



Boverkets förslag till föreskrifter och allmänna råd om bärförmåga, stadga och beständighet i byggnader m.m.

Remiss från Boverket
Remisstid den 25 augusti 2023

Förslag till beslut

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Föredragande borgarrådet Jan Valeskog

Sammanfattning av ärendet

Boverket har upprättat ett förslag till nya föreskrifter och allmänna råd om bärförmåga, stadga och beständighet i byggnader med mera. De nya föreskrifterna föreslås träda i kraft den 1 juli 2024 med övergångsbestämmelser om ett år. De befintliga reglerna om bärförmåga, stadga och beständighet i Boverkets föreskrifter och allmänna råd (2011:10) om tillämpning av europeiska konstruktionsstandarder (eurokoder/EKS) föreslås därmed upphävas.

Boverket har remitterat förslaget till staden för yttrande.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, fastighetsnämnden, stadsbyggnadsnämnden och Stockholms Stadshus AB. Exploateringskontoret, fastighetskontoret, stadsbyggnadskontoret och Stockholms Stadshus AB har inkommit med kontorsyttranden.

Stadsledningskontoret ser positivt på initiativ till förenklade och förtydligade regelverk men anser förändringarna kommer att ställa högre krav på den som söker bygglov.

Exploateringskontoret har inga synpunkter på rubricerat ärende.

Fastighetskontoret bedömer att de nya föreskrifterna på sikt kommer att möjliggöra nya konstruktionslösningar samt mer återbruk av konstruktionsmaterial och konstruktionsdelar.

Stadsbyggnadskontoret är generellt positiva gällande förslag till nya föreskrifter men ser betydande utmaningar gällande förändringar i ansvar och risker för ökade samhällsekonomiska kostnader.

Stockholms Stadshus AB ser att ett borttagande av allmänna råd och hänvisningar till standarder kan leda till utmaningar för både fastighetsägare som planerar att genomföra byggprojekt och de myndigheter som ska pröva ansökningarna.

Föredragande borgarrådets synpunkter

Det är positivt att färre enskilda regler kan göra regelverket mer lättöverskådligt och skapa en mer effektiv hantering gällande ny- och ombyggnation samt förvaltning av byggnader. Flera av de föreslagna förändringarna innebär dock en förskjutning av ansvar till senare skeden i byggnadsprocessen och större ansvar för enskilda byggaktörer. Om föreslagna förändringar ska genomföras är det ytterst viktigt att en förändring inte riskerar boendekvaliteten och säkerheten i byggnader. Förändringar behöver ske under en tillräckligt lång övergångsperiod tills kompetens och adekvata kontrollsystem har kunnat etableras för en fungerande modell där byggaktörer och entreprenörer säkerställer gällande funktionskrav.

Konsekvenserna av en större grad av efterhandskontroller behöver i större grad analyseras utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv. Detta då sådana bland annat riskerar att leda till ökade kostnader för den enskilda byggaktören eftersom upparbetade kostnader finns redan innan kontroll genomförts. För kommunen som kontrollinstans finns också en risk för längre ledtider med fler arbetsplatsbesök och ökade kostnader.

Föreslagna förändringar behöver också analyseras specifikt från ett finansieringsperspektiv då förändringarna för kommunen skulle innebära en förskjutning från avgiftsfinansierad verksamhet till anslagsfinansierad verksamhet. I övrigt hänvisar jag till stadsledningskontorets och särskilt stadsbyggnadskontorets yttrande.

Stockholm den 16 augusti 2023

Jan Valeskog

Bilaga

Remiss - Boverkets förslag till föreskrifter och allmänna råd om bärförmåga, stadga och beständighet i byggnader m.m., dnr KS 2023/608-1.1

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Ärendet

Boverkets förslag bygger på en ny regelmodell som har tagits fram inom ramen för ett regeringsuppdrag med uppdrag att se över bygg- och konstruktionsreglerna. Författningsförslagen preciserar kraven i 3 kap. 7 § Plan- och byggförordningen (2011:338).

De nya föreskrifterna föreslås träda i kraft den 1 juli 2024 med övergångsbestämmelser om ett år. De befintliga reglerna om bärförmåga, stadga och beständighet i Boverkets föreskrifter och allmänna råd (2011:10) om tillämpning av europeiska konstruktionsstandarder (eurokoder/EKS) upphävs.

