

Boverket
remiss@boverket.se

Begäran om yttrande över förslag om "Boverkets förslag till föreskrifter om tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga i byggnader"

Er beteckning: 3680/2021

Inledning

De föreslagna föreskrifterna motsvarar avsnitt 3 i Boverkets byggregler (BFS 2011:6), BBR.

Länsstyrelsens remissyttrande

Denna begäran om yttrande är en av sex yttranden över förslag till nya byggregler vilket Boverket har sänt ut vid nära förestående sommarsemestrar. Den tidsram som getts för remissynpunkter är inte rimlig.

Under respektive avsnitt och rubrik med sidhänvisning framgår länsstyrelsens synpunkter med indragen text, utom för de sammanfattande synpunkterna nedan.

Sammanfattande synpunkter på denna föreskrift

Länsstyrelsen är negativ på försämringar av tillgängligheten på flera punkter av förslaget. Regler om tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga i byggnader är nära förknippat med begränsning av olycksrisk för dessa personer. Länsstyrelsen ser uppenbara risker med att funktionskrav inte är tillräckligt preciserade, vad gäller t.ex. utformning av trappor. Länsstyrelsen saknar regler om tillgängliga bostadskomplement. Det framkommer inte om detta kommer regleras i andra föreskrifter. Länsstyrelsen avstyrker därför förslaget eftersom det inte är komplett i denna del.

Övergripande och återkommande synpunkter på föreskrifterna med avseende på dess konsekvenser

Det finns en risk att kraven i föreskrifterna blir otydliga när de allmänna råden tas bort. För att främja effektiviteten i PBL-systemet är det därför angeläget att Boverket ger vägledning om vad de i grunden statliga kraven betyder. Det finns annars risk för ett ökat antal överklaganden

och rättsprocesser hos länsstyrelserna eller i domstol om tolkningen av kraven, exempelvis avseende interimistiska eller vägrade slutbesked. Det kan i sin tur påverka länsstyrelsens behov av resurser.

Boverket har angett bl.a. följande. Författningsförslaget formuleras som teknik- och materialneutrala verifierbara funktionskrav. När föreskrifterna uttrycks som funktionskrav tydliggörs det att byggherrar får frihet att föreslå egna lösningar som uppfyller föreskrifterna. Handböcker, standarder, branschstandarder och branschöverenskommelser kommer att få en viktig roll vid tolkning av byggreglerna.

Handböcker, standarder eller branschöverenskommelser är inte juridiskt bindande, men ska enligt Boverket tillmätas stor tyngd och vara vägledande för beslut.

Genom att handböcker, standarder eller branschöverenskommelser ska vara vägledande för beslut blir regelverket mer svåröverskådligt för exempelvis byggnadsnämnden och överinstansen. Det vägledande materialet blir utspritt på fler källor och informationssökning kommer att ta längre tid.

Idag används de allmänna råden i BBR som stöd för att bedöma kravnivåerna. Hur funktionskraven i föreskrifterna ska tillämpas kan bli rättsosäkert efter den 1 juli 2025 (enligt övergångsbestämmelserna ska BBR kunna tillämpas fram till den 1 juli 2025) om det inte tagits fram stöd för bedömningarna av funktionskraven. Det kan inte tas för givet att det finns handböcker, standarder eller branschöverenskommelser som täcker samtliga funktionskrav.

Av rättssäkerhetssynpunkt är det viktigt att handböcker, standarder och branschöverenskommelser är tillgängliga för var och en i läsbar form utan krav på betalning. Byggherren måste ha möjlighet att läsa den aktuella handboken, standarden eller branschöverenskommelser för att själv kunna göra en egen bedömning av vilka funktionskrav som är tillämpliga och om åtgärden uppfyller dem. Vidare är det viktigt att även byggnadsnämnden och överinstanserna har tillgång till dessa dokument och att det av byggnadsnämndens beslut framgår vilken handbok, standarder eller branschöverenskommelse som har tillämpats i det enskilda fallet. Handböcker, standarder och branschöverenskommelser bör finnas tillgängliga redan när föreskrifterna ska träda i kraft. Det kan ifrågasättas om aktuella aktörer hinner ta fram branschöverenskommelser etcetera samt ställa om till nya regler innan ikraftträdandet den 1 juli 2024.

