

Till Boverket via
remiss@boverket.se

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

TILRF avstyrker förslaget

Tillgänglighetssakkunnigas riksforening, TILRF, avstyrker förslaget till nya föreskrifter och anser att det behöver omarbetas i sin helhet för att kunna uppfylla kravet i 2 kap. 3 § p.2 och 6 § p.7, 8 PBL om ett tillgängligt samhälle för alla. Vissa bra detaljförslag finns presenterade, men förändringarna kommer generellt sett att leda till en byggd miljö med sämre tillgänglighet för personer med nedsatt rörelse- och orienteringsförmåga.

I det nuvarande förslaget fokuseras alltför mycket på byggherrars önskan att minska produktionskostnaderna utan beaktande av den långsiktiga användningen. Fokus bör i stället ligga på behoven hos dem som använder den byggda miljön.

TILRF anser att det behövs en tydlighet i lagen om var miniminivån på tillgänglighet och användbarhet ska ligga. Föreskrifter med enbart funktionskrav är inte tillräckligt utan det krävs förtydliganden på en mer detaljerad nivå. Boverket konstaterar i remisserna att nuvarande föreskrift med allmänna råd med mått, värden och standardhänvisningar har skapat förståelse för var kravnivån bör ligga, liksom att de möjliggjort utvärdering av tänkbara lösningar. Ändå väljer Boverket att låta de allmänna råden helt utgå.

Övergripande synpunkter

Funktionshinderspolitiken och Boverkets ansvar

Krav på en tillgänglig livsmiljö ställs på nationell nivå men också på internationell nivå genom den av Sverige ratificerade FN-konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Konventionen ligger till grund för genomförandet av Sveriges funktionshinderpolitik.

I Plan- och bygglagen finns tillgänglighetskravet redovisat redan i kapitel två som ett allmänt intresse som samhället ansvarar för. Det är Boverkets ansvar som myndighet att säkerställa att föreskrifterna återspeglar detta.

Samhället och branschens ansvar

Att bygga tillgängligt är att bygga ett socialt hållbart samhälle. Behovet är uppenbart, inte minst med tanke på Sveriges åldrande befolkning. I byggbranschen finns en föreställning om att det bara är en ytterst liten del av befolkningen som behöver en tillgänglig

bebyggelsemiljö. Så är dock inte fallet. Enligt SCB har minst 10% av den svenska befolkningen en funktionsnedsättning, vilket motsvarar ca 1 miljon personer¹.

Att bygga ett socialt hållbart samhälle innebär att även dessa personer ska kunna arbeta, bo och delta i ett samhälles alla aktiviteter. Dessutom berörs alla förr eller senare. Får man inte en funktionsnedsättning som ung så kommer den på ett eller annat sätt med stigande ålder.

Det är därför viktigt att myndigheterna ansvarar för sin roll som kravställare. Viss detaljreglering är nödvändig för att byggbranschen ska kunna enas kring kravens miniminivå. Utan tydliga och detaljerade lagkrav är risken stor att det som byggs inte blir tillgängligt och detta drabbar både samhället och individen. Redan idag belastas samhället av byggfel som kostar mellan 83-111 miljarder ²kronor per år jämfört med de ca 500 miljarder kronor som 2021 investerades i bostäder och lokaler. Åtgärder för att i efterhand korrigera det ökade antal brister i tillgängligheten som det nya förslaget kan förväntas medföra kommer att belasta samhället med ytterligare stora kostnader. I efterhand kan dock allvarliga brister inte vara möjliga att åtgärda vilket innebär stora konsekvensen för personer med funktionsnedsättning. Brister i tillgängligheten i det normala bostadsbeståndet medför också ett ökat behov av investeringar i specialbostäder.

Funktionskrav och detaljkrav

Enligt Boverket är ett av syftena med den nya föreskriften att kravnivån ska ligga kvar men att regelverket ska bli enklare och mer konsekvent. Detta ska bidra till ett snabbare och billigare byggande. TILRF anser dock att syftet inte kommer att kunna uppnås och att regeländringen i stället kommer att få helt motsatt effekt.