Författningsförslaget är indelat i tre avdelningar:

Avdelning I innehåller Övergripande bestämmelser om bland annat tillämpningsområde, byggprodukter, projektering, utförande och kontroll.

Avdelning II behandlar uppförande av nya byggnader.

Avdelning III innehåller bestämmelser om ändring av byggnader. Bestämmelserna reglerar hur anpassning och avsteg från kraven i avdelning II får göras vid ändring av byggnader.

Ett av syftena med förslaget är att skapa en tydlig struktur med funktionskrav samtidigt som föreskrifterna sätter den eftersträlvade säkerhetsnivån för bärförmåga, stadga och beständighet. Föreskrifterna uttrycks som teknik- och materialneutrala funktionskrav. Hänvisningen till de gemensamma europeiska konstruktionsstandarderna (eurokoderna) förändras. Kraven framgår direkt i föreskrifterna medan hänvisningar till eurokoderna endast sker i allmänna råd. Boverkets konstruktionsregler kommer därmed inte längre att fungera som svensk nationell bilaga till eurokoderna. Det här ska leda till att byggbranschen får möjlighet att påverka de nationella valen av eurokodernas verifieringsmodeller. Boverket tror att förslaget ska leda till nytänkande och på sikt teknisk utveckling samt pressade byggkostnader.

Boverket bedömer inte att förslaget kommer påverka människors säkerhet eftersom säkerhetsnivån avseende förmåga, stadga och beständighet inte förändras i väsentlig grad. Boverket bedömer inte heller att förslaget kommer få direkta kostnadseffekter förutom att delvis nya arbetssätt behöver läras in. I övergångsfasen kan detta ge vissa indirekta kostnader men någon uppskattning av storleken på denna kostnad finns inte.

Remissammanställningen

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, fastighetsnämnden, stadsbyggnadsnämnden och Stockholms Stadshus AB. Exploateringskontoret, fastighetskontoret, stadsbyggnadskontoret och Stockholms Stadshus AB har inkommit med kontorsyttranden.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 20 juni 2023 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret ser sammantaget positivt på att Boverket föreslår att vissa detaljregler frångås till förmån för funktionskrav. Förhoppningsvis kan detta stimulera innovation och utveckling inom branschen som kommer samhället till gagn. Initiativ för att förenkla och få ned de höga byggkostnaderna utan att göra avkall på säkerheten på det som byggs välkomnas.

Stadsledningskontoret noterar att Boverkets konsekvensanalys är tvetydig huruvida förslaget kommer förenkla för landets byggnadsnämnder. Vissa krav på underlaget som byggnadsnämnderna har att begära in höjs vilket kan leda till enklare bedömningar. Dock kan avsaknaden av tydliga lösningar att verifiera byggaktörens förslag mot försvåra nämndens handläggning. Det kan innebära en mer komplicerad handläggning initialt innan det nya arbetssättet har satt sig och branschen som helhet har mognat något. Förändringen kommer påverka hela branschen och det är osäkert om branschen är mogen att hantera detta. Stadsbyggnadsnämnden utvecklar dessa synpunkter i sitt remissvar.

Förändringarna ställer högre krav på den som söker lov. Det kommer sannolikt bli ännu viktigare än tidigare för mindre byggaktörer att ha en professionell organisation med sig i arbetet.

Stadsledningskontoret noterar att förändringen är omfattande med totalt hela åtta remisser och ett mycket stort utredningsmaterial. Mot den bakgrunden är remisstiden något kort och dåligt planerad eftersom den infinner sig under sommarperioden då nämnder och bolagsstyrelser inte sammanträder

Exploateringskontoret

Exploateringskontorets tjänsteutlåtande daterat den 26 juni 2023 har i huvudsak följande lydelse.

Exploateringskontoret har inga synpunkter på rubricerat ärende.

Fastighetskontoret

Fastighetskontorets tjänsteutlåtande daterat den 10 juli 2023 har i huvudsak följande lydelse.

Vår bedömning är att de nya föreskrifterna på sikt kommer att möjliggöra nya konstruktionslösningar samt mer återbruk av konstruktionsmaterial och konstruktionsdelar.

Den allt snabbare höjningen av jordens medeltemperatur kommer att leda till extremare väder även i Sverige, vilket kan ge korta perioder med högre snölast och vindlast än normalt. Något som inte alltid statistiken och historiken bakåt kan visa.

