

Yttrande över ”En ny förordning om möjlighet för universitet och högskolor att tillhandahålla bostäder”

Boverkets ställningstagande

Boverket avstyrker Utbildningsdepartementets promemoria ”En ny förordning om möjlighet för universitet och högskolor att tillhandahålla bostäder”. Boverkets grundinställning är att det finns ett stort värde i att högskolor och universitetet får tillhandahålla bostäder till de målgrupper som föreslås. Boverket anser dock att eventuella undanträngningseffekter på bostadsmarknaden för övriga studenter inte är tillräckligt utredda.

Boverkets synpunkter

Boverket lämnar i huvudsak följande synpunkter.

Det saknas en kvantifierad uppskattning av behovet av bostäder för att säkerställa att syftet med förslaget uppnås och beräkningar som trovärdiggör att effekten på övriga studenter möjlighet att få bostad skulle bli marginell. Boverket anser vidare att promemorian inte tillräckligt ingående behandlat de hyresrättsliga frågorna.

Boverket lämnar även följande förtydliganden.

Boverkets synpunkter på promemorians konsekvensbeskrivning

Med hänvisning till att lärosätenas andel av det totala hyresbeståndet år 2019 var lägre än 0,37 procent och att uthyrningen även i framtiden beräknas vara av begränsad omfattning konstateras i promemorian att förslaget bedöms inte mer än marginellt komma att minska övriga grupperns möjlighet att få bostad på den lokala bostadsmarknaden. Vidare konstateras att det främst är andra studenter som påverkas av förslaget, eftersom de bostäder lärosätena hyr för att vidareupplåta till stor del är studentbostäder¹.

Boverket saknar en kvantifierad konsekvensbedömning av hur möjligheten att få bostad påverkas för studenter som inte omfattas av bestämmelserna, dvs. för

¹ Sid. 47

inhemska studenter, doktorander exkluderade, samt för fritt inresande studenter som inte betalar studieavgifter.

I Boverkets senaste Bostadsmarknadsenkät² angavs att det finns cirka 95 000 studentbostäder i Sverige, men antalet är högre eftersom några kommuner svarade att de har studentbostäder utan att uppge antal. Cirka 90 000 finns i de 38 kommuner som klassas som högskolekommuner. SCB anger att det år 2020 fanns cirka 105 400 studentbostäder i landet. Skillnaden beror på att Boverkets och SCB:s definition av studentbostad skiljer sig något åt. Problematiken kring att definiera studentbostäder tydliggörs även av att Studentbostadsföretagen, tillsammans med Evidens och Handels Consulting, beräknat att det finns runt 90 000 studentbostäder i Sverige³.

I promemorian konstateras att enligt lärosätenas årsredovisningar från år 2019 omfattade uthyrningsverksamheten cirka 7 200 lägenheter eller studentrum⁴. Hur stor andel av dessa som hyrdes inom studentbostadsbeståndet specificeras inte, men det konstateras att de bostäder som lärosätena hyr för att vidareupplåta till stor del är studentbostäder⁵. Boverket tolkar uppgifterna i promemorian som att det även fortsatt är inom studentbostadsbeståndet en stor del av lärosätenas uthyrningsverksamhet kommer att ske.

Vidare konstateras att ändringarna kan få till följd att universiteten och högskolorna i viss mån utökar sin uthyrning av bostäder. I promemorian står att läsa att för de nio lärosäten som under en provotid fram till och med utgången av 2022 får hyra ut bostäder till alla grupper av studenter kommer sannolikt volymen på uthyrningsverksamheten att vara relativt oförändrad⁶. Boverket tolkar detta som att man för dessa nio lärosäten utgår från följande. Den ökning av uthyrningsverksamheten som kan förväntas – om grupperna doktorander⁷ och forskare tidigt i karriären tillkommer – vägs upp av den minskning i uthyrningsverksamheten som avser inhemska studenter samt fritt inresande studenter som inte betalar studieavgifter. Detta beror på att dessa två sistnämnda grupper inte omfattas i de nya bestämmelserna.