Färre regler innebär inte att föreskrifterna blir enklare att tolka och använda. När den första BBR gavs ut 1994 var de allmänna råden få. Under årens lopp har de utökats. Anledningen till det är att det har visat sig att de behövs. Fler och tydligare detaljkrav underlättar förståelsen och bidrar till att projektering och byggnation går snabbare. Det är inte svårtolkade funktionskrav som efterfrågas av byggbranschen men det är precis det som byggbranschens aktörer kommer att få.

Boverkets avsikt är att detaljerade utformningskrav ska hämtas i fristående standarder, handböcker och branschöverenskommelser. Detta tydliggör att Boverket tillstår att detaljkrav behövs; de ska bara först rensas bort ur den nya föreskriften för att därefter, utom kontroll, utformas av externa intressenter. Dessa intressenter kan komma att utgöras av personer och organisationer som inte alltid har vare sig insikt i eller intresse av tillgänglighetsfrågor. Det ställs inga krav på vilka grupper som ska vara representerade vid framtagandet av vare sig handböcker, standarder eller branschöverenskommelser. Vanligtvis saknas både brukare och kommuner. Sådana produkter kan därför komma att belysa enskilda intressen där inte alla aspekter på en frågeställning finns med. Branschorganisationer drivs ofta på ideell basis utan vare sig ekonomiska resurser eller organisatoriska möjligheter att arbeta fram vägledningar. Boverket har regeringens bemyndigande att utforma föreskrifter till PBL men minskar innehållet i föreskriften så att den i praktiken blir omöjlig att följa. Uppfyller Boverket därmed sitt uppdrag?

¹ https://www.scb.se/contentassets/048c2c293c404f3e899e91b844b6b9c2/statistik-om-levnadsforhallanden-for-personer-med-funktionsnedsattning_slutrapport-av-regeringsuppdrag2.pdf

² <https://www.boverket.se/sv/byggande/forebygg-fel-brister-skador/>

Tolkningsutrymme och verifierbarhet

Ett annat syfte som Boverket angivit med den nya föreskriften är att skillnaderna mellan olika kommuners bedömningar behöver minska. Funktionskrav utan detaljkrav är dock inte verifierbara och någon miniminivå på kraven kan inte längre utläsas.

Inget stöd ges heller för hur kraven kan uppfyllas. Regelverket har därmed blivit avsevärt otydligare och kommer därför att medföra ett ökat tolkningsutrymme som kommer att leda till ytterligare ökande skillnader i bedömningarna mellan olika kommuner, tvärtemot Boverkets syfte med den nya föreskriften. Det kommer därtill att bli svårare även för konsulter, sakkunniga och domstolar att avgöra vilka krav som kan ställas i varje enskilt fall.

Innovationer

Boverkets avsikt med den nya föreskriften är att borttagande av de allmänna råden ska ge byggbranschen incitament till innovationer som leder till ett mer kostnadseffektivt byggande. Trots att den möjligheten har funnits redan i den första utgåvan av BBR har branschen ännu inte kommit med några väsentliga innovationer inom tillgänglighetsområdet. Ett betydligt enklare sätt att öppna för innovationer är att helt enkelt flytta informationen om betydelsen med de allmänna råden från BBR Läsanvisningar till själva föreskriften. Därigenom blir det tydligare för byggbranschens aktörer att avsikten med dem endast är att ge exempel på möjliga lösningar för att den tvingande regel som rådet är kopplat till skall bli uppfyllt. I den digitalt publicerade PBL Kunskapsbanken³ är just denna information redan lättillgänglig. I och med det ökande användandet av denna informationskanal kan det säkerligen förutsättas att byggbranschens aktörer börjar bli medvetna om de allmänna rådets betydelse. Det torde därför vara onödigt att vidta en så drastisk åtgärd som att låta de allmänna råden, med all den kunskap de innehåller, utgå för att ge branschen incitament till innovationer. Incitamentet finns redan.

En central del för just disciplinen tillgänglighet och användbarhet är människans mått och förutsättningar. Dessa ändras svårligen med innovationer. De mått som anges i nuvarande byggregler är den samlade kunskapen från årtal av forskning. Måtten är lika relevanta idag som de var när de togs fram. Det är därför svårt att se vad byggbranschen vinner på att de allmänna råden avseende tillgänglighet och användbarhet utgår.

