



remiss@boverket.se

Remiss om Boverkets förslag till föreskrifter om säkerhet vid användning av byggnader med konsekvensutredning

Er beteckning: 30/2022

Sammanfattning och övergripande synpunkter

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget i stort men önskar framföra synpunkter gällande visst behov av justering och förtydligande.

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.

Synpunkter på betänkandets förslag

5 Beskrivning av förslaget

5.1 Tillämpning av författningsförslaget

Författningsförslagets struktur med indelning i tre kapitel i form av övergripande bestämmelser, uppförande av nya byggnader och ändring av byggnader är bra. Det 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.

Risken är 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 och kännedom i 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 i tillämpningen 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.

5.3 Uppförande av nya byggnader

5.3.2 Taksäkerhet

I de föreslagna föreskrifterna finns regler om taksäkerhet för att förebygga fall för den som utför arbete på taket. Kravet i förslaget är avgränsat till oacceptabla risker vid byggnadens användning eller drift. Länsstyrelsen anser att benämningen ”oacceptabla risker” behöver förtydligas och exemplifieras.

5.4 Ändring av byggnader

5.4.2 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 föreskrifterna 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 väl avvägd, 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.

Boverket behöver tillhandahålla information och vägledning om standarder och dokument från branschorganisationer. Dessa handböcker, standarder, branschstandarder behöver också finnas tillgängliga för allmänheten.

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 Överklagande 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 Länsstyrelsens 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.

7.3.3 Konsekvenser för Boverket

Införandet av ändrat regelverk kommer att innebära behov av stora informations- och vägledningsinsatser av Boverket, vilket kan bli resurskrävande. Insatserna bör göras utifrån webbseminarium och information på Boverkets webbplats och riktas till olika målgrupper som kommunernas byggnadsnämnder, till kontrollansvariga, projektörer och byggaktörer. Förslagsvis bör Boverket också genomföra fysiska stormöten i olika delar av landet, med målgruppen kommunernas byggnadsnämnder, där länsstyrelserna kan hjälpa till med genomförandet.

7.4 Kommuner

7.4.3 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.

8 Författningskommentarer

1 Kap. Övergripande bestämmelser

2 § Föreskrifternas tillämpningsområde

Indelningen av författningen i tre olika kapitel med övergripande bestämmelser, uppförande av nya byggnader och ändring av byggnader, medför att den är tydlig och lättöverskådlig. Länsstyrelsen vill poängtera vikten av att samtliga författningar har samma indelning med likartad struktur.

3 § Mindre avvikelse från föreskrifterna i denna författning.

Länsstyrelsen anser att det behöver förtydligas vad som kan utgöra mindre avvikelse från föreskrifterna i författningen, genom exempel i vägledning. Risker är annars att bedömningen kan variera stort i olika sakfrågor. Benämningar som ”särskilda skäl” och ”avsevärd olägenhet från annan synpunkt” bör också förtydligas och exemplifieras.

Benämningen ”orimliga” är otydlig och kan tolkas väldigt olika.

8 § Projektering och utförande

Enligt förslaget ska projekteringen dokumenteras, vilket är nödvändigt. Det behöver förtydligas hur dokumentationen ska utföras och förvaras.

10 § Räcken och andra skydd mot fall

Avsaknaden av specifikt minsta höjdmått för räcken bedöms öka risken för fallolyckor. Länsstyrelsen föreslår att krav på sådana minimimått införs. Särskilt i utrymmen där barn kan vistas och där fallhöjden är tillräckligt hög.

12 § Kontroll

Enligt förslaget ska kontrollerna utföras fackmässigt och dokumenteras. Kontrollerna kan genomföras i tre olika skeden; under projektering, under utförande och i den färdiga byggnaden. Länsstyrelsen ser förslaget som positivt. Det bör dock förtydligas hur dokumentationen ska tillhandahållas, under hur lång tid och av vem.

Boverket skriver att byggherren får bedöma hur kontrollerna ska göras beroende på vad som är lämpligt för respektive krav, vilket ställer stora krav på byggherren.

2 kap. Uppförande av nya byggnader

Taksäkerhet

Tillträdesanordningar till tak

17 § I bestämmelsen om tillträdesanordningar till tak används benämningen ”högst två normalvåningar”. För att förenkla tolkningen av bestämmelsen behöver benämningen ”normalvåning” förtydligas.

Skydd mot sammanstötningar och klämning

Fri höjd

25 § Enligt förslaget ska den fria höjden vara minst 2,00 meter i utrymningsvägar, trappor, dörrar och andra kommunikationsutrymmen. Det bör förtydligas att vid passering i dörröppningar är den fria höjden minst 2,1 meter.

Utgångspunkten i de nya föreskrifterna är att de nya reglerna varken ska innebära skärpning eller lättnader jämfört med kraven i BBR och att detaljregler och måttangivelser bör undvikas som bindande föreskrifter. I de fall måttangivelser anges bör de inte vara hårdare än angivna mått i dagens allmänna råd. Länsstyrelsen anser dock att den fria höjden i utrymningsvägar, trappor, dörrar och andra kommunikationer, bör ändras generellt till 2,1 meter, utifrån säkerhetsaspekter och för att minimera risken för olyckor.

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.