

Boverket
remiss@boverket.se

Remiss om "Boverkets förslag till föreskrifter om tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga i byggnader med konsekvensutredning"

Er beteckning 3680/2021

Länsstyrelsens remissyttrande

Inledningsvis vill Länsstyrelsen framföra att föreskrifternas nya regelmodell bestående av färre regler som är formulerade som funktionskrav samt innehåller bindande föreskrifter (i enlighet med Boverkets slutrapportering av regeringsuppdrag i december 2020) kommer leda till ökat tolkningsutrymme. En större tolkningsutrymme innebär risk för variationer angående hur kraven kommer att hanteras i olika kommuner. Detta sätt att utforma funktionskrav kan bli otydligt för oerfarna byggare, till exempel förstagångsbyggare och de som endast kommer att bygga en enda gång, vilket kan leda till missförstånd och att fel begås.

Boverket har i arbetet med de nya föreskrifterna lyft fram att teknisk utvecklig behöver främjas. Allmänna råd i nuvarande regelverk beskrivs som normerande och detta även hindrar utveckling enligt Boverket. Som en del av lösningen har därför allmänna råd tagits bort och hänvisning till standarder tagits bort från föreskrifterna. Länsstyrelsen anser dock att problembeskrivning kring allmänna råd inte är självklar. Nuvarande regelverket ger också möjlighet till utveckling om viljan finns bland aktörer. Med de föreslagna ändringarna befarar Länsstyrelsen stora utmaningar och risken att allmänna intressen, i synnerhet tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga.

Synpunkter på avsnitt Författningsförslag, 1 kap. Övergripande bestämmelser

Allmänt 1 kap. 3§

Mindre avvikelser från föreskrifterna får göras. Länsstyrelsen anser att paragrafen lämnar ansvarsfrågan obesvarad och bör förtydligas. Det framgår av konsekvensutredningen att byggnadsnämnden inte längre ska ta aktivt beslut angående avvikelser och att det i stället är byggherrens uppgift att avgöra om det går att göra en mindre avvikelse. Byggnadsnämnden har enligt förslaget kvar helhetsbedömningen. Länsstyrelsen anser därför att byggnadsnämndens uppgift kommer att

vara komplex och samtidigt otydlig. Risken ökar för att det uppstår behov av en omfattande tillsyn efter att bygglovsprocessen är färdig.

Projektering och utförande, 1kap.9 § punkt 2

I punkten anges "så att arbetet kan utföras...". Länsstyrelsen anser att uttrycket "arbete" är oprecist och behöver utvecklas. Förslag till alternativ lydelse är "arbete under utförande av byggnationen" eller liknande.

Projektering och utförande, 1kap.9 § punkt 3

Av punkt 3 framgår att projektering ska dokumenteras. Länsstyrelsen föreslår att punkten kompletteras med styrning om hur dokumentationen ska bevaras.

Kontroll, 1 kap. 12 §

Det framgår att "resultatet av kontrollen ska dokumenteras".

Länsstyrelsen föreslår att punkten kompletteras med styrning om hur dokumentationen ska bevaras.

Utformningskrav vid uppförande av nya byggnader, 2kap. 6 §

Det framgår att alla publikplatser i en samlingslokal i en publik lokal inte behöver vara tillgängliga och användbara för personer med nedsatt rörelseförmåga. Länsstyrelsen föreslår att minsta procentuella antalet regleras.

Utformningskrav vid uppförande av nya byggnader, 2kap. 9 §

Av paragrafen framgår att det i utrymmet för matlagning i en bostad ska finnas plats för fast inredning och utrustning "som kan göras" tillgänglig och användbar för personer med nedsatt rörelseförmåga. Länsstyrelsen anser att uttrycket "som kan göras" är otydligt och anser att uttrycket "ska finnas en plats för tillgänglig och användbar utrustning" beskriver syfte med kravet på ett bättre sätt.

Utformningskrav vid uppförande av nya byggnader, 2kap. 10 §

Det framgår att minst ett rum för personlig hygien i en bostad ska vara tillgängligt och användbart för en person med nedsatt rörelseförmåga. Länsstyrelsen anser att nästa mening "i detta rum ska det finnas plats för fast inredning och utrustning som kan göras tillgänglig och användbar..." är otydligt, se punkten ovan. De förklaringar som följer av Författningskommentarer ger inte svar på vad menas med uttrycket "fast inredning och utrustning som kan göras...". Paragrafen bör ges särskild vikt bland annat för att undvika onödiga ombyggnationer av toaletterummet med hänsyn till komplexiteten och kostnader knutna till våtutrymmen.