³ <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/regler-om-byggande/boverkets-byggregler/om-bbr/foreskrifter-och-allmanna-rad/>

Detaljerade synpunkter avseende förslag till föreskrifter om tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga i byggnader

1 kap. Övergripande bestämmelser

Mindre avvikelse från föreskrifterna i denna författning - §3

Ansvar för att bedöma om en mindre avvikelse är aktuell läggs över på byggherren. Samtidigt ska byggnadsnämnden göra en granskning om byggherren har gjort rätt bedömning. I praktiken innebär det ingen förändring gentemot dagens BBR. Funktionskrav som inte är verifierbara kommer att skapa osäkerhet om vad som är att betrakta som en mindre avvikelse.

Om projektet genomförs av ett certifierat byggprojekteringsföretag kan kommunen först i samband med slutbeskedet eller genom ett tillsynsärende agera. Då är det ofta för sent och kan vara svårt att ändra.

Kontroller - §12

Paragrafen är otydlig det kan tolkas som att det är ok att göra kontroller antingen i projekteringskedet eller i byggskedet. För att slutresultatet ska bli bra behöver kontroller göras i båda skedena.

2 kap. Utformningskrav vid uppförande av nya byggnader

Hiss - §5

I paragrafen anges ett breddmått men inget längdmått vilket är ologiskt. Det framgår inte heller om hissen i en byggnad som har fler än tio plan ska vara tillgänglig eller inte.

Bostäder - §9

Det framgår att fast inredningen och utrustningen ska vara projekterad och utförd så att den kan göras tillgänglig och användbar för personer med nedsatt rörelseförmåga. Dock står det ingenting om att det ska kunna göras utan större ingrepp vilket verkar vara tanken när man läser sid 99 i författningskommentarerna.

3 kap. Tekniska egenskapskrav vid uppförande av nya byggnader

Bostäder - §9

Medhjälparen har tagits bort i hygienrummet för bostäder. Det är en klar försämring från nuvarande BBR.

Bostäder - 11§

Ordet *medhjälpare* ändrats till ordet *hjälp*. Det är enbart här som ordet har ändrats och inte på övriga ställen där ordet *medhjälpare* nämns (4 och 5 §§ kap 2). Varför? Enligt förklaringen på sidan 93 beror det på att det inte nödvändigtvis måste vara en person som i sin profession assisterar. Det gäller väl även de övriga ställen där *medhjälpare* nämns i så fall? Kanske också i högre grad. Att få hjälp av en anhörig in i en hiss eller nedför en ramp är betydligt vanligare än att en anhörig hjälper en sängliggande person. Det brukar vara hemtjänsten uppgift.

Enligt AFS 2020:1 behövs ett fritt arbetsutrymme på minst 0,8 meter då arbetstagaren måste utföra arbetsmoment som innebär kraftutövning eller arbete där arbetstagare behöver vrida, huka eller böja sig ned. Minimimåttet gäller både om det råkar vara en hemtjänstpersonal som ska utföra jobbet eller en anhörig. Det är ingen skillnad. En anhörig som inte är van behöver säkerligen också ett större utrymme.

Vanliga bostäder är arbetsplatser för hemtjänstpersonal. Det går inte att bortse ifrån. På PBL-kunskapsbanken anges ett mindre mått vid sängens bortsida än vad Arbetsmiljöverket anger som minimimått. Det leder till att mått i sovrum som ritas och byggs idag inte fungerar den dag någon sängliggande person behöver hjälp. Konsekvensen för samhället blir ökade kostnader för belastningsskador, ökade kostnader för bostadsanpassningar - om det är möjligt - och ökade kostnader för fler specialboende för äldre. Det är stick i stäv mot den ambition samhället har att möjliggöra kvarboende så länge som möjligt. Ingenting av detta nämns i konsekvensanalysen. Det är inte fackmannamässigt av Boverket att bortse från sådana funktionella förutsättningar.

4 kap. Krav vid ändring av byggnader

Krav för att uppföra nya byggnader är sammanfattade på lite drygt två sidor i kapitel 2 och 3.

