

Modernare byggregler – förutsägbart, flexibelt och förenklat (SOU 2019:68)

Sammanfattning

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) anser att eventuella förändringar av regelverket måste göras samlat och med beaktande av det förändringsarbete som redan pågår så att det inte påverkar kommuners och byggaktörers behov av kontinuitet.

SKR anser att det finns många möjligheter till regelförenklingar som inte tagits upp i slutbetänkandet, exempelvis ett slopat krav om kontrollplan i de minsta ärendena.

SKR är positiva till kommitténs föreslagna principer för reformering av Boverkets byggregler (BBR) och dessa bör ligga till grund för Boverkets redan påbörjade arbete att se över bygg- och konstruktionsreglerna.

SKR anser att förslaget om nya föreskrifter för bostäders lämplighet behöver analyseras vidare innan det kan implementeras. Utredningens ambition att möjliggöra en mer flexibel bostadsutformning är dock lovvärd i den mån en ökad flexibilitet kan underlätta bostadsförsörjningen.

SKR 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.

SKR anser att förslaget att begreppet ombyggnad utgår ur PBL behöver analyseras vidare och alternativa lösningar undersökas.

SKR avstyrker förslagen om avskaffande av systemet med kontroll genom certifierade sakkunniga respektive kontrollansvariga. Ett avskaffande av sakkunniga och kontrollansvariga kan inte förväntas leda till färre byggfel och kommer att leda till en ökad arbetsbörda för kommunerna. Istället behövs åtgärder för att bättre säkerställa kompetensen hos sakkunniga och kontrollansvariga.

SKR tillstyrker förslagen att Boverket ges i uppdrag att ta fram föreskrifter avseende kontrollplanens utformning samt att arbetsplatsbesökens funktion förtydligas i PBL. Förslagen kan leda till ökad tydlighet och att kommunernas arbete underlättas.

SKR tillstyrker förslaget att ge Boverket i uppdrag att göra en översyn av vilka delar av de tekniska egenskapskrav som påverkar utformningen som även bör regleras som utformningskrav och prövas i bygglovet. I det fall översynen leder till att fler frågor ska prövas i bygglovet behöver dock hänsyn tas till kravet om 10 veckors handläggningstid som då kan behöva ses över.

Byggregelverket behöver moderniseras på ett ansvarsfullt sätt

SKR anser att dagens byggregelverk blivit så pass omfattande, överskådligt och svårtolkat att det finns goda skäl till en grundlig översyn. Samtidigt är det av stor vikt för både kommuner och byggaktörer att lagstiftningen är förutsägbar och att lagändringar inte görs sporadiskt och osammanhängande.

De många och stötvisa ändringarna i plan- och bygglagen (PBL) och anslutande föreskrifter under senare år har tagit mycket tid och resurser i anspråk och bidragit till ett än mer splittrat och överskådligt regelverk. Flera av frågorna som tas upp i slutbetänkandet är delvis redan omhändertagna inom ramen för Boverkets påbörjade översyn av Boverkets byggregler (BBR) och konstruktionsreglerna (EKS) och en ny utredning har nyligen tillsatts i syfte att göra en systematisk översyn av regelverket för bl.a. bygglov.

SKR anser att eventuella förändringar av regelverket måste göras samlat och med beaktande av det förändringsarbete som redan pågår. Det är av vikt för systemets fortsatta legitimitet att nya ändringar implementeras på ett ansvarsfullt sätt och i ett sammanhang så att det inte påverkar kommuners och byggaktörers behov av kontinuitet.

Kommitténs slutbetänkande innehåller ett antal kloka analyser avseende byggreglernas utformning. Samtidigt är konsekvensanalysen mycket bristfällig, inte minst avseende konsekvenser för kommuner, och flera av kommitténs förslag har tillkommit i ett sent skede av utredningen och är dåligt underbyggda. Utöver de förslag som tagits upp i slutbetänkandet finns många andra möjliga justeringar av regelverket som skulle underlätta betydligt för kommuner och byggherrar, exempelvis ett slopat krav om kontrollplan i de minsta ärendena.

Principer för reformering av BBR

SKR är positiva till kommitténs föreslagna principer för reformering av Boverkets byggregler (BBR) och anser att dessa bör ligga till grund för Boverkets redan påbörjade arbete att se över bygg- och konstruktionsreglerna.

SKR instämmer i kommitténs slutsatser att mängden allmänna råd behöver minska och föreskrifter preciseras så långt det är möjligt. Hänvisning till standarder bör även minska och de standarder som ändå hänvisas till vara gratis.

