

Stockholm 2020.05.15

Remissyttrande Modernare byggregler

Sveriges Arkitekter lämnar härmed remissyttrande över SOU 2019:68

Allmänna synpunkter

Utredningen anger som sin ambition för dess förslag att regelverket och dess tillämpning ska vara förutsägbart, flexibelt och förenklat och att man ska främja ett ökat bostadsbyggande och öka konkurrensen.

Sveriges Arkitekter ställer sig dock tveksamma till om det är regelverket i sig som ger långsamma och oförutsägbara processer, utan menar att det snarare är tillämpning och uttolkningen som är problemet. Utredningen konstaterar själv också att produktivitetsutvecklingen och incitamenten för innovation i byggindustrin är låg och vi menar att det är där de huvudsakliga orsakerna till problemen står att finna, snarare än i regelverken.

Sveriges Arkitekter anser att det är olyckligt att utredningen tappat bort de boendes perspektiv, livsmiljö- och klimatperspektivet i sina förslag, i synnerhet statens egna målsättningar för en god gestaltad livsmiljö och boendekvaliteter saknas helt. Förbundet befarar att de föreslagna förändringarna inte i tillräcklig grad ger stöd till ökad eller ens bibehållen kvalitet i det byggda sett från kommunernas eller de boendes perspektiv.

Sveriges Arkitekter menar att förslagen inte heller kommer att leda till ett större utbud av bostäder med rimlig kvalitet för dem som behöver dem. Långsiktigt hållbar kvalitet är det som gynnar den boende. Låga byggkostnader kan ätas upp av höga förvaltningskostnader. Sker byggproduktionen enbart med utgångspunkten att det ska gå snabbt, vara enkelt och billigt blir det i längden mycket dyrt för fastighetsägaren, de boende och samhället som får stå för framtida reparationer och ombyggnader.

Utredningen tar inte heller tillräcklig hänsyn till att det finns olika sorters byggherrar, med olika kompetens och resurser eller att det finns kommuner med olika typer av förutsättningar och ambitioner. Det är av stor betydelse att lagstiftning och regelverk fungerar för olika typer av aktörer och situationer. Sveriges Arkitekter anser att utredning i för hög utsträckning har utgått från att tillgodose de stora byggbolagens intressen.

PBL är ett instrument för att väga samman olika krav och intressen, både de krav som är lagstadgade och de krav som beror på den lokala situationen samt de allmännas och de enskildas intressen. Den grundläggande principen och strukturen i lagstiftning och regelverk

tillsammans med kommunernas prövning är en ordning som kan fungera, även om praxis är ifrågasatt.

Vidare anser vi att utredningens konsekvensanalys brister i stora delar och saknar viktiga följdbeskrivningar av förslag.

Yttrandet i sammanfattning

- Sveriges Arkitekter avstyrker förslaget att regeringen ska ge Boverket ett nytt uppdrag att se över BBR eftersom de redan har fått ett sådant som i princip omfattar det uppdrag som beskrivs i utredningen.
- Sveriges Arkitekter stöder principen att reglerna i BBR ska vara funktionskrav men menar att en del av de föreslagna förändringarna ger oacceptabla konsekvenser för boendekvaliteten.
- Sveriges Arkitekter anser inte att det är nödvändigt att lyfta fler krav från BBR till förordning för att säkerställa samhällskraven när det gäller bostäder, men menar att det är acceptabelt.
- Sveriges Arkitekter avstyrker förslaget om införande av Byggkravsnämnden. Problematiken med otydliga byggregler behöver i första hand lösas genom den översyn av BBR och EKS som redan är påbörjad av Boverket.
- Sveriges Arkitekter anser att det inte är tillräckligt utrett om avskaffandet av kontrollansvariga och certifierade sakkunniga kan ske utan att kvaliteten på den byggda miljön blir sämre.

Synpunkter på utredningens förslag

Reformering av BBR (9.2.)

Den övergripande målsättningen för förslagen i 9.2.1. anges vara skapa ökad förutsägbarhet och flexibilitet i BBR. Det menar vi är motstridiga målsättningar.

