilka undantag som kan göras vid byggande av tillfälliga bostäder, och
- genomföra informationsinsatser i syfte att klargöra vilka möjligheter som finns att bygga och utforma student- och ungdomsbostäder med dagens regler.

Inte sällan är det tillämpningen och inte reglerna i sig som är begränsande för aktörerna på marknaden. Det är därför viktigt att informera om hur reglerna bör tillämpas för att undvika att ett bygge inte blir av på grund av missuppfattningar om hur reglerna ska tolkas och tillämpas. Det är i detta sammanhang viktigt att det av väglednings- och informationsinsatserna tydligt framgår vilka undantag från de ordinarie byggreglerna som kan göras vid tidsbegränsade bygglov.

På regeringens vägnar



Stefan Attefall



Sophie Ahlstrand

Bilaga 2 Författningsförslag

Förslag till ändringar i plan- och bygglagen (2010:900), PBL

Härigenom föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen (2010:900), dels att 1 kap, 4 §, 4 kap. 29 §, 8 kap. 7 §, 9 kap. 33 §, 10 kap. 14 § ska ha följande lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap. Syfte, innehåll och definition

4 § I denna lag avses med
allmän plats: en gata, en väg, en park, ett torg eller ett annat område som enligt en detaljplan är avsett för ett gemensamt behov,

bebygga: att förse ett område med ett eller flera byggnadsverk,

...

...

tillbyggnad: ändring av en byggnad som innebär en ökning av byggnadens volym,

...

underhåll: en eller flera åtgärder som vidtas i syfte att bibehålla eller återställa en byggnads konstruktion, funktion, användningssätt, utseende eller kulturhistoriska värde, och

ändring av en byggnad: en eller flera åtgärder som ändrar en byggnads konstruktion, funktion, användningssätt, utseende eller kulturhistoriska värde.

4 § I denna lag avses med
allmän plats: en gata, en väg, en park, ett torg eller ett annat område som enligt en detaljplan är avsett för ett gemensamt behov,

bebygga: att förse ett område med ett eller flera byggnadsverk,

...

...

studentbostad: bostad avsedd för studerande vid universitet, högskola eller annan eftergymnasial utbildning.

tillbyggnad: ändring av en byggnad som innebär en ökning av byggnadens volym,

...

underhåll: en eller flera åtgärder som vidtas i syfte att bibehålla eller återställa en byggnads konstruktion, funktion, användningssätt, utseende eller kulturhistoriska värde, och

ungdomsbostad: bostad avsedd för personer som inte är äldre än 30 år.

ändring av en byggnad: en eller flera åtgärder som ändrar en byggnads konstruktion, funktion, användningssätt, utseende eller kulturhistoriska värde.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse***4 kap. Reglering med detaljplan och områdesbestämmelser****Tillfällig användning**

29 § Tiden för tillfällig användning får förlängas med högst fem år i sänder. Den sammanlagda tiden får dock inte överstiga tjugo år.

alternativ a:

29 § Tiden för tillfällig användning får förlängas med högst fem år i sänder. Den sammanlagda tiden får dock inte överstiga tio år.

alternativ b:

29 § Tiden för tillfällig användning får förlängas med högst fem år i sänder. Den sammanlagda tiden får dock inte överstiga femton år.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse***8 kap. Krav på byggnadsverk, byggprodukter, tomter och allmänna platser****Undantag från utformnings- och egenskapskraven på byggnadsverk**

7 § Vid ändring eller flyttning av en byggnad får kraven i 1 och 4 §§ anpassas och avsteg från kraven göras med hänsyn till ändringens omfattning eller flyttningens syfte samt med hänsyn till byggnadens förutsättningar och till bestämmelserna om varsamhet och förbud mot förvanskning i detta kapitel. Avsteg från kraven i 1 § 3 och 4 § första stycket 8 får dock göras endast om det med hänsyn till ändringens omfattning eller flyttningens syfte och byggnadens standard är uppenbart oskäligt att uppfylla kraven.