Frågan är om branschöverenskommelser och standarder som tas fram av exempelvis större byggföretag kommer att uppfylla samhällets krav. Om det förekommer flera handböcker eller standarder finns det risk för att nivån för att uppfylla ett visst funktionskrav varierar beroende på vem som har upprättat handboken eller standarden. Den ena handboken eller

standarden kanske anger en viss nivå för att uppfylla ett funktionskrav, medan en annan handbok eller standard anger en högre eller lägre nivå för att uppfylla kravet. En sådan flexibel tillämpning av byggreglerna riskerar att leda till att ”lika fall” inte bedöms lika.

Risken är att rättssäkerheten och likabehandling påverkas negativt eftersom ett funktionskrav kan uppfyllas på flera olika sätt. Det blir upp till varje kommun och bygglovshandläggare att avgöra om kraven är uppfyllda i varje situation. Detta blir ett komplext arbete vilket bedöms leda till en ökad arbetsbörda och kräva mer kompetens. Det finns alltså en risk för att reglerna kommer att tillämpas olika i olika kommuner men också en risk för att bygglovshandläggare inom samma kommun gör olika bedömningar.

Allmänintresset av tillräcklig kvalitet i byggandet bedöms bli lidande och det blir problem för kommunernas byggnadsnämnder att fastställa vilka krav som ska ställas på byggherrarna.

Länsstyrelsen vill poängtera att de föreslagna omfattande regelförenklingarna i syfte till att bidra till ett snabbare och billigare byggande inte får gå utöver att kvalitén på byggandet och kraven på God gestaltad livsmiljö eller den mänskliga rättigheten om delaktighet. Ett byggande med gott fokus på tillgänglighet, förebygger kostsamma anpassningar i efterhand. För bostäder gäller detta t.ex. kostnader för bostadsanpassningsbidrag

I flera fall hänvisar Boverket till krav i förordning utan att upplysa om dessa krav. För överskådlighetens skull bör dessa krav även framgå vid inledningen av respektive föreskrift.

Att kontroller både görs enligt föreskriften och till kontrollplan enligt 10 kap 24 § PBL kan bli belastande om inte dessa kontroller samordnas eller inte utförs. Hur utformningskrav av bygg- och markåtgärder kontrolleras bör därför ingå 10 kap PBL.

Länsstyrelsen ser ett stort behov av att Boverket tar fram omfattande och tillräckligt innehållsrika vägledningar

Se vidare länsstyrelsens yttrande i Boverkets remiss 29/2022

1 Författningsförslag

1 kap Övergripande bestämmelser

Dimensionerande mått

6 § sid 8

Det fria öppningsmåttet riskerar vara för litet, se synpunkt under Författningskommentar

2 kap Utformningsförslag vid uppförande av nya byggnader

Kommunikationsutrymmen

2 § sid 10

Krav på trappor i alla situationer där det finns nivåskillnader bör utgå, se synpunkt i Författningskommentar

5 § sid 10

En rullstolsanvändare som behöver backa ur hissen kan vara förenat med olycksrisk, se synpunkt i Författningskommentar

Publika lokaler

7 § sid 10

Att det i föreskriften anges att det ska finnas plats på båda sidor om rullstol, avses det tillräcklig plats för medhjälpare? Se synpunkt till motsvarande Författningskommentar

4 kap Krav vid ändring av byggnader

Utformningskrav

4 § p 2 sid 13

Boverket bör ändra föreskriften till att det ska avse mindre tillbyggnader. I många fall kan en tillbyggnad vara större än den ursprungliga vilket kan inverka negativt på stads- och landskapsbilden, helhetsverkan och kulturvärden samt medför dålig anpassning av tomten. En stor tillbyggnad kan innehålla huvudentré och andra viktiga funktioner.

5 Beskrivning av förslaget

5.1 Författningsförslagets utformning

Sid 31: Boverket skriver ”Att förslag till specifika lösningar i författnings-förslaget, som idag finns som allmänna råd i BBR, inte ska tolkas som en sänkning av kravnivån.”

Länsstyrelsen ser dock en risk med att sådana tolkningar kan uppstå rent allmänt av starka ekonomiska intressen får ett stort inflytande.

5.2.2 Mindre avvikelser

Sid 32: Ändringen tydliggör att det är byggherren som har ansvaret för att en åtgärd uppfyller alla krav i författningen. Samtidigt är det Boverkets bedömning att det är byggherren som i sin projektering, på ett ansvarsfullt sätt, ska avgöra om det finns skäl att göra en mindre avvikelse från en föreskrift i 1 kap. 6–14 §§ och i 5 kap.