Boverket vill i sammanhanget lyfta att man inte kan utesluta att uthyrningen skulle kunna öka till den gruppen avgiftsbelagda studenter som redan i dag kan hyra bostäder i andra hand av högskolor och universitet eftersom utbudet av bostäder som tas i anspråk av lärosäten kan komma att öka i och med de nya bestämmelserna. Att det föreslås att de nio lärosätenas möjlighet att vidareupplåta bostäder inte längre ska begränsas till en provoperiod skulle kunna öka benägenheten att tillhandahålla sådana bostäder. Det är även ovisst hur stora grupperna utbytesstudenter samt gästforskare kan komma att bli i framtiden. Dessa grupper har redan i dag och kommer fortsatt att ha möjlighet att hyra bostäder av alla statliga högskolor och universitet. I promemorian konstateras

² Boverkets Bostadsmarknadsenkät 2022, <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/olika-grupper/studenter/>

³ Studentbostadsföretagen 2022 (beräkningen bygger på Lantmäteriets fastighetsdataregister avseende 2019), <https://studentbostadsforetagen.se/nyheter/90-000-studentbostader-i-sverige/>

⁴ Sid. 14

⁵ Sid. 47

⁶ Sid. 49

⁷ Såväl svenska som utländska

vidare att övriga universitet och högskolor sannolikt kommer att utöka uthyrningen av bostäder till fler grupper än i dag⁸.

Boverket menar att följande faktorer kan påverka hur omfattande uthyrningsverksamheten blir:

1. Kravet på bostadsbrist i kommunen⁹; I Boverkets Bostadsmarknadsenkät 2022 bedömde 17 av 17 av de större högskolekommunerna och 10 av 13 av de mindre högskolekommunerna att det råder underskott på bostäder i kommunen som helhet. 16 av 17 av de större högskolekommunerna och 7 av 13 av de mindre högskolekommunerna bedömde att underskottet består om 3 år. I de tre storstadsregionerna bedömde nästan alla kommuner att det råder underskott på bostäder i kommunen som helhet, alla utom två kommuner bedömde att underskottet kommer att bestå om 3 år¹⁰. Med det nuvarande läget på bostadsmarknaden förefaller kravet på bostadsbrist i kommunen inte i någon större utsträckning begränsa uthyrningens omfattning.
2. Kravet på att tillhandahållandet av bostäder är nödvändigt för att säkerställa internationaliseringen och rörligheten bland forskare¹¹; I underlaget saknas tydliga kriterier för hur detta ska bedömas, vilket innebär att det är svårt att bedöma hur kravet kan komma att påverka omfattningen av uthyrningsverksamheten. Man bör även beakta att olika orter är mer eller mindre attraktiva för målgruppen.
3. Uthyrningsverksamheten får inte inverka negativt på lärosätenas övriga verksamhet; I bestämmelserna ingår att uthyrningsverksamheten måste begränsas så att den inte inverkar negativt på lärosätenas övriga verksamhet¹². Ingen uppskattning av hur stor påverkan begränsningen kan få på omfattningen av uthyrningsverksamheten görs.
4. Storleken på målgruppen; Hur många individer som ingår i målgruppen fastställer för hur många det finns en möjlighet för lärosätena att ianspråka en bostad. Underlaget innehåller ingen uppskattning av hur många som kan komma att ingå i målgruppen.

Lokalt kommer omfattningen av uthyrningsverksamheten även att påverkas av det lokala utbudet och efterfrågan; hur många lämpliga bostäder som finns tillgängliga i kommunen eller kommunerna runt varje lärosäte och hur många av dessa bostäder lärosätet faktiskt lyckas hyra, samt hur stor målgruppens efterfrågan av bostäderna som lärosätet tillhandahåller är. Uppskattningarna på nationell nivå döljer påverkan på de särskilt attraktiva städerna, där påverkan på övriga studenter möjlighet att få bostad kan komma att bli särskilt betydande.