Det som enligt första stycket gäller i fråga om en byggnad ska tillämpas också på andra anläggningar än byggnader.

Första och andra styckena gäller inte i fråga om krav som alltid ska uppfyllas enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 2 § 4.

7 § Vid ändring eller flyttning av en byggnad får kraven i 1 och 4 §§ anpassas och avsteg från kraven göras med hänsyn till ändringens omfattning eller flyttningens syfte samt med hänsyn till byggnadens förutsättningar och till bestämmelserna om varsamhet och förbud mot förvanskning i detta kapitel. Avsteg från kraven i 1 § 3 och 4 § första stycket 8 får dock göras endast om det med hänsyn till ändringens omfattning eller flyttningens syfte och byggnadens standard är uppenbart oskäligt att uppfylla kraven. Vid inredning av vind med student- eller ungdomsbostäder om högst 35 m² behöver dock inte kraven på tillgänglighet och användbarhet i 1 § 3 och 4 § första stycket 8 uppfyllas.

Det som enligt första stycket gäller i fråga om en byggnad ska tillämpas också på andra anläggningar än byggnader.

Första och andra styckena gäller inte i fråga om krav som alltid ska uppfyllas enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 2 § 4.

*Nuvarande lydelse**Ny lydelse***9 kap. Bygglov, rivningslov och marklov m.m.****Tidsbegränsade bygglov**

33 § För en åtgärd som uppfyller något eller några men inte alla förutsättningar enligt 30–32 §§ får ett tidsbegränsat bygglov ges, om sökanden begär det och åtgärden avses att pågå under en begränsad tid. Ett sådant lov ska ges, om åtgärden har stöd i en detaljplanebestämmelse om tillfällig användning av byggnad eller mark.

Ett tidsbegränsat bygglov får ges för högst fem år. Tiden kan på sökandens begäran förlängas med högst fem år i taget. Den sammanlagda tiden får överstiga tio år endast om lovet ska användas för ett ändamål som avses i 9 §.

alternativ a:

33 § För en åtgärd som uppfyller något eller några men inte alla förutsättningar enligt 30–32 §§ får ett tidsbegränsat bygglov ges, om sökanden begär det och åtgärden avses att pågå under en begränsad tid. Ett sådant lov ska ges, om åtgärden har stöd i en detaljplanebestämmelse om tillfällig användning av byggnad eller mark.

Ett tidsbegränsat bygglov får ges för högst tio år. Sökanden kan ansöka om förlängning om byggnadsnämnden inte beviljat lov enligt den högsta tillåtna tiden. Den sammanlagda tiden får överstiga tio år endast om lovet ska användas för ett ändamål som avses i 9 §.

alternativ b:

33 § För en åtgärd som uppfyller något eller några men inte alla förutsättningar enligt 30–32 §§ får ett tidsbegränsat bygglov ges, om sökanden begär det och åtgärden avses att pågå under en begränsad tid. Ett sådant lov ska ges, om åtgärden har stöd i en detaljplanebestämmelse om tillfällig användning av byggnad eller mark.

Ett tidsbegränsat bygglov får ges för högst femton år. Sökanden kan ansöka om förlängning om byggnadsnämnden inte beviljat lov enligt den högsta tillåtna tiden. Den sammanlagda tiden får överstiga femton år endast om lovet ska användas för ett ändamål som avses i 9 §.

*Nuvarande lydelse**Ny lydelse***10 kap. Genomförandet av bygg-, rivnings- och markåtgärder****Tekniskt samråd**

14 § I fråga om sådana åtgärder som avses i 3 § ska byggnadsnämnden utan dröjsmål efter att lov har getts eller anmälan har kommit in kalla till ett sammanträde för tekniskt samråd, om

3. det krävs en kontrollansvarig enligt det som följer av 9 och 10 §§,
4. ett sådant samråd inte är uppenbart obehövligt, eller
5. byggherren har begärt ett sådant samråd.

