

2023-08-24
Boverket dnr 3680/2021

Byggföretagens yttrande avseende Förslag till Boverkets föreskrifter om tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga i byggnader (dnr 3680/2021)

Byggföretagen är de enskilda byggföretagens bransch- och arbetsgivarorganisation och organiserar cirka 4 000 bygg-, anläggnings- och specialföretag. Byggföretagen har tagit del av rubricerade remisser och vill framföra nedanstående synpunkter.

Allmänt, ny regelmodell

Boverket ger tillfälle att lämna synpunkter på förslag till ny föreskrift, ”Boverkets föreskrifter om tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga i byggnader”.

Den aktuella remissen avser en ny föreskrift inom ramen för Möjligheternas Byggregler. Den nya modellen ska främja innovation och teknisk utveckling och därmed bidra till att effektivisera byggandet och öka konkurrensen. Detta är tänkt att uppnås genom ett tydliggörande av rollfördelningen mellan staten och samhällsbyggnadssektorn, där Boverket i föreskrifter ska precisera de krav som ställs på lag- och förordningsnivå och där samhällsbyggnadssektorn förutsätts ta fram lösningar som uppfyller föreskrifterna och även metoder för att verifiera att föreskrifterna uppfylls. Av det följer att bygg- och konstruktionsreglerna ska bestå av färre regler och utformas som funktionskrav. Vidare ska reglerna varken innehålla allmänna råd, hänvisningar till standarder eller hänvisningar till andra myndigheter och organisationers föreskrifter och riktlinjer. Byggföretagen konstaterar att flera synpunkter från tidigare remissvar avseende regelverkets utformning inte har beaktats och därmed kvarstår dessa synpunkter.

I huvudsak ser Byggföretagen den föreslagna nya regelmodellen och de förändringar som denna regelmodell kan medföra som ett steg i rätt riktning mot ett förenklat och konsekvent regelverk. Byggföretagen är positiv till att regelverket omformuleras på ett sådant sätt att branschen ges ett ökat ansvar för kvaliteten på det byggda och att möjligheterna till innovation ökar. Samtidigt ser Byggföretagen uppenbara risker för att den nya regelmodellen kan leda till en ökad variation i vad som anses vara en godtagbar lösning mellan olika

handläggare och kommuner. Byggföretagen vill därför framföra ett antal synpunkter på och kommentarer till den nya regelmodellen.

Höjda kravnivåer

I uppdraget ingick att kravnivåer inte skulle komma att höjas till följd av det nya regelverket. Boverket menar att den totala kravnivån är oförändrad, trots att det för enskilda punkter faktiskt är höjningar av kravnivåerna. Då samtliga krav ska vara uppfyllda är det svårt att hävda att det remitterade förslaget inte innebär en kravhöjning. Byggföretagen menar att dessa kravhöjningar inte kan motiveras av att måluppfyllelsen kan bli bättre, och att de höjda kravnivåerna strider mot uppdraget. Om Boverket menar att kravnivåerna ska höjas bör detta motiveras tydligare och vägas mot de kostnader de kan komma att medföra.

Stort behov av vägledning

Boverket har aviserat att vägledning kommer att tas fram i nästa skede. Byggföretagen menar att det är av mycket stor vikt att vägledningen utformas på ett sådant sätt att den riskbedömning som kommer att göras i varje enskilt fall inte leder till att kommuner gör helt olika bedömningar avseende samma konstruktion, och därmed försvårar utveckling mot standardisering och industrialisering - med minskad effektivitet och ökande kostnader som följd. Hur ska exempelvis en handläggare tolka och förhålla sig till begrepp som acceptabel, tillräcklig eller god? På vilket sätt ska riskbedömningarna göras? Först med tydliga vägledningar om bedömning kan en förutsägbarhet uppnås. Det är svårt att entydigt förhålla sig till den nya regelmodellen utan att först ha sett hur vägledningarna kommer att utformas.

Det är samtidigt viktigt att de allmänna råden inte återuppstår som de facto-föreskrifter genom t ex standardiseringens försorg. Om detta inträffar är inget vunnet med att ta bort de allmänna råden ur Boverkets föreskrifter. I vägledning måste det vara tydligt att även lösningar som inte utgår ifrån nuvarande och kommande SIS eller branschstandarder ska kunna godkännas om de uppfyller funktionskraven. I konsekvensanalysen hänvisas till att stöd/vägledning i form av standardiseringsarbeten har initierats eller förmodas komma att initieras och Boverket verkar förutsätta att SIS kommer att ta rollen som en god och ansvarstagande kraft i detta arbete som verkar för att representationen i arbetsgrupper och tekniska kommittéer är bred och att deltagandet i kommittéerna är på alla företags och organisationers villkor, inte minst ekonomiskt. På vilket sätt avser Boverket tillse att SIS verkligen verkar på det sätt man anser att SIS behöver verka? En annan aspekt som inte är belyst är att de allmänna råden var gratis för alla att ta del av medan standarder från SIS kostar, vilket kan få konsekvenser framför allt för mindre byggherrar.