Det är sedan byggnadsnämndens uppgift att inför start- eller slutbesked eller i ett tillsynsärende bedöma om byggherren har tillämpat de tekniska egenskaps-kraven och möjligheten att göra mindre avvikelser på ett korrekt sätt.

Det kan finnas risk att byggherren är mer generös med att medge avvikelser om det är en själv som bedömer detta, jämfört med att det är byggnadsnämnden som medger avvikelser. Om byggherren själv bedömer att det föreligger skäl till mindre avvikelser under byggprocessens gång så kan det bli svårt för bygglovshandläggarna att i ett tillsynsärende bedöma om byggherren har tillämpat de tekniska egenskapskraven och möjligheten att göra mindre avvikelser på ett korrekt sätt. Risken är då att handläggarna, för att t.ex. inte onödigt fördyra eller försena projektet, väljer att släppa igenom avvikelser som de inte hade gjort om nämnden hade fått frågan och bedömt om det var frågan om en mindre avvikelse innan åtgärden utfördes.

Eftersom bedömningen kommer behöva ske i två led, kan det finnas en risk för oenighet, ineffektivitet samt ökade kostnader. Då det dessutom saknas allmänna råd och behovet av att göra mindre avvikelser från föreskrifterna kan komma att öka, ser länsstyrelsen även en risk för att fler beslut överklagas jämfört med idag, vilket medför en ökad arbetsbelastning för länsstyrelsen och övriga överklagandeinstanser.

5.2.7 Byggherrens kontroller

Sid 37:

I förslaget anges att resultat av kontrollen ska dokumenteras (1 kap. 12 §). Det saknas dock bestämmelse om hur resultatet av byggherrens kontroller ska dokumenteras. Det borde tydliggöras på vilket sätt detta ska ske för att undvika situationer där byggherren och byggnadsnämnden har olika uppfattning om ifall kravet är uppfyllt.

5.3 Uppförande av nya byggnader

5.3.3 Tillgänglighet i bostäder

Sid 41

Att förvaring ska vara tillgänglig bör anges genom hänvisning till PBL och PBF.

6. Ikraftträdande och informationsinsatser

Se även synpunkter i remissyttrande 3925/2021

6.1 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Sid 47:

Den nya författningen föreslås att träda i kraft den 1 juli 2024. De äldre bestämmelserna som ska upphävas föreslås att ha en övergångstid om ett år, alltså till den 1 juli 2025. Av remissen framgår att det under denna övergångstid kommer att vara möjligt för byggherrar att välja om de ska tillämpa de nya bestämmelserna eller om de ska tillämpa de gamla upphävda bestämmelserna i BBR.

Förslaget motiveras av att byggherrarna och kommunerna ska få god tid på sig för att ställa om arbetet till de nya förhållandena.

Om det inte vid tidpunkten den 1 juli 2024 finns vägledning från Boverket (eller handböcker, standarder och branschöverenskommelser) tillgängliga så kan det ifrågasättas om det inte finns risk för att utformningen av övergångsbestämmelserna leder till att de inblandade parterna väljer att tillämpa de gamla bestämmelserna under hela övergångsperioden. I så fall kommer övergångsbestämmelserna inte att fylla någon funktion. Det är bättre att handböcker, standarder och branschöverenskommelser redan finns på plats och är tillgängliga för samtliga inblandade redan när föreskrifterna ska träda i kraft.

Om det föreslagna upplägget med övergångsbestämmelser ska införas är det viktigt, för att det ska bli tydligt för alla inblandade och för överprövande instans, att det av beslutet, eller av övriga handlingar i ärendet, framgår om byggherren valt att tillämpa de nya bestämmelserna eller de upphävda bestämmelserna i BBR.

Där kostnadsfria och allmänt tillgängliga branschstandarder saknas bör Boverkets övergångsbestämmelser sträcka sig över längre tid än ett år vilka gör det möjligt att tillämpa beprövade och gällande Boverkets byggregler under denna tidsrymd. Med hänsyn till förväntade problem med tolkningen av föreskriften, föreslår att övergångstiden förlängs minst med ett halvår.

6.2 Informationsinsatser

Sid 59:

Boverket bör ta på sig ansvaret att ta fram tillräckligt innehållsrika vägledningar. Behov av informationsinsatser av Boverket för olika målgrupper och med varierade metoder, bedömer länsstyrelsen som stort. En del i insatserna bör omfatta information om tillämpliga standarder, handböcker och branschstandarder.

