

Botkyrka kommuns remiss- yttrande avseende Boverkets förslag till föreskrifter om tillgänglighet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga i byggnader

Övergripande synpunkter

Boverket anför att det finns kritik mot dom befintliga byggreglerna (BBR, Boverkets byggregler) från samhällsbyggnadsbranschen som går ut på att ”regleringen ofta uppfattas som oförutsägbart, omfattande och kostnadsdrivande” (s. 16). Vidare framgår att Boverkets slutsats är att dom allmänna råden i BBR används som om dom vore bindande krav, vilket medför att byggaktörer har svårt att visa att kravet är uppfyllt om andra metoder används än dom som rekommenderas i BBR, vilket i sin tur leder till minskade incitament till andra alternativa lösningar och innovationer (s. 17). Dom allmänna råden är också för omfattande och bestämmelserna ottydliga.

För att komma till rätta med dessa brister har därför Boverket tagit fram ett nytt författningsförslag med byggregler som ska

- bestå av färre regler
- vara formulerade som teknik- och materialneutrala funktionskrav
- bara innehålla bindande föreskrifter – i princip inga allmänna råd
- inga hänvisningar till standarder, regler eller allmänna råd från andra myndigheter eller organisationer (s. 18).

Botkyrka kommun är tveksam till om det som Boverket beskriver är ett problem i verkligheten och om lösningen som förespråkas verkligen är en lösning på detta problem. Samtidigt som föreskrifterna ger intrycket av avreglering är detta alltså inte syftet eftersom kraven även fortsättningsvis

ska gälla i samma omfattning – även om reglernas faktiska innebörd är mycket oklar (se mer om detta nedan). Det kan därför ifrågasättas om modellen alls är ändamålsenlig.

Det är mycket svårt att utifrån kraven, såsom de är formulerade i författningsförslaget, dra några säkra slutsatser om *hur* kraven ska realiseras i den färdiga byggnaden. Risken finns att mängder av byggnader med bristfälliga byggnader uppförs eftersom det inte finns något att kontrollera mot. Botkyrka kommun efterlyser här ett tydligare resonemang kring denna konsekvens.

På ett generellt plan instämmer dock nämnden i att regler ska vara målstyrda och inte i allmänhet styra mot en viss teknisk lösning. Reglerna måste dock ha ett konkret innehåll där det faktiskt framgår vad kravet är, inte minst eftersom det framgår att de gällande kraven i sig inte avses ändras. Det är i många fall svårt att utläsa vad som faktiskt ska åstadkommas av byggaktören för att uppfylla kravet, vilket måste sägas vara en värre konsekvens av en viss regleringsmodell än överdriven detaljreglering.

Remissförfarandet

Botkyrka kommun är mycket kritisk till remissförfarandet som Boverket har tillämpat i denna och andra remisser som remitterats under sommaren 2023. Det rör sig om ett mycket stort antal bestämmelser och långa konsekvensutredningar. Att skicka ut detta kort innan sommaren innebär mycket stor tidspress för kommunen som remissinstans eftersom remissyttranden måste beslutas politiskt vilket innebär långa handläggningstider. Remissförfarandet innebär följaktligen att många kommunala myndigheter inte kommer ha möjlighet att besvara remissen eller att dom inte kommer att ha möjlighet att sätta sig in i materialet till fullo. Detta är naturligtvis Boverket medvetet om men har trots detta valt att remittera sju stycken föreskriftsförslag med sista svarsdag den 25 augusti vilket är anmärkningsvärt.

Otydlig lagstiftningsteknik

Botkyrka kommun är överens med Boverket om att regler som är målstyrda är att föredra framför regler som pekar ut en viss teknisk lösning, men detta innebär inte att detaljerna i vad som ska uppnås ska tas bort vilket är fallet i detta förslag. Boverket föreslår regelmässigt att målet är att utrymmen i byggnader ska ”tillgängliga och användbara”, till exempel 2 kap. 10 §. Att konkretisera detta krav på ett visst utförande i detalj vad gäller exempelvis ljudnivå i ett visst utrymme eller dimensionering innebär fortfarande att regeln är målstyrd.