En kallelse enligt första stycket ska vara skriftlig och skickas till byggherren och den eller dem som är kontrollansvariga. Kallelsen ska också skickas till dem i övrigt som enligt detta kapitel ska ges tillfälle att delta i samrådet eller som enligt byggnadsnämndens bedömning bör ges tillfälle att delta.

.

14 § I fråga om sådana åtgärder som avses i 3 § ska byggnadsnämnden utan dröjsmål efter att lov har getts eller anmälan har kommit in kalla till ett sammanträde för tekniskt samråd, om

1. det krävs en kontrollansvarig enligt det som följer av 9 och 10 §§,
2. ett sådant samråd inte är uppenbart obehövligt, eller
3. byggherren har begärt ett sådant samråd.

Det krävs inte tekniskt samråd för att flytta enstaka och enkel byggnad om byggnadsnämnden inte beslutar annat. Byggnadsnämnden får besluta att tekniskt samråd inte behövs för att flytta flera och enkla byggnader.

En kallelse enligt första stycket ska vara skriftlig och skickas till byggherren och den eller dem som är kontrollansvariga. Kallelsen ska också skickas till dem i övrigt som enligt detta kapitel ska ges tillfälle att delta i samrådet eller som enligt byggnadsnämndens bedömning bör ges tillfälle att delta.

Plan- och byggförordning (2011:338), PBF

Härigenom föreskrivs i fråga om plan- och byggförordningen (2011:338), dels att 7 kap. 5 §, ska ha följande lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap. Kontrollplan, funktionskontrollanter, kontrollansvariga och sakkunniga

5 § En kontrollansvarig krävs inte för

4. åtgärder som inte kräver lov eller anmälan,
5. ...,
6. ...,
7. att anordna, inrätta, uppföra, flytta eller väsentligt ändra en anläggning som avses i
 - a) ...,
 - b) ...,
 - c) ...,
 - d) ..., eller
 - e) ...,
8. en sådan ändring av en byggnad som avses i 9 kap. 2 § 3 c plan- och bygglagen, om åtgärden inte berör en sådan särskilt värdefull byggnad som avses i 8 kap. 13 § plan- och bygglagen,
9. en åtgärd avseende en skylt eller ljusanordning,
10. en åtgärd som kräver rivningslov efter beslut i detaljplan eller områdesbestämmelser, eller
11. en åtgärd som kräver marklov enligt 9 kap. 11–13 §§ plan- och bygglagen, om åtgärden är liten.

Första stycket 2–8 gäller endast om byggnadsnämnden inte beslutar annat.

5 § En kontrollansvarig krävs inte för

1. åtgärder som inte kräver lov eller anmälan,
2. ...,
3. ...,
4. att flytta enstaka och enkel byggnad,
5. att anordna, inrätta, uppföra, flytta eller väsentligt ändra en anläggning som avses i
 - a) ...,
 - b) ...,
 - c) ...,
 - d) ..., eller
 - e) ...,
6. en sådan ändring av en byggnad som avses i 9 kap. 2 § 3 c plan- och bygglagen, om åtgärden inte berör en sådan särskilt värdefull byggnad som avses i 8 kap. 13 § plan- och bygglagen,
7. en åtgärd avseende en skylt eller ljusanordning,
8. en åtgärd som kräver rivningslov efter beslut i detaljplan eller områdesbestämmelser, eller
9. en åtgärd som kräver marklov enligt 9 kap. 11–13 §§ plan- och bygglagen, om åtgärden är liten.

Första stycket 2–9 gäller endast om byggnadsnämnden inte beslutar annat.

Byggnadsnämnden får besluta att kontrollansvarig inte behövs för att flytta flera och enkla byggnader.

Bilaga 3 Författningskommentarer

Plan- och bygglagen (2010:900)

1 kap. 4 §

Paragrafen utökas med definitioner av begreppen studentbostad och ungdomsbostad med anledning av att dessa begrepp införs i 8 kapitlet.