Vi ser också positivt på den föreslagna ändringen av Boverkets instruktion som ger möjligheten att, när det inte är lämpligt eller möjligt att uttrycka föreskrifterna som funktionskrav, istället ange specifikt vilka åtgärder som ska genomföras. Vi vill här även framhålla att ambitionen att skapa ett regelverk som samtidigt är både mer

förutsägbart och flexibelt inte går att genomföra rakt igenom och att behovet av ökad tydlighet är mycket stort. Utredningen visar även att en majoritet av byggherrarna anser att dagens funktionskrav stimulerar innovation i ganska eller mycket liten utsträckning (sid 182) varför en precisering av vissa krav inte bör ha någon betydande inverkan på innovation och utveckling av nya lösningar.

Nya föreskrifter för bostäders lämplighet

SKR anser att förslaget om nya föreskrifter för bostäders lämplighet behöver analyseras vidare innan det kan implementeras. Utredningens ambition att möjliggöra en mer flexibel bostadsutformning är dock lovvärd i den mån en ökad flexibilitet kan underlätta bostadsförsörjningen.

SKR anser att kommittén har gjort ett gott försök att förenkla avsnitt 3:2 i BBR avseende bostadsutformning men att förslagen inte är tillräckligt genomarbetade och i vissa delar skapar nya frågor samtidigt som konsekvensanalysen är bristfällig. Vi är positiva till förslagen om att krav på inredning för matlagning och förvaring ersätts med krav på visst utrymme samt att krav på parsäng utgår. Vi är även positiva till att vissa krav som ger uttryck för ett politiskt ställningstagande flyttas till plan- och byggförfordningen (PBF) samtidigt som det är viktigt att PBF inte blir alltför detaljerad. Exakt vilka krav som bör flyttas över och hur dessa formuleras behöver utredas vidare.

Förslaget om att särskilda krav för studentbostäder och bostäder större än 55 kvadratmeter utgår kan vara positivt då det öppnar för mer flexibla planlösningar. Samtidigt behöver konsekvenserna av att frånga principen om att relatera kraven till det antal personer som förväntas nyttja bostaden utredas grundligare innan en sådan genomgripande förändring kan vara aktuell.

Den föreslagna bestämmelsen om balkonger, terrasser och uteplatser bedömer vi som olämpligt utformad. Att reglera balkongers minsta djup är problematiskt och skapar inte en ökad flexibilitet samtidigt som kravet riskerar att hamna i konflikt med bestämmelser i detaljplan. Det är inte heller lämpligt att undanta balkonger som inte är avsedda för vistelse då detta kommer att leda till avsevärda tolkningssvårigheter vid tillämpningen.

Införande av Byggkravsnämnden

SKR 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 och ska redovisas för regeringen den 20 december 2020. Målsättningen måste vara att byggreglerna görs så tydliga och lättillämpade att den föreslagna Byggkravsnämnden inte behövs. För att skapa en enhetlig tillämpning

av byggreglerna i hela landet behöver det förändrade regelverket även kompletteras med vägledning från Boverket, riktad till både kommuner och byggaktörer.

Förslaget innehåller inte en tillräcklig analys kring konsekvenserna av att införa Bygghälsömyndigheten och kopplingen till bygghälsömyndigheten är inte belyst i fråga om exempelvis hur bygghälsömyndigheten ska hantera ärenden som ligger hos Bygghälsömyndigheten för prövning. Eftersom förslagen i stort syftar till att skapa en snabbare och effektivare process är det också en brist att utredningen inte för något resonemang om Bygghälsömyndigheten handläggningstider. För bygghälsömyndigheterna finns idag krav om att bygglovsärenden ska avgöras inom 10 veckor och anmälningsärenden inom 4 veckor.

Det behöver också belysas hur Bygghälsömyndigheten är tänkt att hantera lokala och regionala skillnader i snözon, vindlast och markförhållanden som kan ställa krav på exempelvis dimensionering och grundläggning av byggnader. Vidare behöver det tydliggöras hur bygghälsömyndigheten ska förhålla sig till de mindre ändringar som kan uppstå under projektering eller byggande och som kan innebära att projektet avviker från Bygghälsömyndighetens förhandsavgörande.

SKR anser att Bygghälsömyndigheten, såsom förslaget är utformat, inte kommer att bidra till större förutsägbarhet eller flexibilitet eftersom ett projekt som prövas av Bygghälsömyndigheten ändå är beroende av kommunens prövning i flera delar, exempelvis vad gäller överensstämmelse med detaljplan. Förfarandet riskerar leda till en krångligare process för de byggaktörer som efterfrågar ett enklare och tydligare förfarande. I stället för den servicefunktion som kommunens handläggare kan utgöra där den sökande, när det fungerar som bäst, kan lotsas genom en sammanhållen process, kommer Bygghälsömyndighetens prövning bara att omfatta vissa delar och ett förhandsavgörande riskerar dessutom att sluta gälla i det fall projektet eller lagstiftningen förändras. Detta innebär en risk för dubbla prövningar och förgävesarbete för byggaktörerna som normalt sett inte tar fram de projekteringshandlingar som krävs för prövningen förrän efter beviljat bygglov.