I många fall är det dock tveksamt om det är ändamålsenligt att ha målstyrda regler, t.ex. om det rör sig om svårverifierbara krav. I dessa fall är det bättre att ställa krav på ett visst utförande än en viss effekt eftersom utförandet är enklare att reglera. Boverket har dock låst fast sig i en dogmatisk lagstiftningsmodell utan att närmare ta ställning till vad som ger bäst effekt i

det enskilda fallet. Det framstår som att det är viktigt att regleringen uppfyller målsättningen än att målsättningen uppnås.

Detta synsätt kan exemplifieras genom följande exempel: före badet på badhuset behöver de badande vara rena för att badvattnet inte ska bli för förorenat. Badhuset kan då vilja införa en regel som kan uttrycks på två olika sätt för att uppnå resultatet:

- Duscha och tvätta dig med tvål innan du badar!
- Kroppen ska vara tillräckligt ren före bad!

Enligt Boverkets resonemang är uppmaningen att duscha inte teknikneutral eftersom målet att vara tillräckligt ren före bad även kan uppnås på andra sätt. Regeln ska därför hellre uttryckas på det neutrala sättet. Risker är såklart att ingen tvättar sig eftersom alla anser att de redan är tillräckligt rena eller att de tvättar sig på ett felaktigt sätt, men detta övervägs av friheten av att själv kunna välja metod. Men vilken regel leder till att fler tvättar sig före badet?

Poängen med detta är att det ibland är bättre att förespråka en viss metod som enligt beprövad erfarenhet leder till att målet uppnås än att peka på målet och överlåta åt envar att bedöma behovet och ta fram en egen lösning.

Kraven samspelar

Krav angående teknisk utformning av byggnadsverk samspelar i många fall på ett sådant sätt att det framstår som ett komplext system där det är svårt att förutse hur en viss åtgärd påverkar slutresultatet. Exempelvis samspelar krav på ventilation, buller, rumshöjd och allmän komfort. För både den som bygger och för tillsynsmyndigheten är det svårt att förutse hur bullernivån inomhus påverkas av lägre rumshöjd.

Regler samspelar. Det är av det skälet ett tydligt och förutsebart regelpaket är att föredra framför otydlig målstyrd reglering.

Mindre avvikelser

Enligt förslaget ska byggaktören avgöra om det är möjligt att göra mindre avsteg från ett krav i byggreglerna: ”Det är Boverkets bedömning att det är byggherren som i sin projektering, på ett ansvarsfullt sätt, ska avgöra om en mindre avvikelse från en föreskrift kan tillämpas (s. 32). Sedan är det byggnadsnämndens uppgift att, inom ramen för sin tillsyn, bedöma om reglerna har tillämpats på rätt sätt.

Detta är enligt Boverket ingen förändring gentemot den nuvarande regleringen även om det i BBR framgår att det är byggnadsnämnden som i enskilda fall får medge mindre avvikelser från föreskrifterna i BBR. Enligt Botkyrka kommuns mening är denna tolkning av innebörden av bestämmelsen i BBR inte helt självklar och det allmänna rådet till bestämmelsen pekar snarare tydligt på att det är byggnadsnämnden som ska

avgöra om den mindre avvikelser är godtagbar. Detta är en motsvarighet till när byggnadsnämnden prövar om en mindre avvikelse från utformningskraven kan godtas i bygglovsprövningen.¹

Den föreslagna ordningen medför enligt kommunens bedömning tydliga tillämpningssvårigheter och medför risk för att byggnader inte kan få slutbesked om byggnadsnämndens och byggaktörens bedömning skiljer sig åt. Botkyrka kommun förespråkar i stället en ordning där det tydligt framgår att det är byggnadsnämnden som avgör om det är möjligt att göra avvikelser från de tekniska egenskapskraven, efter en avvägning mellan olika motstående intressen. Det bedöms mer ändamålsenligt att denna bedömning görs av byggnadsnämnden eftersom detta säkerställer att byggnader uppförs med liknande tekniska egenskaper.