Med studentbostad avses en bostad avsedd för studerande vid universitet, högskola eller annan eftergymnasial utbildning. Bostaden ska således vara avsedd att upplåtas till personer som bedriver studier vid sådana utbildningsanstalter. I vilken utsträckning de boende ges rätt att bo kvar i bostaden sedan studierna har avslutats saknar betydelse för om en bostad ska omfattas av begreppet. Det är vanligt förekommande att hyresbostäder upplåts till studerande med en begränsning i besittningsrätten på så sätt att den villkoras av att hyresgästen fortsätter sina studier. Begreppet studentbostad omfattar både bostäder som upplåts med sådan begränsning och bostäder som upplåts utan sådan begränsning. En bostad upphör således inte att vara en studentbostad enbart av det skälet att den boende slutför eller avbryter sina studier.

Med ungdomsbostad avses en bostad avsedd för personer som inte är äldre än 30 år. Bostaden ska således vara avsedd att upplåtas till personer som inte är äldre än så. I vilken utsträckning de boende ges rätt att bo kvar i bostaden sedan de har överskridit den åldersgränsen saknar betydelse för om bostaden ska omfattas av begreppet.

Begreppen studentbostad och ungdomsbostad omfattar bostäder oavsett i vilken form de upplåts. Definitionerna är således inte begränsade till exempelvis upplåtelser med hyresrätt.

Begreppen studentbostad och ungdomsbostad ligger till grund för lätnader i de krav på byggnader som uppställs i 8 kapitlet. Tillämpningen av definitionerna av de båda begreppen aktualiseras därför redan i samband med kommunernas bygglovsprövning, dvs. innan bostäderna finns och innan några upplåtelser av bostäder har ägt rum. Huruvida bostäderna i en planerad byggnad kommer att utgöra studentbostäder eller ungdomsbostäder får avgöras utifrån byggherrens uppgifter om byggnadens tilltänkta användning.

4 kap. 29 §, ändring mening 2

Ändringen i paragrafen innebär en samordning med 9 kap. 33 § som reglerar tidsbegränsade bygglov. Den sammanlagda tiden för tillfällig användning av mark eller byggnader i detaljplaner är idag tjugo år. Någon samordning mellan bestämmelsen som reglerar tillfällig användning av mark eller byggnader i detaljplan skedde inte 2008 då maxtiden för tidsbegränsade bygglov sänktes från tjugo år till tio år. För att inte leda till tolkningsproblem om vilket lagrum som är överordnat bör maxtiderna vara lika. De båda lagrummen 4 kap. 29 § och 9 kap. 33 § bör därför samordnas tidsmässigt.

8 kap. 7 § PBL, ny mening sist i stycke ett i (Tillgänglighet och användbarhet vid ändring av byggnad)

Paragrafen innehåller bestämmelser om att utformningskraven enligt 8 kap. 1 § och de tekniska egenskapskraven enligt 8 kap. 4 § vid ändring och flyttning ska anpassas och avsteg kan göras. Vad gäller tillgänglighet ställs högre krav vid ändring och flyttning, där får avsteg göras endast om det med hänsyn till ändringens omfattning eller flyttningens syfte och byggnadens standard är uppenbart oskäligt att uppfylla kraven. Paragrafen kompletteras så att inredning av vind helt undantas från kraven på tillgänglighet (utformningskrav och tekniska egenskapskrav) vad gäller student- och ungdomsbostäder om högst 35 m².

Med begreppet inredning av vind avses att ändra en byggnad så att vind som tidigare inte använts för annat ändamål än förvaring eller liknande nu ändras till användningen student- eller ungdomsbostäder på om högst 35 m². Det handlar inte om att öka byggnadens volym dvs. tillbyggnad utan om att börja använda byggnadens vind för denna typ av bostäder.

Regeln gäller oavsett hur många student- och ungdomsbostäder om högst 35 m² som byggs på vinden. Regeln är inte begränsad till ett visst antal nya student- eller ungdomsbostäder om högst 35 m².