Krav vid ändring av bygg upptar lika många sidor lite drygt. Mycket av det som står där är förklaringar om vilka avsteg som kan göras och beskrivningar vad som kan bli föremål för varsamhetskravet eller förvanskningförbudet. Ändringskapitlet känns överdimensionerat i förhållande till det som står om uppförande av nya byggnader. Mycket av det som står skulle också passa bättre i en vägledning än i föreskriften. Många otydligheter finns i kapitlet. Vad menas till exempel med: "2 § Försämring av tillgängligheten och användbarheten får endast ske om ... det krävs för att byggnaden ska få godtagbara egenskaper avseende tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelseförmåga."

Man får bara försämma tillgängligheten för att byggnaden ska få godtagbara egenskaper avseende tillgänglighet? Om man försämrar något så blir det ju inte bättre.

Eftersom all text står som föreskriftstext innebär det att många krav är motstridiga och inte kan uppfyllas. Helhetsintryck blir också att det finns många situationer där man lätt kan göra avsteg från tillgänglighetskraven. Så är det inte formulerat i nuvarande BBR.

Särskilt värdefulla byggnader omfattas oftast av skyddsföreskrifter där det fastställs vad som är skyddsvärt. Texten under 8§ kap 4 är därför helt överflödigt och kan också i vissa fall vara motsägelsefull mot de som står i de framtagna skyddsföreskrifterna.

Sammanfattning

TILRF avstyrker förslaget i sin helhet.

Omfattningen av de paragrafer som tar upp tillgänglighet och användbart för personer som nedsatt rörelse- eller orienterbarhet kraftigt minskat i förslaget till nya föreskrifter. Det kommer i praktiken att resultera i sämre tillgänglighet i samhället.

Förslaget uppfyller inte heller Boverkets syfte att de nya föreskrifterna ska bli enklare och mer konsekventa och samtidigt att nuvarande kravnivå ska ligga kvar. Föreskriften blir i stället avsevärt mycket otydligare. Branschens aktörer kan inte heller uppfylla Boverkets krav på fackmässighet när det inte är möjligt att tolka kraven.

Boverket konstaterar att de allmänna råden dels har skapat förståelse för var kravnivån bör ligga, dels har möjliggjort utvärdering av tänkbara lösningar. Trots detta väljer Boverket att låta de allmänna råden helt utgå.

Boverkets syfte att den nya föreskriften skall utjämna skillnaderna i olika kommuners bedömningar uppfylls inte. Förslaget kommer tvärtom att leda till än större skillnader i bedömningarna.

Kunskapen från dem som ser konsekvensen av dagens byggande behöver i stället tillvaratas, till exempel bygglovhandläggare, byggnadsinspektörer, bostadsanpassare, funktionshinderrörelsen, forskare och sakkunniga inom området. Den kunskapen behöver formaliseras på myndighetsnivå för att vi ska kunna bygga ett socialt hållbart samhälle.

TILRF tror inte heller att förslaget kommer leda till ett snabbare och mer kostnadseffektivt byggande i projekterings- och produktionsskedet. I stället kommer tolkningsspännet att leda till fler tvister och till en avsevärd juridisk osäkerhet. Det kommer även krävas mer tid för projektering liksom för de aktörer som har att utvärdera och att söka verifiera den utformning som blir resultatet i avsaknad av detaljkrav.

Boverket konstaterar att detaljkrav behövs som komplement till funktionskraven men väljer ändå att ta bort dem ur föreskriften för att därefter, utom kontroll, låta dem utformas av externa intressenter. Det kan ifrågasättas om Boverket tar det ansvar som är avsett med regeringens bemyndigande. I vilket fall är det ett anmärkningsvärt förfarande i ett rättssamhälle år 2023.

Om TILRF

Tillgänglighetssakkunnigas riksförening, TILRF, är en ideell intresseorganisation för personer som är yrkesverksamma som certifierade sakkunniga av tillgänglighet enligt TIL 2.

Medlemmarna har stor kompetens när det gäller tillgänglighetsfrågor inom byggbranschen.

Vi vill även lyfta att vår upplevelse av de referensgruppmöten som Boverket anordnat, där vi deltagit, inte har handlat om att inhämta perspektiv av den expertis som inbjudits. Det har varit förvånande att Boverket ensidigt presenterat de nya byggreglerna och att möjligheten till dialog varit obefintlig.

Remissvaret har utarbetats av styrelsen gemensamt.

Styrelsens sammansättning se www.tilrf.se