



Boverkets förslag till föreskrifter om bostäders lämplighet för sitt ändamål

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 tagit fram ett förslag till nya föreskrifter om bostäders lämplighet för sitt ändamål som ska precisera utformningskraven och de tekniska egenskapskraven på bostäders lämplighet för sitt ändamål i plan- och byggförordningen. Förslaget bygger på en ny regelmodell för Boverkets byggregler och föreslås träda i kraft den 1 juli 2024.

Boverket har remitterat förslaget till nya föreskrifter till Stockholms stad för yttrande.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, fastighetsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, stadsbyggnadsnämnden och Stockholms Stadshus AB. Fastighetskontoret, miljöförvaltningen, stadsbyggnadskontoret och Stockholms Stadshus AB har inkommit med kontorsyttranden. Exploateringsnämnden avstår från att lämna synpunkter i ärendet.

Stadsledningskontoret anser inte att det är tillräckligt utrett i vilken mån branschen och kommuner är redo att ta det ökade ansvar som förslaget innebär.

Fastighetskontoret konstaterar att förändringarna i liten grad kommer påverka nämndens uppdrag då detta inte som regel innebär nyproduktion av bostäder.

Miljöförvaltningen bedömer inte att Boverkets förslag har påverkan på de frågor som nämnden bevakar i sin tillsyn eller annan verksamhet som den hanterar.

Stadsbyggnadskontoret är generellt positivt till förslag på 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 skulle behöva ske under en 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 om bostäders lämplighet för sitt ändamål, dnr KS 2023/607-1.1

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Ärendet

Boverket har tagit fram ett förslag till nya föreskrifter om bostäder lämplighet för sitt ändamål som ska precisera utformningskraven och de tekniska egenskapskraven på bostäders lämplighet för sitt ändamål i plan- och byggförordningen. Förslaget bygger på en ny regelmodell för Boverkets byggregler och föreslås träda i kraft den 1 juli 2024.

Remissammanställningen

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, fastighetsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, stadsbyggnadsnämnden och Stockholms Stadshus AB. Fastighetskontoret, miljöförvaltningen, stadsbyggnadskontoret och Stockholms Stadshus AB har inkommit med kontorsyttranden. Exploateringsnämnden avstår från att lämna synpunkter i ärendet.

Stadsledningskontoret

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

Stadsledningskontoret ser positivt på initiativ till förenklade och förtydligade regelverk. Stadsledningskontoret ser också positivt på intentionen att främja kostnadseffektiva lösningar och nytänkande som på längre sikt kan bidra till att förbättra produktiviteten och pressa byggkostnaderna. Stadsledningskontoret bedömer att förslaget till nya föreskrifter på det hela taget är tydligare och mer överblickbart än motsvarande nuvarande regelverk.

Stadsledningskontoret bedömer att förslaget för stadens fastighetsförvaltande och -utvecklande nämnder och bolagsstyrelser är i huvudsak positivt. Det innebär en ökad frihet och flexibilitet att ta fram egna lösningar, men det ställer samtidigt ökade krav på dokumentation och uppföljning. I ett första skede kan det också leda till vissa ökade kostnader kopplade till kompetensutveckling och anpassning av arbetssätt.

Stadsledningskontoret konstaterar att den föreslagna regelmodellen tydliggör att det är byggaktören som ansvarar för att en åtgärd uppfyller alla krav i författningen och att i sin projektering avgöra om en mindre avvikelser från en föreskrift kan tillämpas. Stadsbyggnadsnämnden ansvarar för att bedöma om byggaktören har tillämpat reglerna på ett korrekt sätt. Det är centralt att regelverket kring kontroller och dokumentation är tydligt, annars är risken att det blir svårtillämpat med längre handläggningstider som följd. Stadsledningskontoret konstaterar att stadsbyggnadsnämndens remissvar pekar på utvecklingsbehov bland annat i detta avseende.

Förslaget innebär en förskjutning från förhands- till efterhandskontroll, och innebär ökade krav på såväl byggaktörer som stadsbyggnadsnämnd vad gäller såväl kompetens som ansvarstagande. För den kommunala ekonomin innebär en

förskjutning från avgiftsfinansierad verksamhet till anslagsfinansierad verksamhet att kostnader överförs från byggsektorn till skattekollektivet. En förskjutning från förhandskontroll till efterkontroll bedöms också leda till utmaningar för tillsynsverksamheten som beskrivs i stadsbyggnadsnämndens remissvar.

Stadsledningskontoret konstaterar att föreliggande remiss utgör en av flera parallella remisser som sammantaget innebär omfattande förändringar av regelverket inom byggsektorn. Stadsledningskontoret anser inte att det är tillräckligt utrett i vilken mån bransch och kommuner är redo att ta det ökade ansvar som förslaget innebär och vilket stöd som kommer att behövas från Boverket för att säkerställa en fortsatt kvalitetssäkrad byggprocess.