Utformningskrav vid uppförande av nya byggnader, 2kap. 12 §

Det framgår att "minst en balkong, terrass eller uteplats till en bostad ska vara tillgänglig och användbar samt väl placerad. Om det utöver en sådan balkong, terrass eller uteplats finns terrasser så räcker det att de

enkelt kan göras tillgängliga och användbara i efterhand.” Uttrycket ”*väl placerad*” är otydligt och riskerar försämra tillgängligheten för ett stort bestånd av bostäder. Paragrafen ger inte tydlighet om balkonger i anslutning till lägenheter inte behöver tillgänglighetsanpassas om andra gemensamma uteplatser som ryms inom den vida begreppet ”*väl placerad*” ordnas.

Författningskommentarer på sidan 93 anger att den nya regleringen innebär lättnader avseende sådana terrasser som kompletterar en balkong, terrass eller uteplats. Länsstyrelsen anser att konsekvensen av detta lättnad inte är beskriven. Personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga riskerar uteslutas från möjligheten att nyttja attraktiva gemensamma uteplatser i stor utsträckning.

Tekniska egenskapskrav vid uppförande av nya byggnader, 3kap. 5 §
Det framgår att ”*Hissar och andra lyftanordningar...//..., ska vara projekterade och utförda så att de kan användas självständigt... ”.* Länsstyrelsen anser att borttagande av hänvisning till standarder, bl.a. bilaga G gällande manöverdon i hissar, riskerar utarma tillgängligheten. Processerna att implementera förbättringar inom området tillgänglighet har varit långsamma och arbetsamma. Det har tagit åtskilliga år att inarbeta de väluppbyggda standarderna i processerna och därmed förbättra tillgängligheten. Utan tydligheten i kraven försämras även möjligheten att utöva tillsyn. Länsstyrelsen undrar om det finns någon sammanställning/statistik om hur tillgängligheten i nybyggda hissar efterlevs. Kunskapen skulle ge bra grund vid utformningen av paragrafen. Frågan behöver även ses i relation till Boverkets föreskrifter och allmänna råd om avhjälpande av enkelt avhjälppta hinder till och i lokaler dit allmänheten har tillträde och på allmänna platser.

Tekniska egenskapskrav vid uppförande av nya byggnader, 3kap. 8 §
Av paragrafen framgår att det i utrymmet för matlagning i en bostad ska finnas plats för fast inredning och utrustning ”*som kan göras*” tillgänglig och användbar för personer med nedsatt rörelseförmåga. Länsstyrelsen anser att uttrycket ”*som kan göras*” är otydligt och anser att uttrycket ”*ska finnas en plats för tillgänglig och användbar utrustning*” beskriver syfte med kravet på ett bättre sätt.

Tekniska egenskapskrav vid uppförande av nya byggnader, 3kap. 9 §
Av paragrafen framgår att det tillgängliga och användbara rummet för personhygien i en bostad ska vara projekterad och utförd så att den fasta inredningen och utrustningen ”*kan göras*” tillgänglig och användbar för personer med nedsatt rörelseförmåga. Länsstyrelsen anser att nästa mening ”*i detta rum ska det finnas plats för fast inredning och utrustning som kan göras tillgänglig och användbar...*” är otydligt, se punkten ovan. De förklaringar som följer av Författningskommentarer ger inte svar på vad menas med uttrycket ”*fast inredning och utrustning som kan göras...*”. Paragrafen bör ges särskilt vikt bland annat för att undvika

onödiga ombyggnationer av toaletterummet med hänsyn till komplexiteten och kostnader knutna till våtutrymmen.

Krav vid ändring av byggnader, 4kap. 1 §

Det framgår av paragrafen att avsteg från kraven i 2 och 3 kap. i denna författning får göras om

5. kostnaden är oskäligt hög i förhållande till den förväntade nyttan,
6. det finns betydande tekniska skäl, eller
7. det krävs för att byggnaden ska få godtagbara egenskaper avseende hälsa och säkerhet eller avseende tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse-eller orienteringsförmåga eller för att tillvarata byggnadens kulturvärden.