Stadsbyggnadskontoret

Stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande daterat den 16 juni 2023 har i huvudsak följande lydelse.

Boverkets remissomgång har ett brett anslag och omfattar omarbetade förslag till föreskrifter och allmänna råd inom bland annat byggnaders säkerhet i händelse av brand, bärförmåga, stadga och beständighet, lämplighet för sitt ändamål, tillgänglighet och användbarhet samt krav på tomter. Stadsbyggnadskontoret (kontoret) ser generellt positivt på förslag till nya föreskrifter och instämmer i Boverkets resonemang om att färre regler gör att regelverken blir mer överskådliga.

I flera delar tolkar kontoret konsekvenserna av förslagen som att en ansvarsförskjutning sker från förhands- till efterhandskontroll, vilket ställer högre krav på byggaktörer. Förslagen får effekter på branschen som helhet i form av både kompetensförsörjning och potentiell resursförstöring. Det förutsätter en hög kompetens och ett högt ansvarstagande från både byggherrar och entreprenörer, eftersom det förutsätter att alla åtgärder uppfyller funktionskrav, utan föregående prövning. Eftersom så inte är fallet idag så förutsätter förslagen, för att uppnå sitt mål, en bransch med högre kompetens och ett högre ansvarstagande i förhållande till idag, i de delar det brister. I annat fall kommer det att medföra resursförstöring, i form av åtgärder som behöver rättas i efterhand, eller en sänkt standard i byggnationen. För kommunerna innebär detta en förskjutning från avgiftsfinansierad verksamhet till anslagsfinansierad verksamhet. Det saknas bedömning av vilken effekt detta får för kommunernas finansiering.

Kontoret har svårt att se hur ett system med efterhandskontroller skulle kunna vara samhällsekonomiskt mer lönsamt än ett system med förhandskontroller. Det utgår från att byggsektorn genom kreativitet och frigjord kompetens ska hitta nya okända lösningar som nuvarande regelverk hindrar. Något som i sin tur ska göra att förslagen innebär en stimulans för sektorn som i sin tur frigör resurser vilket ger en samhällsvinst. Det finns dock inga direkta analyser som visar på att det skulle finnas grund för en sådan förhoppning. Det finns heller ingen förklaring till varför den kreativiteten skulle omfatta hela sektorn, och även de delar som idag inte klarar av ett system med förhandsprövning. Eftersom all bebyggelse måste uppfylla kraven så kan heller inte kalkylen utgå från en genomsnittlig framgång, utan kostnader och konsekvenser bedömas utifrån varje genomförd åtgärd.

En förskjutning från förhandskontroll till efterkontroll bedöms leda till en kraftigt ökad utmaning för tillsynsverksamheten. Eftersom förutsättningarna för tillsynsverksamheten skiljer sig från övriga PBL-systemet genom att 1) bevisbördan ligger på kommunen, och 2) delegationsmöjligheten är mer begränsad, så innebär det

att byggnadsnämnderna och dess förtroendevalda själva måste ta ett större ansvar för beslutsfattandet, vilket i syn tur kommer att förändra förutsättningarna för kommunerna. Eftersom dessa ärenden 1) aktualiseras när en stor andel av byggherrens kostnader redan har upparbetats och 2) det är större risk för att tredje man påverkas (bostadsköpare, verksamhetsutövare, mm), så är det tveksamt om det kommer att vara en välkommen förändring när det samtidigt ska innebära sammansatta funktionsbedömningar av tekniska funktioner. Förslaget innebär även en bevisproblematik för samtliga berörda aktörer.

En förskjutning från förhandskontroll till efterkontroll bedöms även leda till en kraftigt ökad utmaning för tillsynsverksamheten. Eftersom dessa ärenden innebär komplicerade bedömningar av tekniska funktioner så bedömer kontoret att det kommer att kräva omfattande resursförstärkning för att stödja lekmanbeslutsfattarna, innebära längre tidsutdräkt samt därmed högre kostnader totalt sett.

Förslagen medför en ökad skadeståndsrisk till följd av kravet på en samlad helhetsbedömning för avvikelser, vilket i sin tur kommer att ställa krav på en större kompetens hos de kommunala myndigheterna, bland annat genom fler arbetsplatsbesök.

En yrkesgrupp som särskilt bedöms påverkas av detta är byggnadsinspektörer. Mer komplicerade processer ställer högre kompetenskrav, vilket bidrar till en ökad sårbarhet hos berörda myndigheter i fråga om ett ökat behov av medhandläggare i ärendeberedningen.