Verifiering

Byggföretagen anser det rimligt att den part som formulerar ett krav även anger hur kravets uppfyllande ska verifieras, eller åtminstone belägger att det över huvud taget är möjligt att på ett objektivt sätt verifiera uppfyllandet av ett specifikt krav, innan kravet blir en föreskrift. Byggföretagen ser det därför som problematiskt att det enbart ska ligga på samhällsbyggnadssektorn att ta fram metoder för att verifiera att krav är uppfyllda.

Byggföretagen ser det som mycket viktigt att den nya regelmodellen är utformad på ett sådant sätt att tolkningen och tillämpningen blir enhetlig i landets kommuner och ger ökad förutsägbarhet av enskilda byggnadsnämnders bedömningar. Mot bakgrund av detta ser Byggföretagen stora risker med att ansvaret för verifieringsmetoderna läggs på samhällsbyggnadssektorn och att det fortsätter att vara upp till enskilda byggnadsnämnders godtycke att avgöra om Boverkets krav är uppfyllda eller ej.

Byggföretagens bedömning är att en förutsättning för att den föreslagna nya regelmodellen ska få avsedd effekt - främja innovation och teknisk utveckling och därmed bidra till att effektivisera byggandet och ökad konkurrens – är att det etableras en funktion med uppgift att övervaka att likriktning av bedömningar uppnås och att motstridiga lokala tolkningar inte tillämpas och, framför allt, *ges mandat att ge nationellt godkännande för verifieringsmetoder för såväl kvantitativa som kvalitativa funktionskrav.*

En förutsättning för Byggföretagens positiva ställningstagande är således att det etableras en funktion med mandat, ackreditering eller liknande att ge nationellt godkännande för verifieringsmetoder för såväl kvantitativa som kvalitativa funktionskrav och med uppgift att övervaka

- att nationell likriktning av byggnadsnämnders bedömningar uppnås och
- att motstridiga lokala tolkningar inte tillämpas.

Certifierade byggprojekteringsföretag och den nya regelmodellen

Vid nybyggnad av vissa bostadshus kan byggherren använda ett certifierat byggprojekteringsföretag för projekteringen. Detta företag ska ha möjlighet att göra en kontroll av om vissa krav uppfylls som ersätter byggnadsnämndens prövning av dessa krav i samband med bygglov och vid bedömning inför startbesked. Vilka bostadshus som kommer att omfattas är ännu inte klart.

Syftet är att undvika förseningar och öka förutsägbarheten för byggandet. Detta blir särskilt viktigt när bedömningar ska göras i enskilda fall, vilket riskerar olika bedömningar av samma konstruktion. Byggföretagen uppmanar därför Boverket att säkerställa att såväl byggande företag som byggherrar ska kunna certifiera sig. Det är också relevant att även om det blir en begränsning för vilka bostadshus som kommer att omfattas se över möjligheterna att längre fram bredda gruppen hus som omfattas.

Det är också nödvändigt att ha mycket tydlig vägledning kring slutbeskedet och i vilka fall det alls kan vara möjligt att frångå de bedömningar som gjorts av det certifierade byggprojekteringsföretaget, där det ska röra sig om grova fel.

Mindre avvikelse

En förändring i förhållande till nuvarande regler är Boverkets förslag att byggnadsnämnden inte ska medge en mindre avvikelse. I stället ska byggherren avgöra huruvida en mindre avvikelse från en föreskrift kan tillämpas medan byggnadsnämnden kan neka start- eller slutbesked om reglerna bedöms ha tillämpats felaktigt av byggherren och vid behov utöva tillsyn i efterhand. Boverket menar att detta bidrar till att tydliggöra byggherrens ansvar. Byggföretagen motsätter sig denna förändring eftersom det leder till en ökad otydlighet om vad som gäller och kan leda till kostsamma konflikter under byggprojektens genomförande. För Byggföretagen är det viktigt att möjligheten till förhandsbesked finns kvar. Byggföretagen anser även att det är viktigt att ett beslut som fattats i samband med ett startbesked inte ska kunna ändras i samband med ett slutbesked.

Byggföretagen tillstyrker förslaget att det ska ligga på byggherren att avgöra huruvida en mindre avvikelse från en föreskrift kan tillämpas medan byggnadsnämnden kan neka start- eller slutbesked om reglerna bedöms ha tillämpats felaktigt av byggherren och att byggnadsnämnden vid behov kan utöva tillsyn i efterhand, förutsatt att föreskriften kompletteras med att byggnadsnämnden är skyldig att skyndsamt lämna bindande förhandsbesked om byggherren begär det.