Avsteg från kraven i 2 och 3 kap. får göras om ”kostnaden är oskäligt hög i förhållande till förväntade nyttan”. Länsstyrelsen anser att kostnadsfrågan är otydlig och har tidigare skapat svårtolkade regelverk, närmast i föreskrifter och allmänna råd om avhjälpande av enkelt avhjälpna hinder till och i lokaler dit allmänheten har tillträde, HIN och ALM. Av rapporten 2018:31 ”*Analys av reglerna om enkelt avhjälpna hinder*”, framgår att bedömning av de ekonomiska konsekvenserna är en återkommande problematik. Denna problematik är ett stort hinder i processen med att åtgärda enkelt avhjälpna hinder. Länsstyrelsen anser att de erfarenheterna bör projiceras på den nu aktuella föreskriften då det finns tydlig koppling mellan regelverken.

Länsstyrelsen anser att punkt 7 bör revideras så att uttrycket ”avseende tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse-eller orienteringsförmåga ...” tas bort eftersom föreskriften handlar just om tillgänglighet.

Författningskommentarer redogör att bestämmelsen om avsteg inte anger hur stort anpassningsutrymmet är och att det måste bedömas i det enskilda fallet utifrån hur starkt det motstående intresset är och vilka konsekvenserna skulle bli för tillgänglighet och användbarhet. Länsstyrelsen ser stor risk för differenser i tolkningen bland landets byggnadsnämnder. Vidare är det inte överblickbart vilka konsekvenser för efterlevnaden av föreskrifterna detta medför. Det är viktigt att konsekvenserna av att ställa kostnad i förhållande till nytta beskrivs mer detaljerat och inte minst med hänsyn till allmänna intressen och risken för försämrade tillgänglighetsanpassning av en stor andel av bostadsbeståndet.

Krav vid ändring av byggnader, 4kap. 4 § punkt 1 och 2

Punkterna reglerar möjlighet till avsteg från kraven att tillbyggnader ska utformas med samma nivå på tillgänglighet och användbarhet som nya byggnader. Av punkt 1 framgår att kraven inte behöver uppfyllas om den tillbyggda delen utan svårighet kan göras tillgänglig i efterhand.

Uttrycket ”utan svårighet” är enligt Länsstyrelsen otydlig. Det nämns i Författningskommentarer några exempel då avsteg är möjliga men

Länsstyrelsen saknar tydlighet bland annat gällande tillgänglig toalett om en sådant saknas i befintlig byggnad. Författningskommentarerna bör redogöra för flera vanliga förekommande situationer för att minska utrymmet för missförstånd och tolkningsutrymme gällande viktiga aspekter kring tillgängligheten i en bostad.

Krav vid ändring av byggnader, 4kap. 5 §

Det framgår att det vid ändringar av flerbostadshus med fler än två våningar ska en tillgänglig och användbar hiss eller annan lyftanordning installeras, om sådan saknas. Kravet gäller om ändringen innefattar större ingrepp i trapphus, omdisposition av planlösningar eller omfattande ingrepp i byggnadens stomme. Kravet behöver inte uppfyllas om det finns skäl enligt 1 § 2, 4, 6 eller 7, eller om det med hänsyn till boendekvaliteter är olämpligt. Länsstyrelsen anser att redovisning i Författningskommentarer på vad som anses utgöra ”boendekvaliteter” i detta sammanhang omfattar ett så brett spektra situationer att krav på installation av hiss eller annan lyftanordning urholkas. Detta i synnerhet då Författningskommentarer är, enligt Boverket, avsedda att fungera som vägledning.

Avsnitt 7.1.4 Kunskap och vägledning behöver ges på andra sätt

Det framgår att handböcker, standarder, branschstandarder och branschöverenskommelser kommer att få en viktig roll vid tolkning av byggreglerna och att mycket av detta utvecklingsarbete och förvaltning av befintlig kunskap förväntas kunna ske via till exempel branschorganisationer. Länsstyrelsen konstaterar att stor tilltro läggs på branschorganisationer och att det finns uppenbar risk att nödvändiga handböcker mm kommer att ta tid att ta fram och att byggnadsnämndernas arbete med tolkning av olika lösningar som presenteras av byggherrar inledningsvis kommer att vara oerhört komplex och tidskrävande.

Länsstyrelsens tillsynsvägledning

Boverket ska tillsammans med Länsstyrelsen ge tillsynsvägledning i enlighet med 8 kap 13 och 14 §§ PBF. Införandet av ett ändrat regelverk för byggregler kommer att innebära ett ökat behov av vägledningsinsatser. Arbetet kommer inledningsvis att bli resurskrävande för alla steg i tillämpningen.

Beslutande

Beslutet har fattats av enhetschef Anna Nordlander med planhandläggare Meda Andersson som föredragande.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.