Botkyrka kommun avstyrker förslaget i denna del.

Botkyrka rekommenderar även att terminologin *mindre avvikelse* ses över då den ligger väldigt nära tillämpningen av PBL (liten avvikelse) och ÄPBL (mindre avvikelse). Kanske kan något av begreppen *avsteg*, *undantag* eller *delvis uppfyllelse* ("välja att delvis uppfylla...").

Begreppet fackmässighet

I bestämmelserna om projektering, utförande och kontroll finns krav på fackmässighet i projektering och utförande, för att säkerställa att den färdiga byggnaden kan antas uppfylla kraven i författningsförslaget.

Botkyrka kommun bedömer att det är positivt att det finns ett uttalat krav på fackmässighet. Kommunen har inga synpunkter på förslaget i denna del men anser att förslaget inte har den positiva effekt som Boverket förutser. Snarare rör det sig om ett diffust krav som är svårt att tillämpa i praktiken. En mer komplicerad följdfråga är därför hur byggnadsnämnden ska kunna verifiera att en aktör besitter fackmässighet och har den kunskap som krävs. Kommunen gör till skillnad från Boverket bedömningen att det inte förstärker byggnadsnämndens mandat att begära de handlingar som krävs för att bedöma att en åtgärd utförs i enlighet med de föreskrivna kraven (s. 33f).

Tydliggör vem som är ansvarig

Föreskrifterna har en mängd bestämmelser som riktar sig till en okänd mottagare, till exempel 1 kap. 15 § om att en "[b]yggsprodukter ska kontrolleras när de tas emot på byggarbetsplatsen". Det bör regelmässigt framgå *vem* som har ansvaret med formuleringen *byggaktören ska kontrollera*. På så vis är det tydligt vem som har vilket ansvar. Även om

¹ 1 kap. 21 § Boverkets byggregler (2011:6) och allmänt råd till bestämmelsen.

Botkyrka kommun inte instämmer i att det är en lämplig ordning att det är byggaktören som ska avgöra om avvikelser kan göras från kraven i föreskriften (1 kap. 3 §, se ovan) så bör bestämmelsen i 1 kap. 3 § förtydligas till att ”byggaktören kan besluta om att göra mindre avvikelser från bestämmelserna i denna föreskrift” om det är den ordning som föreslås.

Termen byggherre

Botkyrka kommun anser att begreppet *byggherre* inte bör användas då det är ett könsstereotyp begrepp som i onödan pekar ut den som bygger som just manlig. I stället kan det neutrala begreppet *byggaktör* användas utan någon förändring i sak. Botkyrka föreslår att begreppet *byggaktör* används genomgående i föreskrifterna.

Koppling till kommunal bostadsanpassning

Regeln som har gällt under lång tid är att bostäder som uppförs eller ändras ska uppföras eller anpassas till gällande byggregler. Det innebär att äldre byggnader kan ha både hårdare och lättare krav vad gäller den tekniska utformningen. För att bostäder faktiskt ska kunna användas av alla finns därför den kommunala bostadsanpassningen. Lagen om bostadsanpassning är en sociallagstiftning där kommunen i vissa fall kan ge bidrag till enskilda för att anpassa befintliga bostäder.

Det finns en etablerad rättspraxis inom området för vilka åtgärder som kan beviljas bidrag. I huvuddrag ska det vara fråga om en funktionsnedsättning som är varaktig och som har uppkommit efter det att personen bosatte sig i sin nuvarande bostad som behöver anpassas. Bidragen kan vidare inte ges i det fall det finns hjälpmedel som sjukvården ansvarar för.

