



Yttrande över remiss om Boverkets förslag till föreskrifter om tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga i byggnader

Er beteckning: 3680/2021

Sammanfattning och övergripande synpunkter

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget i stort men önskar framföra synpunkter gällande visst behov av justering och förtydligande. Länsstyrelsens remissvar omfattar övergripande synpunkter på förslaget samt några mer detaljerade synpunkter.

Länsstyrelsen ser i huvudsak positivt på den nya regelmodellen och att nuvarande byggregler delas upp i olika författningar med föreskrifter utifrån olika preciseringsnivåer. Det blir då tydligare vad som utgör faktiska bindande regler. Strukturen i författningsförslaget med indelning i olika kapitel är tydlig och lättöverskådlig. Länsstyrelsen ser det som betydelsefullt om samtliga författningar får likvärdig indelning och struktur.

Länsstyrelsen anser överlag att de föreslagna förändringarna kommer att medföra en relativt stor arbetsinsats för berörda aktörer och omfattande vägledningsinsatser från Boverket. Boverket behöver också tydliggöra och tillhandahålla information om vilka standarder och handböcker som kan tillämpas vid tolkning av kravnivåerna.

Länsstyrelsen anser även att föreskrifterna behöver kompletteras med fler kvantitativa krav än nuvarande förslag.

Länsstyrelsen vill framföra att den nya regelmodellen som består av färre regler, är formulerad som funktionskrav samt endast innehåller bindande föreskrifter (i enlighet med Boverkets slutrapportering av regeringsuppdrag i december 2020), kommer att leda till ökat tolkningsutrymme. Ju större tolkningsutrymme det finns, desto större är risken att kraven kommer att hanteras på olika sätt bland kommuner, byggherrar och yrkesutövare.

Funktionskrav kan bli otydligt för oerfarna byggherrar som till exempel förstagångsbyggare i form av småföretag och privatpersoner. Det kan i sin tur leda till missförstånd och att fel begås i genomförandeprocessen. I de fall föreskrifterna saknar tydliga mätbara krav, är risken stor att kravnivån blir otydlig. Otydligheter i tillämpningen kan leda till fördröjda och fördyrade projekt, utifrån längre handläggningstid hos byggnadsnämnder och genomförandetid av projekt. Risken är att utfärdande av start- respektive slutbesked kan bli fördröjda.

Länsstyrelsen lämnar enligt nedan detaljerade synpunkter på några delar av de föreslagna föreskrifterna, utifrån rubricering i remissen.

Synpunkter

1 Författningsförslag

1 kap. Övergripande bestämmelser

Mindre avvikelse från föreskrifterna i denna författning

3 §

Utifrån förslaget ges byggherren ansvaret för att uppfylla kraven i författningen och bedöma om en mindre avvikelse från en föreskrift är lämplig. Kommunens byggnadsnämnd har dock möjlighet att neka start- eller slutbesked om regelverket inte anses uppfyllas och vid behov utöva tillsyn i efterhand.

För att underlätta hanteringen och bedömningen av mindre avvikelse anser Länsstyrelsen att allmän vägledning inom sakområdet behöver tas fram av Boverket med exemplifiering och förtydligande.

Otydligheter i tillämpningen kan leda till fördröjda och fördyrade projekt. Det kan också medföra ett ökat antal tillsynsärenden och överklagade ärenden hos överprövande myndigheter och domstolar.

Länsstyrelsen anser att innebörden av tredje punkten enligt ” om det inte finns någon avsevärd olägenhet från annan synpunkt” bör förtydligas genom exemplifiering.

Projektering och utförande

9 §

Enligt förslaget ska byggnader projekteras på ett fackmässigt sätt enligt första punkten i bestämmelsen. Det gäller dock inte om det är uppenbart obehövligt. Länsstyrelsen anser att förtydligande behöver göras med

exemplifiering och vägledning om i vilka fall det kan anses vara uppenbart obehövligt och för vem.

Enligt tredje punkten i förslaget ska byggnader projekteras så att förutsatt underhåll kan ske. Länsstyrelsen anser att begreppet ”förutsatt underhåll” behöver förtydligas. Risker är annars stora att det tolkas väldigt varierat mellan till exempel byggnadsnämnd och byggherre.

Projekteringen som utförs ska enligt förslaget dokumenteras om det inte är uppenbart obehövligt.

Länsstyrelsen instämmer i förslaget om projektering med vissa undantag om det är uppenbart obehövligt. Till exempel skulle det kunna vara obehövligt i samband med mindre och enklare åtgärder. För att underlätta tolkningen bör exempel finnas genom vägledning.