Kontoret ser även risk för att dialogen kring bedömningar av funktionskrav kan komma att innebära att kommunen i allt högre grad anklagas för bristande myndighetsutövning alternativt bristande eller felaktig informationsgivning, med risk för ersättningskrav för konsekvenserna.

Säkerhet i händelse av brand i byggnader

Stadsbyggnadskontoret ser positivt på förslag till nya föreskrifter och instämmer i Boverkets resonemang om att färre regler gör att regelverket blir mer överskådligt. Kontoret ser positivt att en del allmänna råd kopplat till standarder som är lämpliga att använda behålls eftersom det gör det enklare att avgöra ifall föreskrifterna uppfylls. Kontoret är positiv till att bevisbördan då ligger på byggherren att visa att en annan standard än den som är angiven i allmänt råd, är minst lika bra eller bättre än den standarden.

Den nya regelmodellen tydliggör att det är byggherren som har ansvaret för att en åtgärd uppfyller alla krav i författningen. Det är byggherren som i sin projektering ska avgöra om en mindre avvikelse från en föreskrift kan tillämpas. Därefter är det nämndens uppgift, som för övriga regler, att inför start- eller slutbesked bedöma om byggherren har tillämpat reglerna på ett korrekt sätt.

Kontoret befarar att det blir svårt för nämnden att bevaka olika avvikelser som kan ha inarbetats i byggherrens projektering. I den nya regelmodellen framgår det inte vart nämnden ska klargöra om mindre avvikelse från föreskrifterna har godtagits – jämfört med nuvarande allmänt råd till avsnitt 1:21 BBR. Det nya förslaget öppnar även upp för mindre avvikelse inför slutbesked, vilket är en ändring mot nuvarande BBR, även här krävs det ett förtydligande.

Kontoret anser att Avdelning III. Ändring av byggnader kap 9 och kap 10 lämnar öppet för stort tolkningsutrymme avseende vilka avsteg som är tillåtna vid ändring av byggnader. Det anges att avsteg från säkerhetsnivån får göras under vissa omständigheter om säkerhetsnivån blir godtagbar, samtidigt som avsteg inte får göras i större omfattning än vad som anges i kap 10. Samtidigt anges det i förslaget att avsteg får göras i större omfattning än vad som anges i kap 10, om uppfyllandet av kraven är oskäligt eller bara leder till försumbart bättre brandskydd. Kontoret är inte negativt inställt i sig till att försumbara avsteg tillåts och att oskäliga krav inte behöver uppfyllas. Kontorets farhåga ligger i att formuleringarna öppnar upp för stort tolkningsutrymme, vilket kommer leda till att fler meningsskiljaktigheter om huruvida säkerhetsnivå är godtagbar uppstår mellan kontoret och byggherrar, samt räddningstjänsten.

Kontoret ser även positivt på mer tydlighet kring kravet på dokumentation vad gäller projektering och utförande, fackmannamässighet, riskbedömning vid avsteg samt införande av kontroller som är oberoende av de kontroller som tas upp i kontrollplanen.

Stadsbyggnadskontoret är positivt inställt till förslaget där det tydliggörs hur analytisk dimensionering ska redovisas om hela eller delar av brandskyddet verifierats genom analytisk dimensionering.

Kontoret är positivt inställt till att det i förslaget är angivet att en funktionsbaserad utformning ska vara verifierad utan att räddningstjänstens förmåga utgör en förutsättning för utformningen. Detta eftersom det underlättar kontorets prövning om huruvida funktionskraven uppnås, eftersom sannolikheten för meningsskiljaktigheter mellan byggherren och räddningstjänsten (om kraven uppfylls eller inte) som kontoret sedan ska ta ställning till, minskar.

Kontoret är negativt inställt till att allmänt råd i nuvarande avsnitt 5:333 om dimensionerande personatal tas bort och inte ersätts med något preciserat krav eller behålls som allmänt råd. Detta då kontoret befarar att oseriösa byggherrar kommer ha ett egenintresse av att räkna personantalet mycket låg, vilket leder till att säkerhetsnivån kan komma att sänkas jämfört med om det allmänna rådet hade behållits.