Sveriges Arkitekter delar utredningens slutsats att föreskrifter även fortsatt ska formuleras som funktionskrav, men har svårt att se att det går att kombinera med utredningens förslag om att vaga ord och formuleringar i BBR preciseras och definieras samt att det ska föreskrivas vilka verifieringsmetoder som ska användas. Detta rimmar illa med den större flexibilitet som utredningen säger sig eftersträva och beskär och inskränker funktionskraven. Sveriges Arkitekter menar att det är avgörande för de samhällsutmaningar vi står inför att det finns utrymme för utveckling och innovation – med flera olika lösningar för olika behov – inom byggregelverket. Vi bedömer även att förslagen skulle medföra en risk att mer svårbedömda kvaliteter och värden får stå tillbaka för sådana värden och kvaliteter som är lätta att mäta.

Avsikten med BBR har inte varit och ska inte vara att allmänna råd och standarder ska användas som norm eller hämma utvecklingen av nya lösningar. Sveriges Arkitekter anser att det är rimligt att vissa allmänna råd lyfts upp till regel i BBR som föreslås i utredningen för att säkerställa den lägsta kvalitetsnivå som samhället kräver uppnås, om råden tas bort

eller särskiljs från föreskrifterna, även om kraven då riskerar att inte uppfattas som rena funktionskrav. Detta ska dock användas med försiktighet.

Sveriges Arkitekter anser att innovation och utveckling inte endast kan eller ska drivas av byggbolagen utan att även kommuner samt byggherrar och deras konsulter har en betydande roll i detta arbete. Innovation som är långsiktigt hållbar skapas bäst i samarbete mellan olika parter och intressen. Sveriges Arkitekter anser att utredningen inte i tillräcklig grad beaktar att även kommuner, mindre byggherrar och konsulter också kan vara delaktiga i utveckling och innovation. Utredningen beskriver i stället kommunernas krav som ett hinder för utveckling eller till och med grundade på godtyckliga ställningstagande då dessa krav i själva verket kan vara väl motiverade av specifika förutsättningar och ambitioner att höja kvaliteten på den byggda miljön på orten i ett långsiktigt hållbart perspektiv.

Förslaget i 9.2.2, om ett uppdrag till Boverket, får anses överspelat, eftersom myndigheten redan har fått ett liknande uppdrag som det som beskrivs i utredningen, och lämnas därför därefter.

Nya föreskrifter för bostäders lämplighet och utformning (9.3)

Sveriges Arkitekter anser inte att det är nödvändigt att lyfta fler krav från BBR till förordning för att säkerställa samhällskraven när det gäller bostäder.

Det är fullt rimliga krav på bostäder som föreslås regleras i 3 kap PBF såsom fönster med utblick i rum där människor vistas stadigvarande möjligheter till tvätt osv men Sveriges Arkitekter menar att det varken är konsekvent eller nödvändigt att öka detaljeringsgraden på den föreslagna regleringen i PBF.

Sveriges Arkitekter avstår från att göra några detaljerade kommentarer till förslagen på nya föreskrifter, eftersom ett sådant arbete måste samordnas med Boverkets pågående uppdrag.

Men att utredningens förslag till förändrad BBR 3:2 i bilaga 4 innebär att bostadsytor krymper till helt oacceptabla nivåer kan inte förbigås okommenterat. Konsekvensen av dessa förslag finns illustrerade i planlösningar i och visar ett antal exempel med mycket dåliga bostadskvaliteter, bland annat lägenheter med sovrum där man inte kan bädda sängen utan att använda utrymmets två dörrar eller en lägenhet på ett rum och "kök" om 16 kvm där det inte ens finns plats för matplats. Rummet för samvaro är svärmöblerat och kan omöjligt rymma både matplats och sittmöbler. Plats för förvaring saknas helt i lägenheten med undantag av en garderob i entrén.

Sveriges Arkitekter befärar att dessa minimi-lägenheter blir normgivande om utredningens förslag realiserar och avstyrker förslaget. Förslaget skulle innebära att samhällets krav på bostadskvalitet avsevärt försämras på ett sätt som inte är acceptabelt. Förslaget tillgodoser producenternas behov men inte de boendes. Resultatet blir möjligen endast marginellt billigare, men garanterat sämre, bostäder.

