

**Tjänstemannayttrande**

Utfärdat 2023-08-16

Diarienummer SBF 2023-01110

Handläggare

Lena Larsson

Telefon: 031-368 16 56

E-post: lena.larsson@stadsbyggnad.goteborg.se

Remiss - Boverkets förslag till föreskrifter om tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga i byggnader (dnr 3680/2021)

Ärendet

Göteborgs stad har fått en remiss från boverket som gäller förslag till nya föreskrifter om tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga i byggnader.

Stadsbyggnadsnämnden lämnar genom bygglovavdelningen svar på remissen i egenskap av vår roll som myndighet.

Stadsbyggnadsförvaltningens bedömning

Stadsbyggnadsförvaltningen har sammanställt synpunkter som övergripande kommentarer samt som detaljerade kommentarer på vissa kapitel i förslaget. De detaljerade kommentarerna redovisas under rubriker med kapitel och namn lika de som finns i föreskriften.

Övergripande kommentarer

Stadsbyggnadsförvaltningen är positiv till att nuvarande byggregler delas upp i ett antal egna föreskrifter för respektive avsnitt. Strukturen i föreskriften med övergripande bestämmelser, uppförande av nya byggnader och ändring av byggnader är tydlig. Det är viktigt att samtliga föreskrifter kommer ha samma struktur för igenkänning vilket gör det enklare för alla att förstå och hitta i föreskriften.

Enligt boverket är syftet med Möjligheternas byggregler att ändra regelmodellen men inte att förändra kravnivån. Ändringarna på föreskriftsnivå som föreslås kommer innebära en ändrad kravnivå i praktiken vilket inte har kommunicerats tydligt av boverket. Nya krav tillkommer i föreskrifter och vissa krav försvinner eller blir mer otydliga då allmänna råd försvinner. I vissa fall kan tidigare allmänna råd fortfarande vara ett sätt att uppfylla föreskriftskraven men i andra fall inte.

När föreskriften saknar tydliga kvantitativa krav blir kravnivån otydlig. Vår bedömning är att både kommunerna och de allra flesta byggherrarna vill ha tydliga krav för att undvika egen tolkning. Med otydliga krav finns det stor risk att byggherren tror att kraven är uppfyllda och att det upptäcks först inför slutbesked att kommunen har en annan uppfattning. Kommunen tvingas antingen acceptera brister som inte skulle ha godkänts som en mindre avvikelser inför startbesked eller så tvingas byggherren ändra vilket medför stora kostnader och förlorad tid.

Boverket menar att branschen ska ta ett större ansvar och driva utvecklingen genom att ta fram förslag på nya lösningar och också ta fram standarder. Vi menar att det är riksdag, regering och boverket som ska sätta tydliga krav och inte branschen. Branschen arbetar främst efter eget intresse och inte efter att uppfylla samhällets krav. Vi ifrågasätter starkt om den här förändringen leder till ett hållbart byggande med rätt kvalitet.

Om byggherren föreslår en ny lösning som inte återfinns i standarder, handböcker eller andra branschdokument ska förslaget enligt boverket styrkas med riskanalyser som visar att funktionskraven är uppfyllda. Detta behöver utvecklas mer av boverket. Det är högst oklart hur byggnadsnämnden ska ta ställning till en riskbedömning och vilken kompetens som krävs hos den som gör riskanalysen.

Samtliga kommuner i landet kommer behöva ta fram egna kravnivåer där sådana saknas i föreskriften så att bedömningen blir lika i alla ärenden hos kommunen. Detta kommer kräva mycket resurser och också högre kompetens hos byggnadsinspektören.

Boverket skriver att standarder, handböcker eller andra branschdokument kan användas för att tolka föreskriften. Vissa standarder som finns idag är inte tillgängliga för alla, standarder från SS 91 42 21 måste beställas och varje standard kostar. Sällanbyggare och privatpersoner kommer sannolikt inte beställa alla standarder som kan vara bra att ha i ett projekt och kommer därför gå miste om de kravnivåer som idag kan finnas i BBR. Boverket vill inte rekommendera några standarder eller informera om standarder som kan vara användbara. Kommunerna behöver skaffa de standarder som byggherren hänvisar till för att bedöma om standarden är tillämplig i aktuellt ärende. Det innebär en kostnad för landets alla kommuner. Dessutom ska varje kommun göra sin bedömning om standarden accepteras. Det nämns ingenstans i konsekvensutredningen om byggherren kan hänvisa till utländska standarder.