Boverket konstaterar med följande beräkning baserat på uppgifter i underlaget att de nytillkomna grupperna skulle kunna komma att utgöra ett stort tillskott till målgruppen för bestämmelserna relativt sett till antalet studentbostäder:

Avgiftsbelagda studenter 2018/19

ca 8 000 (stock)¹³

⁸ Sid. 49

⁹ Sid. 36

¹⁰ Boverkets Bostadsmarknadsenkät 2022, <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/olika-grupper/studenter/>

¹¹ Sid. 36

¹² Sid. 46

¹³ Figur 3.2, sid. 17

Doktorandnybörjare 2018

ca 3 000 (flöde)¹⁴

Eftersom uppgifter om antal forskare tidigt i karriären saknas i underlaget samt att det är oklart om tillhandahållandet av bostäder till dessa skulle ske inom studentbostadsbeståndet bortser vi från gruppen i följande beräkningar. Det är värt att notera att detta kan leda till att målgruppens storlek underskattas.

Antalet avgiftsbelagda studenter uppgick läsåret 2018/19 till totalt cirka 8 000 vid svenska universitet och högskolor. Hela denna grupp skulle från start omfattas av förslaget.

Doktorander som har påbörjat sina studier de senaste sex månaderna omfattas av förslaget. År 1 omfattas cirka 3 000 doktorandnybörjade av förslaget, år 2 tillkommer cirka 3 000 nya doktorandnybörjare så att totalt 6 000 doktorander omfattas, osv. fram till år 5 då de första 3 000 doktoranderna kan antas ha slutfört sin doktorandutbildning. Enkelt räknat kan det från och med då antas att ökningen av nya doktorander till gruppen är ungefär lika stor som minskningen av gruppen från färdigutbildade doktorander och en stock på cirka $3\,000 \times 5 = 15\,000$ doktorander är uppnådd. Denna uppskattning ligger i linje med statistik från Universitetskanslersämbetet som anger att det hösten 2020 fanns cirka 17 140 doktorander på svenska högskolor och universitet¹⁵.

Detta innebär att år 5 efter ikraftträdandet av bestämmelserna kan målgruppen för förslaget ha utökats med cirka 23 000 individer för vilka studentbostäder skulle kunna ianspråkats:

$$8\,000 \text{ avgiftsbelagda studenter} + 15\,000 \text{ doktorander} = 23\,000$$

Notera att statistiken innefattar studenter och doktorander både vid statliga och icke-statliga högskolor och universitet. En viss överskattning av målgruppen, som bara omfattar studenter och forskare vid statliga högskolor och universitet, sker därför.

Med hänsyn till storleken på det befintliga studentbostadsbeståndet om cirka 100 000 bostäder skulle en ökning av gruppen för vilka lärosäten har en möjlighet att ianspråka en studentbostad med cirka 23 000 individer kunna komma att påverka övriga studenters möjlighet att få bostad mer än marginellt, inte minst i storstäderna. I underlaget lyfts att förslaget kan komma att stimulera byggandet av lägenheter för studenter och forskare till följd av att universiteten och högskolorna får bättre förutsättningar att planera sin uthyrning av bostäder till dessa grupper¹⁶.

Boverket anser att man bör ha måttliga förväntningar på kommande studentbostadsbyggande. Enligt Boverkets senaste Bostadsmarknadsenkät planerar 27 kommuner gemensamt för 6 400 studentbostäder under 2022 och 2023. Utöver det planerar några kommuner att bygga om vanliga bostäder till studentbostäder, och några kommuner uppger tvärtom att de ska göra om studentbostäder

¹⁴ Figur 3.4, sid. 19

¹⁵ Universitetskanslersämbetet (2021). *Universitet och högskolor. Doktorander och examina på forskarnivå 2020*. Statistiskt meddelande UF 21 SM 2101, <https://www.uka.se/download/18.5358d03f179eb75ace3a96/1623304253704/Statistisktmeddelande-2021-06-09-Doktorander-och-examina-pa-forskarniv%C3%A5-2020.pdf>

¹⁶ Sid. 48

till vanliga bostäder, vilket skulle kunna leda till en minskning i det sammanlagda beståndet¹⁷.

Det finns anledning att tro att målgruppen skulle kunna öka ytterligare om syftet med bestämmelserna, att öka internationaliseringen och rörligheten bland forskare, uppnås och om tillhandahållandet av bostäder fungerar som en konkurrensfördel för lärosätena som därmed kan attrahera fler utländska studenter samt doktorander och forskare.

