



Boverket

Myndigheten för samhällsplanering,
byggande och boende

Rapport 2013:20

REGERINGSUPPDRAG

Förslag på regeländringar för fler bostäder åt unga och studenter



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.