Kontoret är positivt inställt till att det i förslaget är angivet att en brandskyddsdocumentation ska upprättas om åtgärden är lov eller anmälningspliktig och påverkar byggnadens säkerhet i händelse av brand, eftersom detta är

förtydligande av kraven jämfört med i BBR där det vid ändring av brandskyddet enbart funnits som allmänt råd att en brandskyddsdokumentation bör upprättas.

Kontoret är dock negativt inställd till formuleringen i Avd. I 1 kap. 20 § om att en brandskyddsdokumentation inte behöver upprättas om det är ”uppenbart obehövligt”, då den formuleringen lämnar öppet ett stort tolkningsutrymme om vad som är uppenbart obehövligt. Detta trots de angivna exemplen i konsekvensutredningen om vad som kan anses vara ”uppenbart obehövligt” (enkla väderskydd i kollektivtrafiken, komplementbyggnader på högst 15 m² och enkla friliggande ved- eller redskapsskjul eller vid små ändringar i befintliga byggnader). Kontorets förslag är att fler exempel presenteras som en icke-uttömmande lista, på liknande sätt som gjorts idag i Boverkets allmänna råd (2012:12) om anmälan för åtgärder som inte är bygglovspliktiga.

Sammanfattningsvis är kontoret orolig för att hanteringen av bedömningen av funktionskraven, särskilt baserat på analytiska dimensioneringar, kommer att bli svår. Detta kan leda till förlängda handläggningstider, mer omfattande tekniska samråd, fler remisser till räddningstjänsten och fler vägrade start- och slutbesked. Dessutom kommer det att bli svårare för tillsynsmyndigheten att genomföra sin tillsyn eftersom flera allmänna råd har tagits bort.

Bärförmåga, stadga och beständighet samt krav på tomter m.m.

Kontoret ser positivt på förslag till nya föreskrifter och instämmer i Boverkets resonemang om att färre regler gör att regelverket blir mer överskådligt.

Författningsförslagets struktur på tre avdelningar gör det enklare att tillämpa reglerna, särskilt vid uppförande av nya byggnader och vid ändring av byggnader. Det är oklart i förslaget om en ändrad användning ska tillämpa avdelning 2 eller avdelning 3, detta behöver förtydligas.

Kontoret ser även positivt på mer tydlighet kring kravet på dokumentation vad gäller projektering och utförande, riskbedömning vid avsteg samt införande av kontroller som är oberoende av de kontroller som tas upp i kontrollplanen.

Förslaget innebär nya kontrollmoment (15§), det är dock oklart i förslaget när dokumentation ska begäras in, vad kontroller, utöver kontrollplan, ska innehålla och om dokumentation kring kontroller ska lämnas in till byggnadsnämnden eller inte. Detta krav kan misstolkas och likställas med dagens egenkontroller i kontrollplan, och behöver således förtydligas.

I det aktuella förslaget föreslås att allmänt råd kvarstår till viss del, tillskillnad från tidigare förslag, där de allmänna råden tas bort helt.

Det nya förslaget öppnar upp för tillämpning av andra konstruktionsregler än de europeiska då eurokoderna blir allmänt råd. Kontoret befarar att detta medför att specifik kompetens inom konstruktion behöver anställas för att kunna säkerställa att andra konstruktionsregler är likvärdiga eurokoderna. Kontoret ser det därför som ett

bättre alternativ att redan i inledande föreskriftsbestämmelser göra en hänvisning till eurokoderna för att underlätta tillämpningen på området(ena).

Den nya regelmodellen tydliggör att det är byggherren som har ansvaret för att en åtgärd uppfyller alla krav i författningen. Det är byggherren som i sin projektering ska avgöra om en mindre avvikelse från en föreskrift kan tillämpas. Därefter är det nämndens uppgift, som för övriga regler, att inför start- eller slutbesked bedöma om byggherren har tillämpat reglerna på ett korrekt sätt.

Kontoret befarar att det blir svårt för nämnden att bevaka olika avvikelser som kan ha inarbetats i byggherrens projektering. I den nya regelmodellen framgår det inte vart nämnden ska klargöra om mindre avvikelser från föreskrifterna har godtagits – jämfört med nuvarande allmänt råd till avsnitt 1:21 BBR. Det nya förslaget öppnar även upp för mindre avvikelser inför slutbesked, vilket är en ändring mot nuvarande BBR, även här krävs det ett förtydligande. Eurokoder, handböcker, programvaror, branschstandarder och branschöverenskommelser kommer att få en viktig roll vid tolkning av konstruktionsreglerna. Det ställer ökade krav på handläggaren som ska kunna två system.