Kraven på projekteringen ökar med fackmässiga handlingar, högre kompetens hos byggherren och fler handlingar som ska tas fram inför ett startbesked. Vi håller med om att det underlättar byggnadsnämndens handläggning men byggherrarna kommer sannolikt klaga på att byggnadsnämnden ställer onödiga krav på dokumentation vilket fördröjer och försenar projekten. Otydliga krav på projekteringen i föreskriften förenklar inte byggprocessen.

Inom flera områden har krav tagits bort i föreskriften med hänvisning att frågan bevakas i annan lagstiftning, till exempel i Arbetsmiljölagen. Arbetsmiljöverket bevakar inte sina krav inför byggstart vilket görs enligt PBL. Det innebär en stor risk att färdig byggnad inte kommer uppfylla samhällets krav och det kommer bli orimligt att kräva rättelser i efterhand. Vi anser att kraven inte kan tas bort från PBL-lagstiftningen innan man vet att de bevakas aktivt av andra myndigheter i byggprocessen.

Sammanfattningsvis anser vi att föreskriften ska kompletteras med fler kvantitativa krav och att boverket tydliggör vilka standarder och handböcker som kan användas för att tolka kravnivån så att det blir tydligt både för kommuner och byggherrar.

1 kap. Övergripande bestämmelser

Föreskrifternas tillämpningsområde

Vi önskar ett förtydligande i paragrafen att föreskriften inte gäller för fritidshus, för småhus med svåra terrängförhållanden samt för vissa arbetslokaler. Alternativt att

föreskriften åtminstone hänvisar till undantagen som nämns i 8 kap. 6 § plan- och bygglagen. Det ger en tydligare föreskrift.

I förslaget till ny föreskrift om bostäders lämplighet finns denna text som kan användas och kompletteras även för denna föreskrift: ”Föreskrifterna gäller inte vid uppförande eller ändring av fritidshus med högst två bostäder.”

Mindre avvikelse från föreskrifterna i denna författning

Mindre avvikelser från föreskrifter godkänns idag i beslut om lov eller startbesked enligt BBR 1:21. Enligt förslaget är det byggherren som ansvarar för att avgöra om mindre avvikelse kan tillämpas. I dagsläget är det extremt ovanligt att byggherren presenterar mindre avvikelser från byggreglerna. Det är i stort sett alltid bygglovhandläggare eller byggnadsinspektören som upptäcker avvikelser och kräver en redovisning från byggherren varför avvikelsen finns och hur funktionskraven blir uppfyllda. Byggherren är alltså mycket ovan att ta det ansvaret.

I och med att föreskriften blir mer otydlig utan exempel i allmänna råd kommer byggherren oftare behöva analysera om föreskriften följs eller om det är en mindre avvikelse. Detta nämns inte som en konsekvens i remissförslaget.

Det framgår inte i remissförslaget om byggnadsnämnden ska förtydliga mindre avvikelser i beslut om lov eller startbesked. Vi anser att det fortsatt ska finnas krav på att mindre avvikelser dokumenteras i projektet antingen av byggherren eller i beslut från byggnadsnämnden.

Tolkning av om en åtgärd är en avvikelse eller inte beror på den utförda riskbedömningen. Om byggnadsnämnden inte anser att man har utfört en korrekt riskbedömning och en åtgärd är att betrakta som avvikelse ska denna då behandlas i ett kompletterande beslut eller som en brist i slutbeskedet om nämnden anser att den kan godtas. Detta blir en viss osäkerhet för byggherren om man har gjort erforderliga riskanalyser och att dom är utförda på ett korrekt sätt. Byggherren får ett stort ansvar att säkerställa att byggnaden uppförs fackmässigt vilket kan antas fördyra processen för den byggherre som inte är van att driva projekt.