Det är därför viktigt att byggnormskraven överensstämmer med bostadsanpassningen så att det inte tillåts att byggnader uppförs som sedan behöver beviljas bidrag i efterhand av kommunerna. Det skulle innebära att byggaktörerna tillåts uppföra byggnader som sedan kommunerna kommer behöva bekosta för att byggnaderna ska vara användbara. Ett exempel är kravet i 2 kap. 2 § där det för en- och tvåbostadshus är tillräckligt att en ramp kan anordnas. I bostadsanpassningslagen finns regler som säger att om en person med känd funktionsnedsättning flyttar till en (för personen) ny bostad så kan bidrag inte lämnas för att kompensera för stora nivåskillnader. Vad som är en stor nivåskillnad är en bedömningsfråga. I dagsläget finns rättsfall som säger att man kan få bidrag för att kompensera för upp till 87 cm. Att kommunen enligt dessa föreskrifter skulle godkänna en nivåskillnad större än så vid entrén till ett nybyggt hus och anse det vara tillgängligt är problematiskt när samma kommun sedan nekar bidrag för att anpassa nivåskillnaden. Man bör väl sträva efter så god tillgänglighet som möjligt redan från början?

I kravet på tillgänglighet i huvudentréer till byggnader ingår också att det bör finnas automatisk dörröppnare. Det är svårt att se att funktionen automatisk dörröppning skulle kunna lösas på något annat sätt än just genom installation av dörröppningsautomatik.

Nämnden efterlyser en tydligare diskussion kring hur kraven enligt PBL samspelar med bostadsanpassningslagen. Vems är egentligen ansvaret att bostäder och andra lokaler blir tillgängliga för alla i samhället? Det är talande att bostadsanpassning inte alls nämns i konsekvensutredning. Har Boverket ens utrett vilka konsekvenser detta kan få? Botkyrka avstyrker av detta skäl förslaget i sin helhet eftersom konsekvenserna av dom föreslagna föreskrifterna inte är tillräckligt utredda.

Synpunkter på förslaget om nya föreskrifter

Nämnden är positiv till att utformningskrav, som ska prövas i bygglovet, och tekniska egenskapskrav, som prövas i den tekniska kontrollen, tydligt har delats upp i föreskriften i andra respektive tredje kapitlet.

1 kap. 5 §

Angående begreppet *boendeenhet* befarar nämnden att det kan leda till vissa tillämpningsproblem om definitionen styrs av privaträttsliga förhållanden där hyreskontraktets innehåll blir direkt avgörande för vilka krav som ställs. Vad händer om en byggnad uppförs i syfte att upplåtas för enskilt bruk och senare byggs om så att de respektive bostäderna inte längre betraktas som boendeenheter? Finns det här några konsekvenser vad gäller tillgängligheten?

1 kap. 6 §

Standarden SS-EN 12183:2014 har upphävts och ersatts av SS-EN 12183:2022; standarden SS-EN 12184 har upphävts och ersatts av SS-EN 12184:2006. Är det ett medvetet val att hänvisa till upphävda standarder? Är dessa "relevanta och vedertagna standarder" som det står i kommentaren till bestämmelsen (s. 80)? Det framgår inte i kommentaren om detta har beaktats. Nämnden har inte tillgång till någon av dessa fyra standarder och kan därför inte bedöma konsekvensen av förslaget i denna del.

1 kap. 9 §

Nämnden ifrågasätter om det någonsin kan vara uppenbart obehövligt att projektera byggnader fackmässigt, däremot beror projekterings detaljeringsgrad på vad som ska uppföras. Detta innebär dock inte att projekteringen inte är fackmässig.

Det bör i föreskrifterna förtydligas vem som har skyldighet att utföra något. I detta och andra fall formuleras bestämmelsen bättre: "*byggaktören ska projektera byggnader...*"

1 kap. 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 §

Det bör i föreskrifterna förtydligas vem som har skyldighet att utföra något, se synpunkt till 9 §.