9 kap. 33 §, ändring stycke 2, alternativ a

Paragrafens andra stycke ändras så att byggnadsnämnden ges möjlighet att direkt bevilja tio års tidsbegränsat bygglov. Byggnadsnämnden får liksom enligt nu gällande regler även medge lov för kortare tid eller inte alls. Det är enbart om åtgärden har stöd i en detaljplanebestämmelse om tillfällig användning av byggnad eller mark som byggnadsnämnden måste bevilja tidsbegränsat bygglov. I övriga fall gör nämnden en prövning. Om lov beviljas för kortare tid än tio år, bör det även fortsättningsvis finnas möjlighet att ansöka om förlängning innan lovet går ut. Byggnadsnämnden bör redovisa skälen till varför lov medges för viss tidsperiod. Sökanden bör i sin ansökan och eventuella ansökan om förlängning redovisa hur en avveckling av åtgärden ska gå till. En ansökan om förlängning prövas förbehållslöst, vilket innebär ett beslut om förlängning eller avslag. Det går att ansöka om förlängning flera gånger. Om ansökan om

förlängning avslås ska åtgärden upphöra innan lovet går ut. En förlängning får dock aldrig överstiga tio år såvida det inte rör så kallade säsongslöva i 9 kap. 9 § PBL. Prövningsgrunderna förblir oförändrade genom hänvisning till 9 kap. 30–32 §§. Den sammanlagda maximala tiden för tidsbegränsade bygglov blir oförändrad i förhållande till gällande regelverk.

9 kap. 33 §, ändring stycke 2, alternativ b

Paragrafens andra stycke ändras så att byggnadsnämnden ges möjlighet att direkt bevilja femton års tidsbegränsat bygglov. Byggnadsnämnden får liksom enligt nu gällande regler även medge lov för kortare tid eller inte alls. Det är enbart om åtgärden har stöd i en detaljplanebestämmelse om tillfällig användning av byggnad eller mark som byggnadsnämnden måste bevilja tidsbegränsat bygglov. I övriga fall gör nämnden en prövning. Om lov beviljas för kortare tid än femton år, bör det även fortsättningsvis finnas möjlighet att ansöka om förlängning innan lovet går ut. Byggnadsnämnden bör redovisa skälen till varför lov medges för viss tidsperiod. Sökanden bör i sin ansökan och eventuella ansökan om förlängning redovisa hur en avveckling av åtgärden ska gå till. En ansökan om förlängning prövas förbehållslöst, vilket innebär ett beslut om förlängning eller avslag. Det går att ansöka om förlängning flera gånger. Om ansökan om förlängning avslås ska åtgärden upphöra innan lovet går ut. En förlängning får dock aldrig överstiga femton år såvida det inte rör så kallade säsongslöva i 9 kap. 9 § PBL. Prövningsgrunderna förblir oförändrade genom hänvisning till 9 kap. 30–32 §§. Den sammanlagda maximala tiden för tidsbegränsade bygglov höjs med fem år.

10 kap 14 §, nytt stycke 2

Paragrafen reglerar när tekniskt samråd ska äga rum. Ett nytt undantag om när tekniskt samråd inte ska behövas vid flyttning av enstaka och enkel byggnad införs men med möjlighet för byggnadsnämnden att besluta annorlunda. Det införs också en möjlighet för byggnadsnämnden att besluta att flyttning av flera och enkla byggnader inte ska behöva tekniskt samråd. Tekniskt samråd ska äga rum om det krävs en kontrollansvarig, samrådet inte är uppenbart obehövligt eller byggherren begärt ett sådant. Om något av dessa tre kriterier oberoende av varandra är uppfyllda ska tekniskt samråd äga rum. Det är byggnadsnämnden som bedömer när ett tekniskt samråd är uppenbart obehövligt. Byggnadsnämnden har därmed rätt att kräva tekniskt samråd, även om det inte behövs någon kontrollansvarig. Genom att flyttning enligt definitionen i 1 kap. 4 § PBL, är att anse som nybyggnad, gör de flesta byggnadsnämnder bedömningen att tekniskt samråd behövs vid flyttning. För att tydliggöra att tekniskt samråd inte ska behövas vid flyttning av en enstaka och enkel byggnad, föreslås att detta fall explicit undantas i lagen. Båda kriterierna, enkel och enstaka, ska vara uppfyllda för att det tekniska samrådet ska kunna utgå. Är dessa kriterier inte uppfyllda ska tekniskt samråd äga rum och någon möjlighet att medge undantag från byggnadsnämndens sida finns inte.