Fastighetskontoret

Fastighetskontorets tjänsteutlåtande daterat den 25 maj 2023 har i huvudsak följande lydelse.

Bostäder utgör endast liten del av fastighetskontorets bestånd och består främst av bostadsrätter i befintlig produktion som hyrs ut till Stadsdelarna. Fastighetskontoret kommer därför påverkas i liten utsträckning som byggherre av nyproduktion av bostäder.

Fastighetskontoret ser positivt på förslaget som innebär ett förtydligt regelverk och större möjligheter för teknikutveckling och innovation vid ny- och ombyggnation. Konsekvenser för olika aktörer som berörs av förslaget har analyserats och beskrivs tydligt i remissen. Kontoret instämmer i Boverkets analys gällande konsekvenser för byggherrar och att förslaget på sikt kommer att innebära ett förbättrat arbetssätt som gynnar teknisk utveckling och innovation och kan leda till ökad kostnadseffektivitet. Den ökade friheten innebär dock högre krav på exempelvis kravställning, dokumentation och uppföljning.

Som ett komplement till föreskrifterna ser fastighetskontoret att det är viktigt att goda exempel, best practices, tas fram för olika funktionsområden inom byggnader.

Fastighetskontoret ser vidare att det är viktigt att övergångsperioden där olika regelverk gäller blir kort för att undvika olika tolkningar. Kontoret ser samtidigt en risk i att övergångstiden är kort i förhållande till hur lång tid det tar att ta fram nödvändiga skrifter/bedömningskriterier och kompetensutvecklingsinsatser.

Miljöförvaltningen

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 15 juni 2023 har i huvudsak följande lydelse.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden bedömer inte att Boverkets förslag har påverkan på de frågor som nämnden bevakar i sin tillsyn eller annan verksamhet som MHN hanterar.

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 befärrar 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 brandskyddsdocumentation bör upprättas.

Kontoret är dock negativt inställt till formuleringen i Avd. I 1 kap. 20 § om att en brandskyddsdocumentation 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 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. 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 tangeras 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 stuprörsmoellen 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 19 juni 2023 har i huvudsak följande lydelse.

Underremisser

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.

Micasas remissvar har i huvudsak följande lydelse:

Förslaget har i grunden samma krav som i BBR. Den stora förändringen är att de allmänna råden föreslås utgå och likaså hänvisningar till standarder samt föreskrifter från andra myndigheter. Mått och kvadratmetersgränser föreslås tas bort för att öppna upp för en större flexibilitet. Intentionen är att få en mer kortfattad och överskådlig test utan att ändra kravnivån som fortfarande utgår från Plan- och bygglagen (PBL) och Plan- och byggförordningen (PBF). Föreskriften förtydligar även vad som är utformningskrav resp. tekniska egenskapskrav genom att dessa delas upp i två olika kapitel. Boverkets förhoppning är att förtydliga att styrning ska ske genom funktionskrav som är teknik- och materialneutrala och inte genom detaljstyrning. Målet är att tydliggöra möjligheten för byggherrar att föreslå egna lösningar och på så vis främja innovation och proaktivitet.

Micasa Fastigheter ställer sig över lag positiva till de ändrade föreskrifterna och att det möjligen är en nödvändig förändring för att möta de utmaningar som finns kring att bygga hållbart till en rimlig kostnad. Förtydligandet av vad som är utformningskrav resp. tekniska egenskapskrav kommer underlätta vid bygglovsprövning och startbesked. Den kortfattade texten ger en bättre överblick och förtydligar intentionen med funktionskrav.

Boverket beskriver att grundkraven i den nya föreskriften är de samma som i BBR. Micasa bedömer dock att förändringen, där de allmänna råden och hänvisningar till standarder försvinner, är så pass stor att det kommer dröja innan branschen i sin helhet landat i hur den nya föreskriften ska tolkas och praktiseras. Följden av att ta bort de allmänna råden och hänvisningar till standarder kommer initialt att leda till utmaningar i bygglovsprövningen. Risker är att osäkerhet kring tolkningen av en ny

föreskrift leder till en utdragen handläggning som i sin tur kan fördyra, försena och försvåra planeringen av byggprojekt.

Sammantaget innebär dock förslaget en förenklad och en mer överskådlig text. Genom att ta bort den detaljstyrning som de allmänna råden överlag har tolkats som, så öppnar det upp för nytänkande vilket framöver kommer vara en förutsättning för att klara till exempel klimatmål.