Vidare framgår det av konsekvensutredningen att kommunernas efterfrågan på standarder kan minska till följd av att hänvisningar till standarder tas bort, samtidigt som efterfrågan på standarder också kan öka i takt med att byggherrar i större utsträckning föreslår lösningar som är baserade på standarder.

Kontoret instämmer inte med det ovan nämnda då nämnden inför start- och slutbesked vill kunna säkerställa vilken standard och förekommande metoder på området, samt vad byggherren verifierat mot.

Sammanfattningsvis befarar kontoret att bedömningen av att föreskrifterna uppfylls kommer bli svårhanterat, vilket kommer att resultera i längre handläggningstider samt längre ledtider i byggprocessen. För kommunen kommer förslaget exempelvis innebära längre tekniska samråd, behov av kallelser till nya tekniska samråd för kompletterande villkor, svårare bedömningar om huruvida kraven enligt PBL-systemet är uppfyllda vid slutbeskedsprövningar och för tillsynsmyndigheten kommer det att bli avsevärt svårare då majoriteten av de allmänna råden tas bort.

Kontoret har noterat att den nya regelmodellens indelning skiljer sig från tidigare. Den aktuella remissen är indelad i tre avdelningar, medan exempelvis ”säkerhet vid användning av byggnader” är indelad i tre kapitel. Indelningarna borde vara desamma, för att undvika förvirring.

Bostäders lämplighet för sitt ändamål samt tillgänglighet och användbarhet för person med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga

Reglerna om bostäders lämplighet innehåller dubbla krav. Dels utformningskrav om lämplighet i lovprövningen, dels tekniska egenskapskrav.

Om bygglovsprocessen ska vara förutsägbar och enkel, vilket varje omarbetning av lagen har handlat om sen införandet av ÄPBL så behövs så många tydliga bestämmelser och avvägningar i lag eller förordning som möjligt.

Vissa delar av bygglovsprövningen går inte att specificera då de är kopplade till en specifik kommuns egna avvägningar, såsom kulturvärden och anpassningskraven. Tillgänglighetskraven är något som går att standardisera då byggnaderna ser likadana ut och används på samma sätt oavsett kommun. Ändringarna är inte i linje med detta utan lägger till ytterligare ett avvägningmoment till prövningen som tidigare varit tydligt både för byggherrar och handläggare, oavsett vilken kommun dessa har varit verksamma i.

Att lägga fler avvägningar på handläggaren ställer krav på en hög kompetens och erfarenhet för samtliga handläggare i kommunerna. Avvägningar för hur olika byggnadstyper ska uppfylla tillgänglighetskraven bör inte göras av enskilda handläggare utan av mer specialiserad kompetens för att skapa samsyn och förutsägbarhet redan på förordningsnivå.

I gällande byggregler finns möjligheten att uppfylla tillgänglighetskraven på andra sätt än vad som anges i allmänna råd, om sökande kan visa på att en alternativ lösning uppnår samma funktion som redovisas i föreskriften. Om sökande inte vill använda alternativa lösningar så kan den följa de mått som står i allmänna rådet samt i Svensk standard för att vara säker på att funktionskravet i föreskriften uppfylls. Att ta bort dessa allmänna råd och hänvisa till relevanta och vedertagna standarder riskerar att innebära att diskussionen landar i vilka standarder som är relevanta och vedertagna, snarare än i om en åtgärd uppfyller funktionskravet eller inte. Om det fortsättningsvis är måtten i Svensk standard som används får ändringen begränsad verkan. Förtydliganden vilka standarder som avses tillämpas eller vilka krav på förfarande för att ta fram en standard bör förtydligas för att inte skapa diskussion kring standardens autenticitet.

Ändring i Boverkets byggregler (2011:6) – föreskrifter och allmänna råd samt upphävande av Boverkets allmänna råd (2011:27) om analytisk dimensionering av byggnader och Boverkets allmänna råd (2013:11) om brandbelastning

Kontoret är negativt inställt till förslag om att Boverkets allmänna råd (2011:27) ”BBRAD”, upphävs och ersätts med standarder, då en resurs som tidigare varit kostnadsfri nu blir till en avgiftsbelagd standard, vilket bidrar till ökade kostnader för framförallt mindre byggherrar, men även mindre kapitalstarka kommuner och räddningstjänster.