Borttagande av ombyggnad ur PBL

SKR anser att förslaget att begreppet ombyggnad utgår ur PBL behöver analyseras vidare och alternativa lösningar undersökas. Begreppet ombyggnad, såsom det idag används i PBL och med de följdkrav det medför, innebär betydande osäkerhet i tillämpningen för både kommuner och byggaktörer. Otydligheten i bedömningen av när en ändring ska betraktas som ombyggnad leder till bristande förutsägbarhet som riskerar att påverka bostadsbyggandet negativt. Samtidigt behöver konsekvenserna av förslaget belysas så att inte förändringen leder till nya problem.

Det är av stor vikt att förslaget inte drabbar kommunerna i form av ökade bostadsanpassningsbidrag. Om tillgänglighetskraven skulle sänkas på ett sådant sätt att kommunernas kostnader ökar behöver staten finansiera de utökade kostnaderna. Bostadsanpassning innebär en stor kostnad för många kommuner, särskilt för mindre kommuner med en äldre befolkning.

Att begreppet tas bort kan, såsom förslaget är utformat, även få betydelse för möjligheten att söka vissa former av stöd och bidrag, exempelvis stöd till vissa icke-statliga kulturlokaler eller investeringsstöd för hyres- och studentbostäder. Enligt förslaget ska stöd och bidrag inte längre kunna sökas vid ombyggnad utan endast vid ny- eller tillbyggnad. Med hänsyn till förslagets syfte att underlätta ombyggnader och därigenom uppnå ett bättre nyttjande av det befintliga byggnadsbeståndet, framstår detta som en stor brist.

De otydligheter som finns i tillämpningen av begreppet ombyggnad bör kunna hanteras utan att det får följdverkan för möjligheten att söka vissa stöd och bidrag. Exempelvis genom att begreppet ombyggnad behålls men att de följdkrav som innebär att kraven ska tillämpas på hela byggnaden ses över.

Avskaffande av kontrollansvarig och certifierad sakkunnig

SKR avstyrker förslagen om avskaffande av systemet med kontroll genom certifierade sakkunniga respektive kontrollansvariga. Ett avskaffande av sakkunniga och kontrollansvariga kan inte förväntas leda till färre byggfel och kommer att leda till en ökad arbetsbörda för kommunerna. Istället behövs åtgärder för att bättre säkerställa kompetensen hos sakkunniga och kontrollansvariga och tillse att de som missköter sig förlorar sin certifiering.

Förslaget om avskaffande av certifierade sakkunniga och kontrollansvariga bygger på premissen att dessa inte i tillräckligt hög utsträckning har lett till minskade byggfel och att de innebär en omotiverad kostnad för byggherren. Någon ordentlig utredning beträffande sakkunnigas och kontrollansvarigas påverkan på antalet byggfel tycks dock inte ha gjorts och baserat på den erfarenhet som finns i kommunerna finns en klar risk att antalet byggfel skulle kunna öka i det fall systemet med certifierade sakkunniga och kontrollansvariga avskaffades utan att ersättas med något annat.

Utredningen lyfter bland annat att flera större byggherrar har svårt att se nyttan av kontrollansvariga. Det saknas dock ett resonemang om den stora andelen mindre och oerfarna byggherrar som ofta saknar kompetens både avseende byggande och kontrollprocessen. I dessa fall, som utgör en mycket stor andel av byggnadsnämndens ärenden, ska den kontrollansvariga utgöra ett behövligt stöd både gentemot entreprenören och i kontakterna med byggnadsnämnden. Ett avskaffande av systemet med kontrollansvariga skulle leda till att kommunerna fick lägga betydligt mer tid på

stöd och vägledning till oerfarna byggherrar, vilket i förlängningen kan resultera i att kommuner tvingas ta ut högre avgifter för sin handläggning.

Att det finns vissa otydligheter avseende kontrollansvarigas roll eller att somliga kontrollansvariga inte har den kompetensnivå som kan krävas kan inte utgöra skäl för ett avskaffande av hela systemet. Ett förslag om avskaffande måste utredas vid sidan av mindre ingripande alternativ som syftar till att stärka kompetensen och oberoendet hos sakkunniga och kontrollansvariga, tydliggöra roller och ansvar samt tillse att de som missköter sig förlorar sin certifiering. En annan tänkbar lösning kan vara att utreda i vilken mån byggaktörer som har den kompetens som krävs kan undantas från kravet på kontrollansvarig.