Dimensionerande mått

Det saknas ett flertal dimensionerande mått som i dag framgår av Svensk Standard, SS 91 42 21. Detta kan vilseleda en byggherre till att tro att övriga mått enligt standarden inte längre behöver följas. Exempelvis funktionsmått för att självständigt öppna en dörr, utrymme för medhjälpare med flera.

Passagemåttet som anges i föreskriften avser enligt SS 91 42 21 kortare passage till exempel dörröppning. Det framgår även av författningskommentaren men för förtydligande borde det stå i föreskriften.

Projektering och utförande

Projektering ska utföras på ett fackmässigt sätt och dokumenteras enligt förslaget om det inte är uppenbart obehövligt. Begreppet fackmässigt sätt är otydligt och kommer sannolikt uppfattas på olika sätt av olika kommuner och av byggherrarna. Allmänt råd BBR 2:31 anger att projektering bör redovisas på ritningar och andra handlingar vilket anger en viss nivå på redovisningen som saknas nu. Det finns inga exempel i

remissförslaget på när det är obehövt med fackmässig dokumenterad projektering. Även här kommer kommunerna och byggherrar ha olika uppfattningar.

Projekteringen ska vara klar inför startbesked. Eftersom det saknas allmänna råd kommer behovet att öka, att pröva om förslaget uppfyller kraven i föreskrifterna med hjälp av riskbedömning. Detta kan komma att medföra en längre handläggning hos kommunen för att bedöma om det är godtagbart samt vid ändringar en fördröjande process för byggherrar.

Oklart om det ingår i dokumentationen i en ansökan att visa att kraven i förordningen uppfylls. Om byggherren hänvisar till en ny framtagna standard hur ska då den värderas och vem avgör om standarden är korrekt och uppfyller kraven i förordningen? Att branschen tar fram egna standarder för tillgänglighet och användbarhet, utan allmän inblandning eller kontroll, leder troligen till att byggherrens ekonomiska intressen ställs före boendes behov av en god bostad.

Särskilt om ändring av byggnad

Det är otydligt i föreskriften vad som menas med att "det ska klarläggas". Det ställs inga krav på dokumentation eller kompetens hos den som ska utföra undersökningen. Varför används inte begreppet förundersökning i föreskriften som i BBR 2:311? Konsekvensutredningen borde ge exempel på hur man ska klarlägga och att det i enkla ärenden kan vara en beskrivning från byggherren.

Det blir svårt för kommunerna att bevaka hur statusen i byggnaden avseende säkerheten. Allt ansvar kommer att vila på byggherren. Det är tveksamt om byggherren kommer att göra extra åtgärder om det inte kontrolleras av någon. I mindre ärenden där kommunerna varken har tekniskt samråd, arbetsplatsbesök eller slutsamråd finns det stor risk att byggherren inte har gjort erforderlig riskbedömning av ett projekt.

Byggherrens ansvar för hur och när en förundersökning ska göras är oklar. Kan byggnadsnämnden kräva in en förundersökning för att se att man gör de åtgärder som föreskrifterna avser? Om avsteg görs vid ändring av byggnad ställer det stora krav på byggherren att utförd riskbedömning som ska komma fram till om avsteg kan tillämpas är utförd på ett korrekt sätt. Riskbedömning blir en extra kostnad för de små byggherrarna medan de stora byggherrarna gör mycket av detta redan idag.

Kontroll

Det är bra med ett tydligt krav på kontroll i olika skeden i byggprocessen och i färdig byggnad. Vår tolkning är att krav i föreskriften gäller en heltäckande kontroll som byggherren ska utföra och dokumentera i sitt projekt. Kontrollen ska styrka att det som utförs uppfyller de krav som gäller vilket 10 kap. 5 § PBL anger.

Dessutom ska byggherren ta fram en kontrollplan enligt 10 kap 6 § PBL med särskilt utvalda kontrollpunkter efter en riskbedömning som ska fastställas i startbeskedet. Detta nämns i texten i avsnitt 5.2.7: *De kontroller som regleras här ska göras av byggherren oavsett vilka kontroller som regleras i kontrollplanen.* Det bör formuleras tydligare i en kommande vägledning från boverket att det handlar om kontroller med olika syften som ska dokumenteras på olika sätt.