Formuleringen enstaka är vald för att betona att det är en byggnad som avses. I PBL förekommer ordet en bland annat i bestämmelserna om

bygglovfria åtgärder (komplementbyggnad/friggebod), men ska inte läsas som att det är begränsat i antalet till en. För att undvika tolkningsproblem om när en förenklad byggprocess kan tillämpas benämns byggnad i förslaget därför med enstaka istället för en byggnad. För att undvika att bestämmelsen används vid flyttning av enstaka men komplicerad byggnad, kompletteras bestämmelsen med ordet enkel. Med enkel byggnad avses till exempel ett en- och tvåbostad där grunden inte flyttas eller en byggnadsmodul. En industrihall med stor spännvidd i takkonstruktionen kan inte räknas som en enkel byggnad, trots att den kanske i övrigt uppfyller kriterierna på att vara en enkel konstruktion. När bärformåga måste beräknas i en konstruktion för att vara säker på att den håller, så är det inte att anse som en enkel byggnad. Genom skrivelsen att byggnadsnämnden får besluta annat, finns det dock utrymme för byggnadsnämnden att kräva tekniskt samråd även vid flyttning av en enstaka och enkel byggnad om byggnaden eller marken är av sådan beskaffenhet att uppförandet eller grundläggningen blir komplicerad. Huvudregeln är dock att tekniskt samråd inte ska krävas vid flyttning av enstaka och enkel byggnad.

Vid flyttning av flera och komplicerade byggnader är huvudregeln att ett tekniskt samråd ska äga rum, det vill säga en normal byggprocess. Även flyttning av flera byggnader kan dock vara oproblematiskt, till exempel när flera byggnader är sammankopplade intill varandra på marknivå. Det är därför viktigt att det finns utrymme för en annan bedömning. Regeln bör därför kompletteras med en möjlighet för byggnadsnämnden att medge undantag från kravet på tekniskt samråd också vid flyttning av flera och enkla byggnader. För att byggnadsnämnden ska få medge undantag krävs alltså att byggnaderna är enkla.

Plan- och byggförordningen (2011:338)

7 kap. 5 § ny p 4 (nuvarande punkt 4 blir punkt 5 etc.), följdändring stycke 2

Ett nytt undantag införs i paragrafen som reglerar när kontrollansvarig inte behövs. Av 10 kap. 9 § PBL följer att det ska finnas en kontrollansvarig för varje bygg-, rivnings- och markåtgärd som byggherren utför eller låter utföra. En kontrollansvarig behövs dock inte vid små ändringar av en- eller tvåbostadshus och inte heller vid vissa andra åtgärder som framgår av 7 kap. 5 § PBF. Enligt nu gällande 7 kap. 5 § i PBF anges under 8 punkter när kontrollansvarig inte krävs, exempelvis flyttning av vissa anläggningar. Flyttning av byggnad finns inte med i uppräknningen. En ny punkt (punkt 4) införs som anger att det inte krävs kontrollansvarig vid flyttning av en enstaka och enkel byggnad. För att bestämmelsen inte ska missbrukas vid flyttning av byggnader som är mer komplexa byggnadstekniskt, kompletteras bestämmelsen med ordet enkel. Båda kriterierna, enstaka och enkel, ska vara uppfyllda. Är dessa kriterier inte uppfyllda krävs kontrollansvarig och någon möjlighet att medge undantag från byggnadsnämndens sida finns inte. Med enkel byggnad avses till exempel ett en- och tvåbostad där grunden inte flyttas eller en byggnadsmodul. En industrihall med stor spännvidd i takkonstruktionen kan inte räknas som en enkel byggnad, trots att den kanske i övrigt

uppfyller kriterierna på att vara en enkel konstruktion. När bärförmåga måste beräknas i en konstruktion för att vara säker på att den håller, så är det inte att betrakta som en enkel byggnad.

