

Kommunstyrelsekontoret
Daniel Lundberg
Utredare, avdelningen samhällsutveckling och
hållbarhet

Datum
2023-08-25

Ärendenummer
KS-2023-00542

Boverket

Remissvar från Sundsvalls kommun angående ”Boverkets förslag till föreskrifter om tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga i byggnader”

Sundsvalls kommun har mottagit remiss avseende ”Boverkets förslag till föreskrifter om tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga i byggnader”. Boverket önskar svar på remissen senast 2023-08-25.

Sundsvalls kommuns remissvar har utarbetats i samarbete mellan kommunstyrelsekontoret och stadsbyggnadskontoret.

Boverket föreslår nya föreskrifter om tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga i byggnader. Författningsförslaget preciserar utformningskraven i 8 kap. 1 § 3 plan- och bygglagen (2010:900) och 3 kap. 4 § plan- och byggförordningen (2011:338) på tillgänglighet och användbarhet samt de tekniska egenskapskraven i 8 kap. 4 § första stycket 8 PBL och 3 kap. 18 § PBF på tillgänglighet och användbarhet.

Förslaget till nya föreskrifter bygger på en ny regelmodell för Boverkets byggregler. Regelmodellen har arbetats fram inom ramen för ett regeringsuppdrag till Boverket att se över bygg- och konstruktionsreglerna. De nya föreskrifterna, som består av fyra kapitel, föreslås träda i kraft den 1 juli 2024. Samtidigt upphävs motsvarande regler om tillgänglighet och användbarhet i Boverkets byggregler (2011:6) – föreskrifter och allmänna råd, BBR. Den nya författningen föreslås ha en övergångstid om ett år.

Målet för Boverkets regelarbete är att författningsförslaget ska ha en tydlig struktur där krav ställs på funktion.

Författningsförslaget formuleras som teknik- och materialneutrala verifierbara funktionskrav. När föreskrifterna uttrycks som funktionskrav, utan den begränsning som de allmänna rådens normerande roll kan innebära, tydliggörs det att byggherrar har frihet att föreslå egna lösningar som uppfyller föreskrifterna. Därigenom främjas kostnadseffektiva lösningar och nytänkande som på längre sikt kan bidra till att förbättra produktiviteten och pressa byggkostnaderna.

Boverket har inte identifierat någon ökning av produktionskostnader som direkt konsekvens av författningsförslaget. Boverket bedömer att författningsförslaget kommer att få begränsade direkta konsekvenser för tillämpningen jämfört med hur de gällande allmänna råden tillämpas i dag. Direkta kostnadsmässiga konsekvenser för berörda aktörer uppstår framför allt till följd av tid för inläring, anpassning av arbetssätt och kompetensutveckling.

Boverket bedömer också att författningsförslaget inte kommer att få direkta konsekvenser på byggnaders tillgänglighet och användbarhet. Författningsförslaget innebär i grunden samma krav som i BBR i och med att den övergripande kravnivån i PBL och PBF inte ändras.

En skillnad från BBR, som författningsförslaget innebär, är möjligheten att undanta publikplatser i alla typer av samlingslokaler, när det gäller tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelseförmåga. I BBR är det bara möjligt i större samlingslokaler.

Ytterligare skillnad är att kravet på tillgängliga och användbara huvudentréer ska föreslås gälla för byggnader generellt. Den avgränsning till publika lokaler, arbetslokaler och bostadshus, som finns i BBR, har tagits bort.

För kommuner bedömer Boverket att det kommer att uppstå olika typer av konsekvenser. Gemensamt för dessa är att Boverket bedömer att konsekvenserna är av övergående karaktär och kommer att avta över tid när nya arbetssätt har blivit rutin.

De konsekvenser som Boverket beskriver för kommunernas byggnadsnämnder är främst:

- Mer komplicerade bedömningar eftersom det i det nya författningsförslaget inte finns allmänna råd som i nuvarande BBR. Eftersom de allmänna råden har ersatts med funktionskrav innebär det en större frihet för byggaktörer att vara innovativa och presentera nya metoder, lösningar och angreppssätt. Det innebär att byggnadsnämnderna och dess tjänstemannaorganisationer kan ställas

inför en stor variation av lösningar och förslag som i sig kan innebära svårare bedömningar om lagens och förordningens intentioner och krav har uppfyllts.

- Behov av att gå igenom interna rutiner och arbetssätt för bedömningar om lagens och förordningens krav har uppfyllts.
- Kompetensutveckling av handläggare för t ex bygglov eftersom variationen av lösningar kommer att bli större med funktionskrav i stället för allmänna råd.
- Längre handläggningstider till följd av att funktionskraven öppnar upp för andra lösningar än tidigare, vilket ställer ökade krav på handläggares kompetens. När vissa krav tas bort och regleringen minskar i detaljeringsgrad, ökar belastningen på myndighetsutövningen.
- Eventuellt behov av förändrade taxor och avgifter i myndighetsutövning kring byggprocesserna.
- Olika bedömningar i olika kommuner och kanske även från fall till fall eftersom det blir mindre inslag av standardiserad regelstyrning när de allmänna råden utgår och ersätts med funktionskrav.