Det behöver också tydliggöras hur dokumentationen ska genomföras och var den ska förvaras. Om det till exempel är byggherren eller byggnadsnämnden som ska förvara den eller både och. Det finns annars risk att förslaget inte fyller sin funktion då det till exempel är vanligt förekommande att fastigheter byter ägare. Tiden för dokumentation bör också fastställas.

Vid ändring av en byggnad får erfarenheter från den befintliga byggnaden användas enligt förslaget. Länsstyrelsen anser att förtydligande behöver göras med exemplifiering och vägledning. Det behöver också vara tydligt vem som ska göra bedömningen. Benämningen ”erfarenheter” kan tolkas olika i sammanhanget.

Kontroll

12 §

Enligt förslaget till bestämmelsen tydliggörs byggherrens ansvar att kontrollera att kraven i författningen uppfylls. Kontrollerna kan genomföras i olika skeden och det går även att kombinera kontrollerna. Byggherren ska göra en bedömning av vad som är lämpligt för respektive krav för att avgöra hur kontrollerna ska göras.

Länsstyrelsen vill poängtera att begreppet byggherre är brett och förutsättningarna i genomförande av projekt är väldigt olika.

Länsstyrelsen ser en risk med att val av kontrollmetod och skede för genomförande av kontroll kan skapa otydliga förutsättningar i samband med utfärdande av start- respektive slutbesked. Det ligger ett tungt ansvar på byggherren att avgöra detta och risken är stor att byggherre och byggnadsnämnd gör olika bedömning av lämpliga kontroller och i

vilket skede kontrollerna ska utföras. Länsstyrelsen ser också en risk med att det i sin tur kan leda till fördröjda projekt genom fler överklaganden av beslut.

Länsstyrelsen instämmer i förslaget att genomförda kontroller ska dokumenteras. Dock behöver det tydliggöras var dokumentationen ska förvaras och under hur lång tid.

2 kap. Utformningskrav vid uppförande av nya byggnader

Entréer till byggnader

1 §

Länsstyrelsen ställer sig frågande till vad som gäller för entréer till bostadskomplement såsom externa förråd, cykelrum och tvättstuga. Förtydligande behöver göras genom exemplifiering.

Kommunikationsutrymmen

2 §

Enligt förslaget ska kommunikationsutrymmen som har nivåskillnader förutom trappa även ha ramp eller hiss. Kravet på att trappa alltid ska finnas i samband med nivåskillnad bör utgå utifrån förutsättningarna på platsen. Till exempel vid små nivåskillnader i begränsade utrymmen.

Bostäder

8 §

Länsstyrelsen anser att innebörden av benämningen ”begränsad dimensionering” behöver förtydligas i sammanhanget.

5 Beskrivning av förslaget

5.1 Författningsförslagets utformning

Författningsförslagets struktur med indelning i fyra kapitel ger en tydlig och lättöverskådlig struktur.

Boverket skriver att avsaknaden av förslag till specifika lösningar i författningsförslaget, som idag finns som allmänna råd i BBR, inte ska tolkas som en sänkning av kravnivån. Länsstyrelsen ser dock en viss risk med att sådana tolkningar kan uppstå rent allmänt.

5.2 Övergripande bestämmelser

5.2.2 Mindre avvikelse

Boverket föreslår att bestämmelsen om mindre avvikelse formuleras om så att det tydliggörs att det är byggherren som har ansvaret för att en åtgärd uppfyller alla krav i författningen. Förslaget medför indirekt att byggnadsnämnden inte behöver ta ställning till förutsättningarna av mindre avvikelse i sak, utan det åligger byggherren. Byggnadsnämnden har dock som myndighet möjlighet att neka start- eller slutbesked om byggnadsnämnden bedömer att byggherren har tillämpat tolkningen felaktigt och använt den på ett oriktigt sätt.

Länsstyrelsen anser att det finns en risk att tolkningen bli oklar utifrån rollfördelningen. Byggherrens ansvar förtydligas än mer utifrån förslaget. Det ställer stora krav på byggherren i sakfrågan. Utifrån projektets art kan byggherrens erfarenhet av och kunskap inom sakområdet vara väldigt varierad. Det är viktigt att byggherren har kännedom om ansvarsområdet och byggnadsnämndens något förändrade roll samt har tillgång till konsulter i sakfrågan vid behov.

Otydligheter när regelverket ska tillämpas kan, såsom tidigare nämnts, leda till fördröjda och fördyrade projekt. Det kan också medföra ett ökat antal tillsynsärenden för tillsynsmyndigheten under brukarskedet.