Byggnadsnämnden har trots att kontrollansvarig undantas i uppräkningsen i 7 kap. 5 §, rätt att besluta att det ska finnas kontrollansvarig. Denna befogenhet gäller dock inte lovfria åtgärder eller åtgärder som inte kräver anmälan. Även flyttning av enstaka och enkla byggnader kan vara komplicerade. Det bör därför finnas en möjlighet för byggnadsnämnden att kunna besluta om kontrollansvarig även för dessa fall. Liksom enligt gällande regler är det byggnadsnämnden som får ta ställning i det enskilda fallet om kontrollansvarig ska krävas vid flyttning av enstaka och enkla byggnader. Bestämmelsen utvidgas därför till att omfatta även den nya punkten som införs.

7 kap. 5 § nytt stycke 3

Huvudregeln är att det ska finnas en kontrollansvarig vid flyttning av flera byggnader, eftersom en sådan flyttning oftast är mer komplex. Även flyttning av flera byggnader kan dock vara oproblematiskt, till exempel när flera byggnader är sammankopplade intill varandra på marknivå. Det bör därför finnas möjlighet för byggnadsnämnden att jämka kravet på kontrollansvarig även vid flyttning av flera och enkla byggnader, exempelvis om dessa är sammankopplade intill varandra på marknivå.

Bilaga 4 Berörda myndigheter och för uppdraget relevanta organisationer

I denna bilaga redovisas de myndigheter och andra relevanta organisationer som Boverket varit i kontakt med under genomförandet av uppdraget. Myndigheterna och organisationerna har vid nätverksträffar, seminarium och möten, eller skriftligen, fått möjlighet att framföra synpunkter och bidra till uppdragets genomförande.

Myndigheter:

Myndigheten för handikappolitisk samordning, Handisam

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB

Naturvårdsverket

Socialstyrelsen

Trafikverket

Ungdomsstyrelsen

Universitets- och högskolerådet

Länsstyrelsen i Stockholm län

Länsstyrelsen i Västra Götalands län

Länsstyrelsen i Örebro län

Göteborgs Stad

Haninge kommun

Lunds kommun

Malmö stad

Nacka kommun

Stockholms Stad

Uppsala kommun

Linköpings universitet

Lunds universitet

Stockholms universitet

Organisationer:

Fastighetsägarna Sverige
Hyresgästföreningen
jagvillhabostad.nu
Studentbostadsföretagen
Svensk Teknik & Design
Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag, SABO
Sveriges Arkitekter
Sveriges Byggindustrier
Sveriges Kommuner och Landsting, SKL
Sveriges universitets- och högskoleförbund, SUHF
Trä- och möbelföretagen, TMF
UngBo 12, Malmö
Förbundet unga rörelsehindrade
Handikappförbundens samarbetsorgan, HSO
Hörselskadades Riksförbund, HRF
Lika Unika, Federationen mänskliga rättigheter för personer med funktionsnedsättning
Neurologiskt Handikappades Riksförbund, NHR
Personskadeförbundet RTP
Riksförbundet för Delaktighet Handlingskraft Rörelsefrihet, DHR
Riksförbundet för Mag- och Tarmsjuka, RMT
Riksförbundet för utvecklingsstörda barn, ungdomar och vuxna, FUB
Synskadades Riksförbund, SRF
Stockholm studentkårers centralorganisation, SSCO
Sveriges Förenade Studentkårer, SFS

Övriga:

AF Bostäder
BoKlok Housing AB
ByggVesta
Byggutbildarna
DOBI KvalitetsKonsult ab
Equator Stockholm
JM AB
JSB AB
Lindbäcksbyggen
NCC
Skanska
Snabba Hus
Stiftelsen Stockholms studentbostäder, SSSB
Stockholmshem
Studentbostäder i Linköping AB
Temporent
Swedish Rental
White arkitekter AB

Bilaga 5 Information om FN-konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning

Inledning

Sverige har ratificerat FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Det betyder att Sverige är juridiskt bunden av konventionens innehåll.