2 kap. Utformningskrav vid uppförande av nya byggnader

Kommunikationsutrymmen

Enligt dagens BBR ska kommunikationsutrymmen vara minst 1,3 meter breda och minst 0,8 meter vid hinder. Om breddmått ska *bestämmas utifrån utformning och längden på utrymmet* så kommer bedömningen av liknande förslag att variera mellan olika kommuner och inom kommunens egen handläggning. Även en dörr som ska vara tillgänglig och användbar ska ha *tillräcklig plats för att kunna öppna och stänga dörren från en rullstol* vilket inte heller preciseras med funktionsmått. Detta gör det svårare för en byggherre att förutse hur kommunen kommer att bedöma en utformning.

För ramp står i BBR att total höjdskillnad får vara högst 1 meter. Föreskrifterna anger ingen största höjdskillnad, vilket innebär att den som söker bygglov för ett en- eller tvåbostadshus kan redovisa en framtida ramp med betydligt högre total nivåskillnad och större nivåskillnad mellan vilplanen. Konsekvensen blir att redovisningen *att det går att ordna ramper till entréer* ännu mer än i dag riskerar att bli en pappersprodukt då ramperna i praktiken inte kommer att kunna byggas eftersom de upptar en stor del av tomtytan.

För tillgänglig och användbar hiss saknas ett minsta längdmått som krävs för rullstol med medhjälpare.

Publika lokaler

Föreskriften om toaletterum saknar text om att personer med nedsatt rörelseförmåga ska kunna använda toaletterummet självständigt och att det även ska finnas tillräckligt utrymme för medhjälpare.

Bostäder

I 2 kap 8 § anges att minst entréplanet ska vara tillgängligt och användbart och medge tillgång till samtliga bostadsfunktioner. Det står i konsekvensutredningen på sidan 91 att samtliga bostadsfunktioner inte behöver finnas på entréplanet om det finns hiss i bostaden. Menar boverket att 8 § är uppfylld om bostadsfunktioner är placerade på valfritt plan i bostaden om hiss är installerad? Kan tillgång till samtliga bostadsfunktioner ske via en hiss inom bostaden? Bra om det förtydligas och om det skall betraktas som en avvikelse eller inte.

I 1 kap 4, 5 §§ är bostadsfunktionerna enligt definitionen *funktionerna sömn och vila, samvaro, matlagning, måltider, hygien och förvaring, enligt 3 kap. 1 och 17 §§ PBF*. Uteplats finns inte uppräknat, vilket innebär samma "otydlighet" som i nuvarande bestämmelser i BBR.

I 2 kap 12 § bör man ändra formulering så att lydelsen till exempel blir, *"Minst en balkong, terrass eller uteplats som är placerad inom ett tillgängligt plan till en bostad ska vara tillgänglig och användbar samt väl placerad. Om det utöver en sådan balkong, terrass eller uteplats finns ytterligare terrasser inom det tillgängliga planet i bostaden så räcker det att de enkelt kan göras tillgängliga och användbara i efterhand"*.

3 kap. Tekniska egenskapskrav vid uppförande av nya byggnader

Kommunikationsutrymmen

Transport med sjukbår både i kommunikationsutrymmen och i hiss saknas i 2 kap avseende tillräckligt utrymme eftersom det kan kräva större yta så borde det bedömas redan i bygglovet.

4 kap. Krav vid ändring av byggnader

Anpassning och avsteg vid ändring av byggnader

I 4 kap 1 § avsteg från kraven på tillgänglighet och användbarhet i syfte att byggnaden ska få godtagbar tillgänglighet och användbarhet är en otydlig formulering av vad innebörden vad texten avser.

Ändrad användning

Det är oklart om tidigare accepterade avsteg från krav på tillgänglighet och användbarhet i lovbeslut ska anses vara godtagna även för den nya användningen och därmed inte prövas på nytt vid lov för ny användning. Det kan exempelvis gälla en lokal som ska ändra användning till bostad och där trappsteg vid utvändig entré har accepterats som ett avsteg från tillgänglighetskraven i tidigare lovbeslut för lokalen.

Carita Sandros

Avdelningschef bygglov