Länsstyrelsen anser att allmän vägledning inom sakområdet bör tas fram av Boverket med exemplifiering och förtydligande.

5.2.6 Krav på projektering och utförandet

Markarbeten

I avsnitt 2:4 i BBR finns regler om markarbeten. Boverket skriver att motsvarande regler inte finns i författningsförslaget och att hur sådana regler ska hanteras utreds vidare. Länsstyrelsen anser att även markarbeten bör omfattas i det nya regelverket utifrån vikten av väl genomförd projektering och utförande. Ofta kan arbetet vara komplext och medföra stora problem på tomten eller i närområdet om det inte är väl genomfört.

5.3 Uppförande av nya byggnader

5.3.1 Tillgänglighet i byggnader övergripande

Byggnaders entréer

I författningsförslaget föreslår Boverket att kravet på tillgängliga och användbara huvudentréer ska gälla för byggnader generellt. Den avgränsning till publika lokaler, arbetslokaler och bostadshus, som finns i BBR, har tagits bort. Länsstyrelsen anser att förtydligande behöver göras gällande tillämpning genom vägledning med exemplifiering. Länsstyrelsen ställer sig frågande till vad som gäller för bostadskomplement enligt det nuvarande förslaget. Till exempel gällande tvättstuga, förråd och avfallsutrymme i flerbostadshusprojekt.

5.3.2 Tillgänglighet i publika lokaler

Boverket skriver att förutom de generella bestämmelserna om entréer och kommunikationsutrymmen har författningsförslaget preciseringar för samlingslokaler, lokaler där ljudmiljön är väsentlig och toaletter. För övriga rum och utrymmen i publika lokaler behöver relevanta och vedertagna standarder och handböcker användas vid utformning, projektering och utförande. Länsstyrelsen vill poängtera vikten av att dessa standarder och handböcker finns framtagna och tillgängliga inför ikraftträdandet.

5.4 Ändring av byggnader

5.4.3 Förvanskningförbudet och varsamhetskravet

Länsstyrelsen ser det som positivt att Boverket understryker att varsamhets- och förvanskningsspekterna ska vara styrande för vilka insatser som bedöms möjliga och att styrning av detta ska stärkas i kriterier och särskild bestämmelse. Under förutsättning att dessa tillägg säkerställer att ändringar inte sker på bekostnad av befintlig bebyggelses värden och kvaliteter är det tillräckligt. Att Boverket även lyfter att byggnader uppförda före 1920-talet generellt ska bedömas vara särskilt värdefulla bedöms som tillfredsställande. Länsstyrelsen ser förslaget som positivt och de nya forskrifterna bedöms stärka kulturmiljöernas relevans i planering och byggande.

6 Ikraftträdande och informationsinsatser

6.1 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Länsstyrelsen anser att den föreslagna införandetiden den 1 juli 2024 är skälig, alternativt med framflyttning till ikraftträdande den 1 januari 2025. Den föreslagna övergångstiden, som utgångspunkt på ett år, bedöms vara rimlig.

6.2 Informationsinsatser

Införandet av det nya regelverket med föreskrifter kommer att medföra behov av stora informationsinsatser av Boverket för olika målgrupper och med varierade metoder. En del i insatserna bör omfatta information om tillämpliga standarder, handböcker och branschstandarder.

Förslagsvis genomförs också vägledningsinsatser av Boverket. Informations- och vägledningsinsatserna behöver genomföras i god tid inför införandet av det nya regelverket. Insatserna kommer också att behöva fortgå kontinuerligt, som en uppföljning av tillämpningen av föreskrifterna.

7 Konsekvenser

7.1 Övergripande konsekvenser

7.1.4 Kunskap och vägledning behöver ges på andra sätt

Boverket skriver att handböcker, standarder, branschstandarder och branschöverenskommelser kommer att få en viktig roll vid tolkning av byggreglerna och att mycket av utvecklingsarbetet förväntas kunna ske via till exempel branschorganisationer. Länsstyrelsen ser en risk i att det kan medföra att det allmänna intresset inte tillvaratas i tillräckligt hög grad samt att materialet inte blir allmänt tillgängligt.

Länsstyrelsen anser att Boverket bör tillhandahålla information om tillämpliga standarder och branschstandarder inom respektive ämnesområde. Det bör finnas på myndighetens webbplats. Det bedöms framför allt vara betydelsefullt för mindre kommuner, företag och byggherrar.

Boverket bör också belysa problemet när det saknas standarder inom ämnesområden samt ta fram olika vägledningar.