2 kap. 1 §

Ska bestämmelsen läsas som att det generella kravet om att entréer till huvudentréer ska vara tillgängliga och användbara inte gäller för en- eller tvåbostadshus utan att det där är tillräckligt att en ramp uppförs? Den generella bestämmelsen innehåller inga definierade krav; undantaget i andra stycket pekar tydligt ut en teknisk lösning för en- och tvåbostadshus.

2 kap. 2 §

Kravet i bestämmelsen är otydligt och det framgår inte på vilket sätt breddmåtten ska bestämmas. På vilket sätt påverkar längden av kommunikationsutrymmet behovet av en viss bredd?

Andra stycket föreslås förtydligas till: *"Ett kommunikationsutrymme med sådana nivåskillnader som påverkar tillgängligheten ska förses med både trappa samt ramp eller hiss"* för att förtydliga kommentaren om att trappa alltid ska finnas samt att det ska vara fråga om nivåskillnader av betydelse som aktualiserar kravet.

Se ovan om koppling till bostadsanpassning.

2 kap. 3 §

Se synpunkt till 1 kap. 6 § avseende standarderna som tillämpats.

2 kap. 4 §

Se synpunkt till 1 kap. 6 § avseende standarderna som tillämpats. Ur bestämmelsen framgår inte vid vilka tillfällen en ramp ska förses med vilplan.

2 kap. 5 §

Till skillnad från måtten i 1 kap. 6 § anges måttet här i millimeter. Innebär detta någon skillnad i sak?

Den gällande standarden för hissars tillgänglighet och användbarhet heter *Säkerhetsregler för konstruktion och installation av hissar - Särskilda applikationer för person- och varupersonhissar - Del 70: Tillgänglighet till hissar för personer inklusive personer med funktionsnedsättningar* (SS-EN 81-70:2021+A1:2022).

På vilket sätt är konsekvenserna större i ett elvavåningshus än ett tiovåningshus om hissen är avstängd på grund av service? Denna regel kommer vara direkt styrande över hur höga hus som uppförs och för den

som bor i ett tio våningshus (där kravet inte finns), kommer kravet att vara helt tandlöst.

2 kap. 6 §

Begreppet *samlingslokal* är oklart och kan behöva förklaras närmare. Enligt miljöbalken definieras det som en lokal där många människor brukar samlas (jfr 45 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd). I Boverkets kommentar definieras begreppet som en "lokal där ett större antal personer kan uppehålla sig". Dom exempel som ges är alla sådana samlingslokaler som kan betraktas som större samlingslokaler i BBR:s bemärkelse. Vad är den nedre gränsen för att en lokal ska kallas samlingslokal?

Ett praktiskt problem med den föreslagna bestämmelsen är att dom platser som uppförs tillgängligt och användbara för personer med nedsatt rörelseförmåga i praktiken riskerar bli sämre platser, avseende tillgång till betraktningssvinkel, avstånd till scenen eller liknande, vilket motverkar bestämmelsens syfte. Denna problematik blir inte alls belyst av Boverket vilket måste sägas vara en stor brist. Tillgång till publika lokaler får inte bli en illusorisk rättighet där personer med särskilda behov kan hänvisas till oattraktiva platser.

2 kap. 8 §

Att entréplanet endast i begränsad utsträckning är dimensionerat avseende samtliga bostadsfunktioner (även om det är tillgängligt) kan innebära att bostäder uppförs som inte blir praktiskt användbara. Hur samverkar detta krav med kommunens skyldighet att anpassa bostäder för varaktiga funktionsnedsättningar om nya bostäder tillåts uppföras med begränsade möjligheter för funktionsnedsatta att använda bostaden?

Denna problematik tas inte upp i vare sig kommentar eller konsekvensanalys (avsnitt 7.4, s. 67ff). I den mån det kan påverka kommunens skyldigheter enligt bostadsanpassningslagen bör staten kompensera kommunen för detta ökade ansvar. Det är anmärkningsvärt att denna fråga inte alls tas upp av Boverket.