7 Konsekvenser

Se även synpunkter i remissyttrande 3925/2021

7.1 Övergripande konsekvenser

Sid 48-49

Eftersom föreskrifterna även rör krav på utformning bör Boverket visa på vilka krav en byggnadsnämnd kan ställa på en byggherre för att visa att den uppfyllt kraven. Vad gäller uppfyllande av egenskapskraven kan byggnadsnämnden kräva in intyg från sakkunnig i tillgänglighet för kontrollen i en kontrollplan. Detta behöver även vara möjligt vid uppfyllande av utformningskrav.

7.1.4 Kunskap och vägledning behöver ges på andra sätt

Sid 50

Boverket låter branschen tolka regelverket och riskerar att inte bevaka allmänintresset i tillräckligt hög grad. Branschens tolkningar av regelverket blir inte allmänt tillgängligt. Boverket bör ta på sig ansvaret att ta fram vägledningar. Se vidare yttrande i remiss 29/2022.

Eftersom detta är viktig del av hur föreskrifterna kan fungera i praktiken borde Boverket ha utvecklat detta begrepp mer i förslag och konsekvensbeskrivning.

7.2 Företag

7.2.1 Byggherrar

Konsekvenser för små och medelstora företag och privatpersoner som byggherrar

Sid 52-

Problem riskerar uppstå för byggnadsnämnder, små och medelstora företag och privatpersoner som är byggherrar, när det gäller tolkningen av föreskrifterna. Länsstyrelsen bedömer att förslaget i stort kommer att medföra ökade kostnader för anlitande av konsulter för projektering och tolkning av regelverket. Se 7.1.4 Kunskap och vägledning behöver ges på annat sätt.

7.3 Staten

7.3.1 Överklagade beslut i bygglovsprocessen

Sid 65

De överklagade beslut som rör egenskapskrav i Hallands län är relativt ovanliga. Risken är stor att startbesked kommer överklagas i en större utsträckning när funktionskrav blir svårtolkade. Förslaget kommer också att medföra ökat behov av inköp av standarder, branschstandarder och olika handböcker hos länsstyrelse och domstolar.

7.3.2 Länsstyrelsens tillsynsvägledning

Sid 65-66

Boverket ska tillsammans med Länsstyrelsen ge tillsynsvägledning i enlighet med 8 kap 13-14 §§ PBF. Införandet av ett ändrat regelverk för byggregler kommer att innebära ett ökat behov av vägledningsinsatser. Arbetet kommer inledningsvis att bli resurskrävande. Men även fortsättningsvis kommer sannolikt behovet av tillsynsvägledning att öka när kommunerna ska ingripa senare i byggprocessen.

7.3.3 Konsekvenser för Boverket

Sid 66

Innan och i samband med föreskriftens ikraftträdande bör Boverket få tillräckliga resurser för att klara de omfattande informationsinsatserna som behövs för detta ändamål. Detta gäller även deltagande eller bevakning av hur branschorganen tolkar föreskrifterna. Se synpunkter under 6.2 Informationsinsatser.

7.4 Kommuner

7.4.3 Konsekvenser för byggnadsnämndernas handläggning

Sid 68-

Problem riskerar att uppstå för byggnadsnämnder, när det gäller tolkningen av föreskrifterna. Länsstyrelsen bedömer att regelverket kommer att medföra stora ändringar och påverka det dagliga arbetet i kommunerna riskerar uppstå för byggnadsnämnder, när det gäller tolkningen av föreskrifterna inte minst när kommunen ska ta ställning till vilka krav som närmare ska ställas

Hänsyn vid utformning av regelsystemet bör ta större hänsyn till att de flesta kommuner är små och medelstora kommuner där resursbrist råder, eller där kommunernas ekonomi inte tillåter att ha tillräcklig kompetens. För dessa kommuner kan inköp av standarder och medlemskap i branschorganisationer, för att få tillgång till vägledning, bli en onödigt stor utgift. Se 7.1.4 Kunskap och vägledning behöver ges på annat sätt.

7.8 Social hållbarhet

7.8.2 Barn och unga, 7.8.3 Äldre och 7.8.5 Personer med nedsatt funktionsförmåga

Sid 74-75

Länsstyrelsen bedömer att tolkningen av funktionskrav i praktiken kommer leda till försämringar i den fysiska miljön, till förfång för främst dessa grupper.

8 Författningskommentarer

1 kap Övergripande bestämmelser

Dimensionerande mått

6 § sid 80

Öppningsmått för fri passage om 0,76 m riskerar vara för litet.

Boverket bör utveckla vad som ligger till grund för dimensioneringen.