Kontorets anser att det är viktigt att de standarder som ersätter BBRAD blir färdigställda innan BBRAD upphävs, då kontoret befarar att utan BBRAD eller ett motsvarande alternativ blir det svårt för nämnden att granska de analytiska dimensioneringar som görs. Ifall BBRAD upphävs utan att ersättas av ett likvärdigt alternativ kan det för kommunen innebära längre tekniska samråd, fler remisser till brandförsvaret och fler vägrade startbesked.

Kontoret har inga övriga synpunkter, förutsatt att de standarder som ersätter BBRAD bidrar till en motsvarande eller högre säkerhetsnivå på det brandskydd som idag projekteras med hjälp av BBRAD, samt att de standarder som ersätter BBRAD på motsvarande eller bättre sätt än BBRAD underlättar för kommunen i granskningen av analytiska dimensioneringar.

Kontoret har inga synpunkter på att BBRE upphävs. Kontoret ser positivt på att motsvarande innehåll i BBRE angående brandbelastning förs in i grundförfattningen om säkerhet i händelse av brand i byggnader.

Sammanfattning

Konsekvenserna av att ärenden riskerar hamna i svåra bevistolkningstvister blir mycket resurskrävande, särskilt som det kommer att tangera både offentlig- och civilrättsliga aspekter. Stockholms stad har inom området flertalet exempel på ärenden som pågått i flera år, bland annat inom brand och tillbyggnader, där aktörssidan åberopat sakkunnigintyg som först efter noggrann granskning inte visat sig styrka följsamhet till PBL-systemets reglering och krav.

Kontoret ställer sig kritiskt till det processuella tillvägagångssättet, särskilt i fråga om remissmaterialets omfattning i relation till den snäva remisstiden, men även vad gäller stuprörsmodellen som försvårar uppföljning av regelsystemets alla delar och dess kopplingar till varandra. Förslagets potentiellt breda påverkan på kommunernas verksamhet förutsätter en enad analys från Kommunsverige, vilket remisstiden i kombination med remissmaterialet inte medgett förutsättningar till. Kontoret är av uppfattningen att de konsekvensbeskrivningar som Boverket presenterar i vissa fall inte står i proportion till förslagets påverkan på kommunens och byggnadsnämndens uppdrag. Det saknas även en helhetsanalys kring konsekvenserna av förslagen på systemnivå, vilket gör materialet både otillgängligt och oöverskådligt.

Slutligen vill kontoret betona att remissförfarandet är problematiskt ur ett demokratiskt perspektiv då den snäva tidsramen försvårat beredningen av ärendena och omöjliggör en hantering inom kommunens ordinarie politiska beslutsprocess. Särskilt då byggnadsnämnderna inte sammanträder under sommarperioden.

Stockholms Stadshus AB

Stockholms Stadshus AB:s yttrande daterat den 21 juni 2023 har i huvudsak följande lydelse.

Underremiss

Familjebostädens remissvar har i huvudsak följande lydelse:

Förslagen minskar detaljeringen i kraven och ger byggherren ett mer öppet sätt att förhålla sig till olika lösningar, vilket kan skapa en flexibilitet som är bra. Kraven utifrån författningsförslaget kommer dock att innebära andra förändringar för bolaget

och inom branschen utifrån behov av mer kompetens, alternativa arbetssätt och utökade samarbeten.

I nuvarande BBR finns hänvisningar till Svensk Standard. Författningsförslagen innebär att staten inte längre anger vilka metoder som bedöms för att uppfylla föreskrifterna, det vill säga att incitamentet att använda Svensk Standard som branschgemensam lägstanivå för kvalitet riskerar att minska. Samtidigt tillför författningsförslagen ett ökat behov av standardisering. Detta medför att annan branschstandard i så fall kan behövas för att de nya reglerna ska kunna fungera i praktiken. Författningsförslagen lämnar detta till branschorganisationer att utveckla, något de idag inte är rustade för.

Bygg- och fastighetsbranschens aktörer arbetar idag fragmenterat och myndigheter, akademi och bransch utvecklas mer parallellt än tillsammans. Författningsförslagen kommer att ställa högre krav på kompetens i bransch och hos myndigheter för att kunna beskriva, kontrollera, bedöma, godkänna och vidimera lösningarna som tas fram. För att nå dit behövs mer sammankoppling mellan reglerande organ, teori och praktik, det vill säga mellan myndigheter, akademi och näringsliv.