Förtydligande av kontrollplaner och arbetsplatsbesök

SKR tillstyrker förslagen att Boverket ges i uppdrag att ta fram föreskrifter avseende kontrollplanens utformning samt att arbetsplatsbesökens funktion förtydligas i PBL. Förslagen kan leda till ökad tydlighet och att kommunernas arbete underlättas.

SKR ser positivt på förslaget om att ta fram föreskrifter om kontrollplanens utformning som ska säkerställa kvalitet och öka fokus på riskbedömningar. Det är viktigt att kontrollplanen bidrar till minskade byggfel och inte uppfattas som en administrativ pålaga. Ett förtydligande av kontrollplaners utformning efterfrågas av många kommuner och eventuella föreskrifter bör även åtföljas av en utvecklad vägledning på området. Det är viktigt att kommunerna görs delaktiga i ett sådant arbete. I Boverkets uppdrag bör ingå att se över hur kravet på kontrollplan praktiskt kan tillämpas för mycket enkla ärenden på sådant sätt att det inte bidrar till onödig administration och att kraven minimeras för de enklaste ärendena.

Förslaget om att tydliggöra arbetsplatsbesökens funktion i PBL är välkommet men kommer sannolikt att få en liten påverkan i praktiken då kommunerna redan jobbar på det sätt som föreslås. Den svåraste frågan kan även fortsättningsvis förväntas vara att bedöma vilken typ av byggfel byggnadsinspektören förväntas observera vid arbetsplatsbesöket och som kan motivera ett ingripande. Vidare saknas ett resonemang om vilka som ska närvara vid arbetsplatsbesöket i det fall systemet med kontrollansvariga avskaffas.

Utreda prövning av tekniska egenskapskrav

SKR tillstyrker förslaget att ge Boverket i uppdrag att göra en översyn av vilka delar av de tekniska egenskapskrav som påverkar utformningen som även bör regleras som utformningskrav och prövas i bygglovet, alternativt att en sådan översyn görs inom ramen för annan relevant utredning. I det fall översynen leder till att fler frågor ska

prövas i bygglovet behöver dock hänsyn tas till kravet om 10 veckors handläggningstid som kan behöva ses över.

Det är viktigt att en eventuell flytt av prövningen av vissa frågor till bygglovskedet förhåller sig till dagens systematik som innebär att byggnadsnämnden inför bygglov prövar om kraven uppfylls och inför startbesked om kraven kan antas komma att uppfyllas. Detta behöver beaktas eftersom det kan få konsekvenser för nämndens möjlighet att i senare skede ingripa genom tillsyn.

Samtidigt är det viktigt att prövningen är logisk och förutsägbar varför det kan tyckas rimligt att vissa tekniska egenskapskrav som direkt påverkas av lokalisering och utformning, exempelvis dagsljus och rumshöjd, prövas redan i bygglovet. Idag utgör exempelvis prövningen av dagsljus ett stort praktiskt problem eftersom det är fullt möjligt att få bygglov för en byggnad som inte kommer att kunna uppfylla dagsljuskraven och därmed inte heller kan få startbesked.

Sveriges Kommuner och Regioner



Anders Knappe
Ordförande

Vänsterpartiet lämnade ett särskilt yttrande enligt bilaga 1.

Styrelsen SKR
2020-04-24

Särskilt yttrande från Vänsterpartiet

Modernare byggregler – förutsägbart, flexibelt och förenklat (SOU 2019:68)

Vänsterpartiet ser stora risker med att ta bort kraven i byggreglerna på inredning för matlagning och förvaring. Vi anser att förslaget är resursineffektivt men också svårt att försvara miljömässigt. Boverkets byggregler, som föreslås tas bort, reglerar att köksutrustning och förvaring är säker (BBR 8:32, BBR 8:42). Här regleras säkerhetsfrågor som skydd mot tippning, skällning och skärskador med mera. Barnperspektivet är tydligt inskrivet i byggreglerna. I länder som t ex Danmark, som inte har dessa krav, förekommer allt för ofta undermåliga kök. Spisar, ugnar, kylar och frysar flyttar man med sig när man byter bostad. Det är otympligt och ofta tar utrustningen stryk vid transporter utan originalemballage. Tillgången till bra köksutrustning blir en klassfråga.

Coronaepidemin har därtill synliggjort för oss alla vikten av att ha goda möjligheter till matlagning samt förvaring av livsmedel i alla bostäder.