Nämnden avstyrker förslaget i denna del.

I kommentaren framgår att extra funktioner utöver bostadsfunktioner också ska kunna nås tillgängligt och användbart (s. 90). Detta krav framgår dock inte i själva bestämmelsen.

2 kap. 10 §

Den gällande standarden i fråga heter SS 914221:2006.

Det framgår inte om en bostad som uppförs enligt de föreslagna reglerna uppfyller Arbetsmiljöverkets regler. Enligt nämndens mening är det en stor fördel om kraven enligt plan- och bygglagen och arbetsmiljölagen är harmoniserade så att byggaktörerna kan uppfylla kraven. Det är inte tillräckligt med en upplysning om att Arbetsmiljöverket har regler gällande lokaler där arbete utförs.

2 kap. 11 §

Kravet gäller inte för studentbostäder men det framgår inte tydligt vad anledningen är till detta. Hur ska hjälpbehovet tillgodoses för den student som behöver vård i sin bostad?

Kommentaren nämner att komplement till fullvärdiga bostadsfunktioner inte behöver ha fritt utrymme för hjälp. Detta framgår dock inte i själva bestämmelsen.

2 kap. 12 §

I kommentaren framgår att bestämmelsen inte innebär krav på *att* det ska finnas balkong, terrass eller uteplats. Detta framgår dock inte tydligt av bestämmelsens ordalydelse. Bestämmelsen bör omformuleras enligt detta.

3 kap. 6 §

Bestämmelsen är oklar och det behöver förtydligas vilka krav som ska ställas på efterklangstid och bakgrundsnivå för att uppnå det allmänna kravet på "god hörbarhet, god taluppfattbarhet och god orienterbarhet". Att hänvisa till "olika lösningar" och "vedertagna och relevanta standarder" är inte tillräckligt för att säkerställa att ljudmiljön blir acceptabel för personer med funktionsnedsättning. Samma problematik finns för övrigt i Boverkets föreslagna föreskrift om skydd mot buller i byggnader. En hänvisning till en annan oklar föreskrift innebär inte en lösning på det grundläggande problemet att kravet är oklart formulerat i själva bestämmelsen.

4 kap. 2 §

Bestämmelsen stadgar att försämring av *tillgängligheten och användbarheten* får endast ske om det krävs för att byggnaden ska få godtagbara egenskaper avseende hälsa och säkerhet eller *tillgänglighet och användbarhet* för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga.

På vilket sätt kan tillgängligheten sägas försämrats om ändringen medför att byggnaden får godtagbara egenskaper avseende tillgänglighet? Om exempelvis en ramp byts ut och uppförs brantare än tidigare, men ändå med den tillåtna lutningen, är det då en försämring? I sådant fall borde nybyggnadskravet ställas högre.

Även om nämnden kan ha viss förståelse för att det i vissa fall finns motstående intressen som ska vägas mot varandra, så är det olyckligt att

byggnader med mycket goda egenskaper vad gäller tillgänglighet och användbarhet kan försämrats ned till föreskrifternas miniminivå. För att förhindra detta bör kraven för att få försämrats byggnaders egenskaper vad gäller tillgänglighet och användbarhet sättas högre.

4 kap. 3 §

Bestämmelsen är otydlig. Det är oklart vad som menas med att ändringens omfattning ska bedömas utifrån om den nya användningen ställer högre krav på tillgänglighet jämfört med tidigare användning.

Om syftet med bestämmelsen är att den byggnaden ska utformas efter kraven som följer av den nya användningen bör bestämmelsen omformuleras för att detta tydligare ska framgå.

4 kap. 4 §

Ordet *nivå* är tvetydigt vilket gör bestämmelsen svårtolkad. I andra stycket används ordet i bemärkelsen *kravnivå*, medan det i tredje stycket används i bemärkelsen *höjdnivå*. Bestämmelsen bör förtydligas i enlighet med detta.