Projektering och utförande

8 § sid 94-95

Enligt förslaget ska projekteringen dokumenteras. Det behöver förtydligas hur dokumentationen ska utföras och förvaras.

Särskilt om ändring av byggnad

11§ sid 83

Av paragrafen framgår bland annat att det vid ändring av byggnad ”ska klarläggas” om byggnaden har sådana brister avseende kraven på tillgänglighet och användbarhet som kan åtgärdas inom ramen för den planerade åtgärden (punkten 1). Av författningskommentaren framgår att syftet med bestämmelsen är att tydliggöra byggherrens ansvar och ta reda på den befintliga byggnadens egenskaper innan ändringsarbeten projekteras och påbörjas.

Länsstyrelsen kan inte utläsa att det finns ett krav på att ställningstagandet enligt 11 § ska dokumenteras på något sätt. Enligt 1 kap. 12 § i författningsförslaget ska dock kontroll göras av att kraven i författningen uppfylls. Är det tänkt att klargörandet enligt 1 kap. 11 § även ska dokumenteras så bör detta förtydligas.

Utan krav på dokumentation blir det i efterhand svårare att följa upp om byggherren har tillämpat paragrafen och ”klargjort” de förhållanden som bestämmelsen kräver innan ändringsarbeten projekteras och påbörjas.

Kontroll**12 § sid 83-84**

Länsstyrelsen ser positivt på att kontrollerna ska utföras fackmässigt och att de genomförs i tre olika skeden; under projektering, under utförande och i den färdiga byggnaden. Det framgår dock inte hur dokumentering av utförande och färdig byggnad ska gå till. Att kontroller både görs enligt föreskriften och till kontrollplan enligt 10 kap 24 § PBL kan bli belastande om inte dessa kontroller samordnas. Det är annars uppenbart att dessa kontroller inte kommer äga rum. Hur utformningskrav av bygg- och markåtgärder kontrolleras bör ingå 10 kap PBL. Utformningskrav på projektering och ingå en kontrollplan. Kontrollplanen behöver dock inte visa på hur de tekniska egenskapskraven uppfylls i skedet när en åtgärd ska prövas i bygglov. Hur dessa kontroller i olika skeden och mot olika krav ska ske bör utvecklas av Boverket i vägledning. Se vidare synpunkt under Författningskommentar.

2 kap. Utformningskrav vid uppförande av nya byggnader**Kommunikationsutrymmen****2 § Sid 86-87**

Ett kommunikationsutrymme behöver inte nödvändigtvis ha en trappa om nivåskillnaden inte är stor och utrymmet är begränsat.

4 § sid 88

Föreskriften bör ange längsta mått för ramp eller avstånd till vilplan och hör långt vilplanet bör vara.

5 § sid 88

En minsta bredd på hisskorg förutsätter att öppningar till stannplan är genomgående, annars kan det vara förenat med olycksrisk om en rullstolsanvändare ska backa ut hisskorgen till trapphuset. Finns det lägenhetsdörrar som öppnas mot hissen är detta en olycksrisk eller ännu värre om rullstolen backas ut mot ett nedåtgående trapplopp.

7 § sid 90

Föreskriften innebär en tydlig försämring jämför med gällande krav när Boverket utgår ifrån att en funktionshindrad självständigt ska använda toalettrummet. En rörelsehindrad person i rullstol kan behöva ha en medhjälpare till toaletten. Utrymme för medhjälpare bör därför finnas i anslutning till åtminstone större publika lokaler och samlingslokaler.

8 § sid 90-91

Att en begränsad dimensionering på entréplanet tillåts för t ex någon som fått en permanent funktionsnedsättning i väntan på anpassningar eller annat boende kan ta lång tid. Det är också osäkert om det överhuvudtaget finns ett annat boende att tillgå. Dimensioneringen bör därför inte begränsas för sovrum och hygienrum. Matlagning bör kunna ske utan för stora begränsningar.

11 § sid 93

Länsstyrelsen är inte enig med Boverket om att ”Komplementfunktionen inte behöver ha fritt utrymme för hjälp” Se synpunkt till 8 §.

3 kap. Tekniska egenskapskrav vid uppförande av nya byggnader

Publika lokaler

7 § sid 98

Plats för medhjälpare bör finnas på båda sidor om wc-stolen, se synpunkt under utformningsavsnittet § 7

Beslutande

Yttrandet har beslutats av länsarkitekt Cecilia Engström med bygglovsarkitekt Dag Rundegren som föredragande. Länsjurist Ida Lindecrantz har medverkat i ärendet.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.