I 3 kap 3 föreslås följande:

”Ett utrymme för bostadsfunktionen matlagning ska ha fast inredning och utrustning för matlagning. Den fasta inredningen och utrustningen ska vara dimensionerad för det antal personer som bostaden är avsedd för. Första stycket gäller inte i boendeenheter som är avsedda för personer med demenssjukdom i särskilda boendeformer för äldre. Dock ska nödvändiga installationer vara förberedda.”

Micasa anser att ordet demenssjukdom borde utgå i sista stycket och att undantaget borde gälla alla boendeenheter i särskilda boendeformer för äldre.

När man planerar ett särskilt boende för äldre vet man sällan vilka boendeenheter som över tid kommer vara demensenheter eller ej. Föreskriften leder därmed till otydlighet som i sin tur riskerar att skapa onödiga kostnader som drabbar de äldres hyresnivåer samt onödiga materialresurser i form av t.ex. spisplattor som inte kan användas.

Micasa anser att omfattningen av exempel i 4 kap 5 §, gällande vad som är en särskilt värdefull byggnad, är för omfattande. Paragrafen skiljer sig från övriga delar av föreskriften med ett flertalet uppräknade exempel. Just skillnaden jämfört mot de övriga kortfattade texterna riskerar att ge intrycket av att bedömningen av vad som kan vara en särskilt värdefull byggnad nu väger starkare jämfört med BBR. Det i sin tur riskerar att försvåra ombyggnads- och renoveringsprojekt, så som ändringar kopplat till energieffektivitet. Avvägningen mellan olika intressen riskerar att bli ojämn. Där värdet av att bevara riskerar att få en starkare roll jämfört med idag och energiförbrukning, förvaltning och underhåll blir sekundärt. Boverket beskriver att hela idén med det nya förslaget är att få en mer kortfattande text som inte går in på detaljer. Därav borde paragrafen ändras och istället vara mer översiktligt likt övriga delar av den föreslagna föreskriften. Förtydliganden bör istället finnas i kompletterande vägledande dokument.

Svenska Bostäders remissvar har i huvudsak följande lydelse:

Boverkets författningsförslag bedöms av Svenska Bostäder generellt utgöra en förbättring av gällande regelverk då mer vikt läggs på byggherrens ansvar och fackmässighet. Svenska bostäder har däremot några invändningar mot förslaget:

Enligt författningsförslaget kap 1 Övergripande bestämmelser §8, Projektering och utförande samt §11 Kontroll, ska allt ske fackmannamässigt, dokumenteras och kontrolleras.

Vem bedömer fackmannamässighet och att funktionskrav är uppfyllda?
Myndigheterna innehar idag inte den kompetensen och ska nu kunna bedöma när ovanstående är uppfyllt utan att ha ett regelverk att vila på?

Förslaget ger myndigheter möjlighet att begära in oändligt med dokumentation och provningar mm som knappast kommer ge en överskådligare bild utan endast driva kostnader. Författarna har inte tagit hänsyn till den enorma skillnad som sker i bedömning av laguppfyllnad för både bygglov, vid tekniskt samråd och även för slutbesked. Vi ser en stor risk med att hamna i diskussion med myndigheter i ett sent skede, vilket definitivt är en kostnadsdrivande process och skapar frustration med redan idag långa processer.

Kraven på kontroll, hur det efterföljs, byggherrens och kontrollansvarigs roll mm, finns redan redovisad i PBL, kap 10. Därför anses texten i kap 1 §11-13 vara överflödigt. Den som är Kontrollansvarig är certifierad och lagkravet borde istället förtydligas ytterligare att en certifierad sakkunnig gäller före myndighet. Det gäller för samtliga sakkunniga.

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 förvaltningsskedet. 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 dotterbolagens svar och bedömning, att ett borttagande av allmänna råd och hänvisningar till standarder initialt kan leda till utmaningar för både fastighetsägare som planerar att genomföra byggprojekt och de

myndigheter som ska pröva handlingarna. Micasa konstaterar att det finns skillnader i omfattning vad gäller exempel inom olika områden, och att särskilt stor omfattning har lagts på att exemplifiera föreskrifterna inom området särskilt värdefulla byggnader. Det riskerar att medföra en ojämn avvägning mellan olika intressen. Därför ser bolaget att förtydliganden istället bör förläggas i ett kompletterande vägledande dokument, vilket koncernledningen instämmer i.

De framtagna förslagen kan innebära högre krav på kompetens i branschen och hos myndigheter för att bland annat kunna kontrollera och vidimera de lösningar som tas fram. En branschstandard behövs för att de nya reglerna ska kunna fungera i praktiken. Därför ser koncernledningen att Boverkets förslag både behöver analyseras och utvecklas, för att på ett bättre sätt förenkla genomförandet av de åtgärder som behövs för att stödja bostäders lämplighet för sitt ändamål. För kompletterande synpunkter hänvisar koncernledningen till dotterbolagens svar i sin helhet.