Förslag om Byggkravsnämnden (9.4)

Sveriges Arkitekter avstyrker förslaget om införande av en byggkravsnämnd. Problematiken med eventuellt otydliga byggregler bär i stället lösas genom den översyn av BBR och EKS som redan är påbörjad av Boverket.

Utredningen anger att dess syfte med att föreslå en byggkravsnämnd är att öka förutsägbarheten och att få en enhetlig tillämpning av vissa utformningskrav och samtliga tekniska egenskapskrav på byggnadsverk. När det gäller utformningskraven är det lämplighet för ändamålet samt tillgängligheten som ska prövas.

Byggkravsnämndens bedömning föreslås omfatta endast sådana krav som inte är beroende av en byggnads lokalisering. Därför ska inte utformningskrav som god form-, färg- och materialverkan bedömas av byggkravsnämnden, vilket är bra. Utredningen tar dock liten hänsyn till att lokaliseringen och platsförhållanden också kan påverka tekniska krav och tillgänglighet till byggnaden, dagsljusförhållanden och brandspridning mellan byggnader. Det finns därför många platsspecifika förhållanden som Byggkravsnämnden inte kommer att kunna ta hänsyn till i sina förhandsbesked. Sverige är ett stort land, med olika klimatzoner och ljusförhållanden. Topografi och byggnadstradition skiljer sig åt radikalt från plats till plats. Att bygga samma typ av bostadshus oberoende av var de uppförs kommer att bli svårt om man samtidigt ska uppfylla PBL:s krav på god helhetsverkan (PBL 8 kap. 1 -2§§). Därför kommer det att bli mycket svårt för nämnden att ta beslut som de facto blir bindande för hela landet och alla kommuner. Värdet av nämndens förhandsbesked kommer att vara litet och inte få den effekt som utredningen beskriver.

Det är dessutom problematiskt att endast byggherrar får begära förhandsprövning. Byggkravsnämndens beslut kommer att vara bindande för byggnadsnämnderna vid prövning av bygglov och startbesked. Och detta utan att kommunerna själva kan vara med och driva på utvecklingen av praxis. Utredningen föreslår därmed en förskjutning av styrningen från kommuner till stat och byggentreprenör. Vi delar inte utredningens bedömning att kommunerna inte skulle påverkas av förslaget utan menar att det inskränker det kommunala ansvaret för planläggning och kontroll av stads- och husbyggnad.

Systemet blir också rättsosäkert då det endast är den som söker förhandsbesked som kan överpröva det. Kommuner som representerar användare och boende har ingen möjlighet att överpröva Byggkravsnämndens beslut även om dessa kan påverka kommunernas möjligheter att verka för goda livsmiljöer och ändamålsenlig planering i enlighet med målsättningarna i PBL.

Att få ett ärende prövat i Byggkravsnämnden skulle dessutom vara förenat med en inte ringa kostnad – detta innebär att endast aktörer med goda resurser skulle ha möjlighet att begära förhandsbesked.

Byggherrn ansvarar för beslut som eventuellt leder till byggfel är inte tillräckligt utrett i förslaget. Enligt PBL är det byggherren som har ansvar för eventuella byggfel – det framgår inte av utredningen om nämnden kommer att ta ansvar för besked som innebär skador eller om det fortsatt är byggherren som ska ta detta ansvar.

Sveriges Arkitekter bedömer att förslaget inte kommer att medföra en större mångfald av möjliga lösningar snarare kommer ett fåtal lösningar anpassade till vissa leverantörer blir resultatet. Typgodkännanden som inte tar hänsyn till platsen eller gestaltungsparagraferna i PBL bidrar inte till goda boendemiljöer.