I det nya författningsförslaget framgår att syftet är att ta bort de lösningar som de allmänna råden idag innebär. Detta för att öka friheten för byggherrar att vara kreativa och innovativa i syfte att uppnå ställda funktionskrav. Målen och kravnivån enligt lagstiftningen sänks inte med det nya författningsförslaget, utan det är tillämpningen som lämnas mer fri och styrs med funktionskrav. Genom detta bedömer Boverket att produktiviteten och kostnadseffektiviteten kommer att förbättras i byggandet.

Bristerna med dagens BBR beskrivs i det remitterade materialet, men alternativa lösningar beskrivs endast summariska. Av underlaget framgår inte om Boverket har försökt att behålla gällande BBR och utveckla byggreglerna för att uppnå syftet med översynen dvs att öka produktiviteten och kostnadseffektiviteten. I stället är förslaget att BBR ska utgå och ersättas med en styrning som är mer generell i form av nya funktionskrav. Vilket leder till större frihet för byggaktörer och till större utmaningar kommunernas byggnadsnämnder som ska svara för kontroll och myndighetsutövning i syfte att säkerställa att lagens regler och krav uppfylls.

En stor del av lösningen baseras på att släppa byggandet mer fritt vad gäller genomförandet och sedan förlita sig på att t ex byggnadsnämnderna kommer att klara prövningarna och myndighetsutövningen. Man tänker sig att det mindre styrda byggandet ska fångas upp av krav på fackmässig kompetens hos byggaktörer som i sig antas leda till att kvaliteten på inlämnade handlingar ska vara hög. Av remissmaterialet framgår dock att merparten av de bygglov som handläggs kommer från privata aktörer vilket i sig utgör en utmaning när det gäller kravet på fackmässig kompetens.

Sundsvalls kommun tycker att det grundläggande syftet med översynen av byggreglerna är positiv. Kommunen ser positivt på att byggmarknaden uppmuntras att vara mer innovativ eftersom det på sikt leder till ett utvecklat byggande. En ökad produktivitet och kostnadseffektivitet tack vare en ökad frihet i att vara innovativ och presentera nya lösningar, kan nog ingen vara emot. I synnerhet eftersom det sker utan att gällande krav enligt lagstiftningen inte sänks. Och att Boverket över tid inte anser att författningsförslaget leder till ökade kostnader.

Sundsvalls kommuns stadsbyggnadsnämnd har generellt inte upplevt stora svårigheter med nuvarande föreskrifter (Boverkets byggregler, föreskrifter och allmänna råd, BBR). Generellt har BBR varit ett bra instrument och är idag en väl inarbetad utgångspunkt i dialog mellan parter.

Sundsvalls kommun vill dock poängtera de risker kommunen ser med att låta BBR utgå och ersättas av det nya författningsförslaget. Risken med mer allmängiltiga funktionskrav är att kommunernas byggnadsnämnder kommer att göra olika bedömningar av likartade förslag. En ökad variation på lösningar kommer att leda till en ökad variation i myndighetsutövningen vilket kommer att påverka beslut och utfall, mellan kommuner men även inom kommuner. Det kan t ex innebära att det blir olika konkurrensförhållanden då det som kanske inte godtas i en kommun blir godkänt i en annan. Byggaktörer är affärsdrivande och kommuner vill ha tillväxt, vilket innebär risker när myndighetsutövningen hängs upp på mer generella funktionskrav med lägre konkretisering än de nuvarande mer standardiserade allmänna råden. Om en kommun hanterar den frihet som funktionskraven medger och intar en mer generös tolkning i sin myndighetsutövning t ex av ”konkurrensskäl”, kan det uppstå en rad negativa följder. Detta eftersom författningsförslaget har beröring till viktiga områden som tillgänglighet för funktionsnedsatta, skydd mot olyckor och åtkomst för

uttryckningsfordon. En mer generös tolkning av tillgänglighetskrav i syfte att skapa förutsättningar för byggande, kan leda till inskränkningar för dessa grupper och viktiga samhällsfunktioner.

En annan risk är att de risker som Boverket bedömer som initiala och sedan avtagande (se punktsats på sida 2), är om riskerna blir permanenta. Ett sådant scenario är att en friare styrning leder till en mer komplicerad myndighetsutövning som kräver mer resurser och längre handläggningstider. Det motverkar författningsförslagets grundläggande syfte om ökad produktivitet och kostnadseffektivitet.

I grunden är dock Sundsvalls kommun positiv till det nya författningsförslaget eftersom det kommer att leda till en ökad innovation på byggmarknaden, en ökad produktivitet och en ökad kostnadseffektivitet. Detta är särskilt viktigt under den rådande lågkonjunkturen.

Avslutningsvis tackar Sundsvalls kommun för möjligheten att få delta som remissinstans i detta intressanta arbete med att utveckla styrningen kring byggandet.



Jonas Walker
Kommundirektör