Regeringen lämnade en proposition till riksdagen den 1 oktober 2008 med förslag att Sverige ska tillträda konventionen och det frivilliga protokollet. Den 13 november 2008 sade riksdagen ja till att Sverige ska tillträda konventionen. Riksdagen godkände också att Sverige ansluter sig till det frivilliga protokollet till konventionen som innebär att den som upplever sina rättigheter kränkta kan klaga till en övervakningskommitté.

FN-konventionen tillhör de centrala konventionerna om mänskliga rättigheter och skapar inte i sig några nya rättigheter. Konventionens syfte är att undanröja hinder för personer med funktionsnedsättning att ta del av sina mänskliga rättigheter.

Konventionen utgår ifrån grundläggande principer som jämlikhet och icke-diskriminering. Artiklarna innehåller de nödvändiga åtgärder som måste till för att personer med funktionsnedsättning ska kunna ta del av sina rättigheter.

Artikel 9 Tillgänglighet

1. För att göra det möjligt för personer med funktionsnedsättning att leva oberoende och att fullt ut delta på alla livets områden, ska konventionsstaterna vidta ändamålsenliga åtgärder för att säkerställa att personer med funktionsnedsättning får tillgång på lika villkor som andra till den fysiska miljön, till transporter, till information och kommunikation, innefattande informations- och kommunikationsteknik (IT) och -system samt till andra anläggningar och tjänster som är tillgängliga för eller erbjuds allmänheten både i städerna och på

- landsbygden. Dessa åtgärder, som ska innefatta identifiering och undanröjande av hinder och barriärer mot tillgänglighet, ska bl.a. gälla
- a) byggnader, vägar, transportmedel och andra inom- och utomhusanläggningar, däribland skolor, bostäder, vårdinrättningar och arbetsplatser, samt
 - b) information, kommunikation och annan service, däribland elektronisk service och service i nödsituationer.
2. Konventionsstaterna ska även vidta ändamålsenliga åtgärder för att
- a) utveckla, utfärda och övervaka tillämpning av miniminormer och riktlinjer för tillgänglighet till anläggningar och service som är öppna för eller erbjuds allmänheten,
 - b) säkerställa att enskilda enheter som erbjuder anläggningar och service dit allmänheten äger tillträde beaktar alla aspekter av tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning,
 - c) erbjuda intressenter utbildning i frågor som gäller tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning,
 - d) utrusta byggnader och andra anläggningar dit allmänheten äger tillträde med anvisningar i punktskrift och i lättläst och lättbegriplig form,
 - e) erbjuda former av assistans och annan personlig service, däribland ledsagare, lektörer och yrkesverksamma teckenspråkstolkar, för att underlätta tillgänglighet till byggnader och andra anläggningar som är öppna för allmänheten,
 - f) främja andra ändamålsenliga former av hjälp och stöd till personer med funktionsnedsättning för att säkerställa deras tillgång till information,
 - g) främja tillgång för personer med funktionsnedsättning till ny informations- och kommunikationsteknik (IT) och nya system, däribland Internet, samt
 - h) främja utformning, utveckling, tillverkning och distribution av tillgänglig informations- och kommunikationsteknologi och -system på ett tidigt stadium så att de blir tillgängliga till lägsta möjliga kostnad.



Boverket

Myndigheten för samhällsplanering,
byggande och boende

Box 534, 371 23 Karlskrona

Besök Karlskrona: Drottninggatan 18

Besök Stockholm: Norrlandsgatan 11

Telefon: 0455-35 30 00

Webbplats: www.boverket.se