Implementeringstid

Bostadsbyggandet faller nu kraftigt. Det nya regelverket innebär ett ökat tolkningsutrymme för vad som är en godtagbar lösning vilket skapar risk för projekten. Det är därför olyckligt att ett nytt regelverk testas mitt i en kraftig nedgång.

Byggföretagen menar att den tidsplan som tagits fram för implementering är alltför snäv och avstyrker förslaget till tidsplan. För det första behöver man invänta inte bara att certifieringsorganet för certifierade byggprojekteringsföretag finns på plats, utan också att företag har hunnit börja certifiera sig. För det andra ser vi att EPBD kan innefatta skrivningar som också påverkar andra kapitel än energikapitlet, vilket kan motivera att fler kapitel anstår än bara energikapitlet. För det tredje behöver sektorn ha en chans att hinna ha mottagandet klart. SIS behöver hinna bemanna kommittéer, verifieringsorgan behöver hinna komma på plats (från sektorn, eller utifrån Byggföretagens önskemål om oberoende organ). För det fjärde har regeringen aviserat regelförenklingar för studentbostäder. Det kommer rimligen att få konsekvenser för byggreglerna som delvis kan gå emot de regelskärpningar för små lägenheter som finns med i Boverkets förslag.

Det kan med fog argumenteras att, eftersom kravnivåerna inte ska ändras, så kan det finnas två versioner av byggreglerna – med samma kravnivå – till dess att de nya författningarna revideras en första gång.

Hållbart byggande

Vid ombyggnation och ändrad användning så finns en förhoppning om att Boverket kan vara tydliga i sin vägledning så att det nya regelverket kommer kunna underlätta för effektivare och bättre användning av det befintliga beståndet samt undvika onödiga rivnings- och materialkostnader. Så länge funktionen uppfylls hoppas vi att det inte länge behöver ställas lika krav som vid ombyggnation eller ändrad användning som vid nybyggnation. Här ser vi dock också risken att bedömningarna blir olika beroende på vilken handläggare och i kommuner projektet genomförs.

Vi tror också att digitaliseringen som verktyg är avgörande för ett mer hållbart byggande, men saknar detta i förslaget till Möjligheternas byggregler.

Boverkets föreskrifter om tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga i byggnader

Byggföretagen uppfattar att Boverket utformat föreskrifterna i linje med nya regelmodellen. Regelutformningen riskerar dock att leda till ökad risk och ökade konsultkostnader i projekten om inte ett nationellt godkännande av verifieringsmetoder kommer på plats och möjliggör framtagandet av nationellt godkända branschstandarder för hur tillgänglighetskraven kan uppnås som godkänns av samtliga kommuner.

Byggföretagen ser positivt på att dimensionerande mått lyfts upp till föreskrift. Detta bör underlätta för kommuner att göra bedömning av om utformningen svarar mot samhällets krav. Det skapar en tydlighet för regelverket och bör inte få några negativa konsekvenser jämfört med dagens regelverk.

Byggföretagen noterar att det vid ändring av byggnader föreslås att kraven får anpassas och att avsteg från kraven får göras om det är *uppenbart oskäligt att uppfylla kravet med hänsyn till ändringens omfattning* (4 kap. 3 p.), vilket också följer av PBL. Det innebär dock att det är väldigt svårt att åberopa undantaget. Byggföretagen menar att rimligheten i detta bör prövas.

Byggföretagen delar Svenska Colivingförbundets uppfattning att regelverket behöver ett förtydligande kring tillgänglighet och användbarhet gällande bostäder med delade funktioner. Varken nuvarande BBR eller förslag till nya föreskrifter preciserar utformningskravet på delningsbostäder i detta avseende. Utformningskrav på delningsbostäders bör anpassas och definieras utifrån bostadskategorin, verksamheten som sådan och de som nyttjar delningsbostaden. Det är av yttersta vikt att de nya reglerna inte bara är moderna, utan också flexibla nog att kunna anpassa sig till samtida trender. Byggföretagen ställer sig bakom Svenska Colivingförbundets ställningstagande i sitt svar avseende rubricerad remiss.

Byggföretagen vill uppmana Boverket att i kommande vägledning tydliggöra att det är eftersträvaisvärt att ange att frågor kring tillgänglighet och lämplighet är prövade vid bygglov et för att undvika att det inte uppstår oklarheter längre fram i processen.

Frågor med anledning av detta remissvar kan ställas till Anna Broman, bostadspolitisk expert, anna.broman@byggforetagen.se alt. 072-708 58 62.

BYGGFÖRETAGEN



Catharina Elmsäter-Svärd
Verkställande direktör