Det som behövs för att realisera tanken med författningsförslagen, och som saknas för att skapa framgångsfaktorer för samarbete, är en gemensam samordning och struktur. Det är en uppenbar risk att, utan hänsynstagande till hur branschen fungerar idag, lämna över till olika branschorganisationer att lösa standardiseringen.

Det behövs en nationellt överenskommen gemensam digital informationsinfrastruktur som har sin grund i en gemensam klassificering av all bebyggd miljö, där kraven kan paketeras och kommuniceras över tid mellan olika aktörer. Om en sådan informationsinfrastruktur förverkligas kan det ställas funktionella och kvalitativa krav på branschen och då kan i förlängningen innovation och värde skapas.

Stockholmshems remissvar har i huvudsak följande lydelse:

Boverkets ambition för en ökad flexibilitet och större ansvar för samhällsbyggnadssektorn i tillämpningsfrågor är förståeligt och i delar mycket önskvärd. Stockholmshem välkomnar ett ökad utveckling mot och tydlighet kring byggherrarnas ansvar för lösningar och fackmässiga bedömningar.

Men det finns skäl att se över om det finns resurser till samverkan och innovation i branschen som den ser ut idag. När detaljeringsnivån i kravställandet minskar ställs samtidigt större krav på branschen som helhet, och enskilda företag i del, att åstadkomma tolkningar och lösningar. Det är ett arbetssätt som få företag i byggbranschen idag är rustade för. Stockholmshem menar att Boverket på ett tydligare sätt bör säkerställa att det finns en modell för branschsamverkan på plats innan man går vidare i denna riktning. Då Stockholmshem som allmännyttig aktör på bostadsmarknaden bygger för att förvalta sina byggnader, inte avyttra, vill bolaget lyfta vikten av att alternativa och innovativa lösningar, som regelverket avser främja i uppförandeskedet, inte ska riskera att åstadkomma kostnadsökningar i

förvaltningskedet. Detta gäller särskilt om det blir otydligt vilken lägstanivå som gäller och Svensk Standard, som de nya tillämpningsföreskrifterna inte längre hänvisar till, upphör att utgöra grund för en gemensam branschstandard. Sammantaget efterfrågar Stockholmshem en tydligare ide om hur branschen gemensamt ska kunna överta den styrning som tidigare låg i Boverkets föreskrifter. Om förslaget leder till en ytterligare fragmentisering av branschens standarder riskerar det som var tänkt att vara kostnadseffektivt att leda till motsatt syfte.

Koncernledningens synpunkter

Koncernledningen anser i likhet med flera av dotterbolagens svar att förslaget öppnar upp för innovation och en flexibilitet för byggherrarna att förhålla sig till olika lösningar, vilket är positivt. Koncernledningen ser positivt på Boverkets intention att nytänkande och större frihet för byggherrar att föreslå egna lösningar, ska främja kostnadseffektiva lösningar som på längre sikt kan bidra till att förbättra produktiviteten och pressa byggkostnaderna.

Däremot ställer det samtidigt större krav på kompetens och kapacitet för att säkerställa att tolkningar och utförandet sker med rätt kvalitet, både i branschen som helhet och i enskilda företag.

Frågan om samverkan i branschen blir central och en förutsättning när detaljeringsnivån i kravställandet minskar. Koncernledningen anser, i likhet med dotterbolagen, att det är ett arbetssätt som få företag i byggbranschen idag är rustade för. Koncernledningen menar att Boverket behöver ha detta i åtanke i det fortsatta arbetet och implementera en modell för branschsamverkan, struktur och samordning innan man går vidare i denna riktning.

Dotterbolagen lyfter fram att det finns ett behov av en gemensam samordning och struktur för att lyckas. De framtagna förslagen kan innebära högre krav på kompetens i branschen för att bland annat kunna kontrollera och vidimera de lösningar som tas fram. Därför ser koncernledningen att Boverkets förslag behöver analyseras och utvecklas, för att på ett bättre sätt säkerställa att de ändringar som föreslås är förenklade också när de ska tillämpas i praktiken, både för tillståndsgivande myndigheter och ansvariga byggherrar.

För kompletterande synpunkter hänvisar koncernledningen till dotterbolagens svar i sin helhet.