7.2 Företag

7.2.1 Byggherrar

Konsekvenser för små och medelstora företag samt privatpersoner

Författningsförslaget bedöms få särskilt stora konsekvenser för byggherrar som utgörs av små och medelstora företag samt privatpersoner. Utmaningar kan uppstå när det gäller tolkning av föreskrifterna. Större tolkningsutrymme och ibland också otydligare regelverk bedöms få extra stora konsekvenser för oerfarna byggherrar, till exempel förstagångsbyggare. Det kan också i allt högre grad leda till missförstånd, att fel begås samt att antalet tillsynsärenden ökar.

Länsstyrelsen ser också ett ökat behov av kommunikation mellan kommunens byggnadsnämnd och byggherrar i allmänhet. Framförallt med sällanbyggare.

Länsstyrelsen bedömer att förslaget i stort kommer att medföra ökade kostnader för anlitande av konsulter för projektering, riskanalyser och tolkning av regelverket, vilket är viktigt att ta med i beräkningarna.

7.3 Staten

7.3.1 Överklagade beslut i byggprocessen

Risken är stor att antalet överklaganden kommer att öka, utifrån olika bedömningar mellan byggnadsnämnd och byggherre, gällande funktionskraven. Överklagandeprocesserna bedöms öka i antal och i tid. Idag är det relativt ovanligt med överklagande av sådana beslut som rör start- eller slutbesked. Förslaget kommer också att medföra ökat behov av inköp av standarder, branschstandarder och olika handböcker hos länsstyrelse och domstolar.

7.3.2 Länsstyrelsernas tillsynsvägledning

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.

7.4 Kommunernas byggnadsnämnder

7.4.3 Kolla konsekvenser för byggnadsnämndernas handläggning

Införandet av ändrat regelverk med nya föreskrifter kommer att få stora konsekvenser för byggnadsnämnderna. Författningsförslaget kommer att påverka kommunernas arbetsprocesser direkt och ställer högre krav på kompetens och erfarenhet. Ökat behov av utbildning och kunskapshöjande insatser kommer att erfordras. Brist på teknisk kompetens, erfarenhet och resurser kan bli en stor utmaning, liksom att det kan uppstå frekventa utmaningar vid tolkning av regelverket. Utmaningarna kan bli särskilt märkbara i små och medelstora kommuner, med mindre organisationer.

Det faktum att de allmänna råden och hänvisningar till standarder kommer att försvinna i dess nuvarande form, kan försvåra arbetet och bedömningen för bygglovshandläggare och byggnadsinspektörer i det dagliga arbetet. Det finns en risk att bedömningen kommer att bli än mer varierad mellan kommuner än vad den är idag. Förslaget kan medföra en ökad osäkerhet hos byggaktörer avseende vad som kommer att godkännas av den enskilda kommunen, vilket i sin tur kan medföra en större osäkerhet och ökat behov av allmän dialog med kommunens byggnadsnämnd.

Standarder, branschstandarder och olika handböcker kommer att fylla en viktig funktion vid tolkning av regelverket. Det kommer ställa krav på kännedom och tillgänglighet av dessa skrifter i landets kommuner, vilket kan medföra ökade kostnader. Det ställer också krav på att kommunernas byggnadsnämnder är insatta i och kan tolka olika branschstandarder. Det kan bli särskilt påtagligt i små- och medelstora kommuner.

Enligt Boverket är inte syftet att kravnivån ska förändras gentemot dagens tillämpning. Länsstyrelsen bedömer att regelverket kommer att medföra stora ändringar och påverka det dagliga arbetet i kommunerna.

I de fall föreskrifterna saknar tydliga mätbara krav, är risken stor att kravnivån blir otydlig. Otydligheter i tillämpningen kan leda till fördröjda och fördyrade projekt, utifrån längre handläggningstid och genomförandetid av projekt. Risken är att utfärdande av start- respektive slutbesked kan bli fördröjda.

Ett av målet med genomförandet är att innovationen av nya lösningar ska öka. Risken är att tillämpningen av regelverket blir extra utmanande för landets kommuner i sådana situationer, då riskanalyser enligt förslaget ska visa på att funktionskraven är uppfyllda.

Otydliga krav kan också medföra ökat antal tillsynsärenden för tillsynsmyndigheten i senare skede.

De som medverkat i beslutet

Yttrandet har beslutats av avdelningschef Emma Willaredt med handläggare Carl-Magnus Pehrsson som föredragande. I den slutgiltiga handläggningen har också enhetschef Hanna Ekner, samhällsbyggnadsenheten, medverkat.