Borttagande av begreppet ombyggnad ur PBL (9.6)

Sveriges Arkitekter är tveksamma till förslaget att ta bort begreppet ombyggnad i PBL. Det kan inte ha varit lagstiftarens avsikt att följdåtgärder vid ombyggnad ska bli så orimliga eller få sådana konsekvenser som de som beskrivs i kapitel 11. Förslaget tycks mest grundas på att det finns en begreppsförvirring och på att tillämpningen inte är korrekt. Sveriges Arkitekter anser att detta inte är skäl nog för en förändring och att förslaget behöver utredas vidare.

Avskaffande av kontroll genom certifierad sakkunnig (9.7.1)

Sveriges Arkitekter anser att det inte är tillräckligt utrett om förslaget om avskaffandet av certifierade sakkunniga kan ske utan att kvaliteten på det byggda blir sämre. Att systemet inte fungerar som det är tänkt är inte ett tillräckligt skäl för att ta bort det. Förslaget bedöms skapa en ökad arbetsbelastning för kommunerna.

Både byggherrar och byggnadsnämnder behöver den kompetens och expertis som de sakkunniga kan bistå med och om detta system tas bort behöver det ersättas med någonting annat. Utredningen föreslår att all kontroll ska ske inom ramen för byggherrens egenkontroll, men någon metod för att säkerställa specifik kompetens inom ett projekt föreslås inte, vilket Sveriges Arkitekter anser vara nödvändigt.

Ett avskaffande av sakkunniga kan inte förväntas leda till färre byggfel och kommer att leda till en ökad arbetsbörda för kommunerna. Åtgärder för att bättre säkerställa kompetensen hos sakkunniga torde vara mer verkningsfullt.

Avskaffande av kontrollansvarig (9.7.2)

Sveriges Arkitekter anser inte att konsekvenserna av förslaget om borttagande av kontrollansvariga är tillräckligt utrett för att kunna stödja förslaget. Att systemet inte fungerar som det är tänkt är inte ett tillräckligt skäl för att ta bort det.

Utredningen föreslår att systemet med kontrollansvariga tas bort därför att det har vissa brister som dels består i att den kontrollansvarige är i beroendeställning till byggherren dels i att de kontrollansvarigas kompetens varierar vilket certifieringsorganen inte följer upp.

Även om de kontrollansvariga är i beroendeställning till byggherren bör det vara att föredra att finna sätt att stärka den kontrollansvariges ställning hellre än att ta bort systemet helt och hållet.

Sveriges Arkitekter menar att de kontrollansvariga kan tillhandahålla viktig och ibland nödvändig kompetens i byggprocessen, något som utredningen inte redovisar hur det ska säkerställas efter förändringen. Sveriges Arkitekter gör bedömningen att kommunernas rådgivning och stöttning skulle komma att behöva utökas särskilt när det gäller mindre och oerfarna byggherrar.

Förtydligande av arbetsplatsbesök (9.7.3)

Sveriges Arkitekter tillstyrker förslaget om att det som ska gås igenom vid arbetsplatsbesök förtydligas i PBL

Förtydligande av kontrollplaner (9.7.4)

Sveriges Arkitekter tillstyrker förslaget om att Boverket ges i uppdrag att ta fram föreskrifter avseende kontrollplanens utformning. Förslagen kan leda till ökad tydlighet och att kommunernas arbete underlättas.

Utreda prövning av tekniska egenskapskrav (9.7.5)

Sveriges Arkitekter tillstyrker förslaget att ge Boverket i uppdrag att göra en översyn av vilka delar av de tekniska egenskapskrav som påverkar utformningen och som bör prövas i bygglov. Det är bra om tekniska egenskapskrav som till exempel buller, dagsljus, rumshöjd och utrymningsvägar prövas i byggloven då det blir både kostsamt och besvärligt att åtgärda brister när det gäller dessa senare i processen.

Elisabet Elfström, Förbundsdirektör

Margareta Wilhelmsson, Samhällspolitisk chef

Katarina O Cofaigh, Senior rådgivare

Sveriges Arkitekter är fack- och branschorganisationen för alla Sveriges arkitekter, inredningsarkitekter, landskapsarkitekter och planeringsarkitekter. Förbundet har över 13.700 medlemmar och ansluter cirka 88 procent av alla yrkesverksamma arkitekter i Sverige.