Boverket konstaterar att det bristfälliga underlaget i promemorian gör det svårt att göra bedömningar, och att det inte kan uteslutas att behovet om några år påverkar utbudet av bostäder mer än marginellt, särskilt såvitt avser studentbostadsbeståndet. För att inte betydande undanträngning av andra studenter ska ske i studentbostadsbeståndet förefaller det förutsätta antingen att en begränsad del av målgruppen omfattas eller att antalet studentbostäder som tas i anspråk blir modest och att uthyrningen till skillnad från i dag sker i betydande del inom det övriga bostadsbeståndet. Även såvitt avser undanträngning i det övriga bostadsbeståndet saknar Boverket tydliga beräkningar eller skattningar.

Mot bakgrund av ovan redovisade brister i underlaget avstyrker Boverket förslagen i promemorian.

Boverkets synpunkter på de föreslagna reglerna för uthyrningsverksamheten

Boverket konstaterar att förslaget i huvudsak utgår från att en högskola eller ett universitet blockhyr lägenheter såsom regleras i 12 kap. 1 § sjätte stycket jordabalken (i fortsättningen benämns 12 kap. jordabalken "hyreslagen"). Dessa lägenheter hyrs därefter ut i andra hand. Vore det enbart fråga om blockuthyrning enligt 1 § sjätte stycket hyreslagen så torde bestämmelserna i hyreslagen vara tillämpliga som för vilken annan blockuthyrning som helst. Såsom förslaget är formulerat är det dock möjligt för en högskola eller ett universitet att ingå ett hyresavtal avseende enstaka lägenheter hos en hyresvärd som t.ex. äger ett tvåbostadshus. Att det då finns särskilda konsekvenser för en andrahandshyresgäst – t.ex. avseende besittningsskydd – framgår av 45 § första stycket p.1 i hyreslagen.

Vidare föreslås ett hyressättningssystem för andrahandshyresgästen som bygger på att en avgift betalas som i och för sig inte ska vara högre än skälig hyra enligt 55 § hyreslagen. Såvitt Boverket kan bedöma saknar dock hyresnämnderna möjlighet att pröva huruvida avgiften är på rätt nivå.¹⁸ Det torde då bli fråga om att pröva hyran i tingsrätt vilket ställer helt andra krav på en hyresgäst som vill få sin sak prövad.

Slutligen ställer sig Boverket frågande till om begreppet avgift – istället för hyra – är ett medvetet avsteg från hyreslagens bestämmelser om hyra. Det skulle i sin tur kunna innebära att det föreslås en alternativ modell vid sidan av hyreslagen för att bestämma boendekostnaden för självständigt permanentboende i bostäder som den boende inte äger. Sådana avgiftsmodeller finns

¹⁷ Boverkets Bostadsmarknadsenkät 2022, <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/olika-grupper/studenter/>

¹⁸ Se 4 § lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder

förvisso utförligt reglerade inom t.ex. äldreomsorgen men de är enligt Boverkets mening inte jämförbara.

Sammantaget anser Boverket att andrahandshyresgästerna hos högskolor och universitet ska åtnjuta samma rättigheter som andrahandshyresgäster gör enligt hyreslagen. Förslagsvis genom att skrivningen ”Om inte något annat har föreskrivits gäller bestämmelserna i 12 kap. jordabalken för andrahandsupplåtelser enligt denna förordning” på lämpligt sätt fogas in i den föreslagna 6 §. Möjligen ska även dessa andrahandsupplåtelser undantas från att vara jämförelselägenheter enligt 55 § första stycket hyreslagen eftersom det skulle kunna vara så att andrahandshyran sätts väsentligt lägre än för likvärdiga hyreslägenheter.

Så som de ovan redovisade reglerna emellertid nu är formulerade avstyrker Boverket förslagen i promemorian även på denna grund.

I detta ärende har generaldirektör Anders Sjelvgren beslutat och signerat beslutet elektroniskt. Föredragande har varit jurist Assar Lindén. I den slutliga handläggningen har också rättschef Yvonne Svensson, nationalekonom Lina Lindgren och enhetschef Magnus Jacobsson deltagit.

Anders Sjelvgren
generaldirektör

Assar Lindén
jurist

Kopia till:
andreas.bokerud@regeringskansliet.se

lars.arell@regeringskansliet.se