



Datum
2020-03-19
Adress
August Palms plats 1
Diarienummer
SBN-2020-133

Yttrande

Till
Kommunstyrelsen

Remiss från kommunstyrelsen - Modernare byggregler - förutsägbart, flexibelt och förenklat (SOU 2019:68) STK-2020-291

Stadsbyggnadsnämnden föreslås besluta att lämna följande yttrande:

Yttrande

9.2 Principer för reformering av BBR

Stadsbyggnadsnämnden delar uppfattningen att det finns behov av ökad förutsägbarhet, flexibilitet och överskådlighet i Boverkets byggregler, BBR. Stadsbyggnadsnämnden instämmer i kommitténs slutsatser och förordar även ändring av Boverkets instruktion såsom föreslagits för att markera att fokus ska ligga på föreskrifterna och inte på allmänna råd. Stadsbyggnadsnämnden förordar att regeringen ger Boverket i uppdrag att reformera BBR i enlighet med vad som föreslås i betänkandet, i den mån detta inte redan omfattas av det uppdrag att se över BBR och EKS i syfte att skapa ett förenklat och konsekvent regelverk, som regeringen gav Boverket i juni 2019 och som ska slutredovisas i december 2020.

9.3 Nya föreskrifter för bostäders lämplighet

Övergripande synpunkter

Stadsbyggnadsnämnden är positiv till föreslagen uppdelning av reglering i PBF respektive BBR så att krav på avskiljbarhet, möjlighet till överlappande funktioner och krav på utblick till skillnad från som nu i BBR istället regleras på förordningsnivå i plan- och byggförordningen, PBF. Däremot anser stadsbyggnadsnämnden att de konkreta förslagen om bostadsutformning i PBF respektive BBR är alltför långtgående och att föreslagen miniminivå inte garanterar bostäders förväntade användbarhet och lämplighet för sitt ändamål. Oavsett att målet uppges vara att uppnå en ökad flexibilitet, riskerar man med föreslagna regler att få bristfälliga planlösningar som är svåra att ändra i efterhand på sätt som kan tänkas önskvärt utifrån de boendes behov.

Stadsbyggnadsnämnden anser att det i och för sig vore en fördel att ha enhetliga regler för alla bostäder om högst 35 m², respektive för alla bostäder över 35 m². En minskad uppdelning i typer av bostäder ger ett enklare och mer lättillämpat regelverk. Plan- och bygglagstiftningen är inte särskilt lämplig att reglera vem som får bo var, och möjligheten att ingripa med tillsyn om studentbostäder används av andra boendegrupper är i praktiken liten. Stadsbyggnadsnämnden anser dock att övervägande skäl talar för att stå fast vid nuvarande indelning och principer för krav på utrymmen. Vad gäller bostäder om högst 35 m² motsvarar den föreslagna möjligheten till överlappningsbara funktioner, nuvarande krav för studentbostäder. Sådana bostäder där utrymmen för samvaro, sömn och vila och även måltider får överlappa varandra kan inte sägas vara lämpliga som mer permanenta bostäder. Föreslagna regler för bostäder större än 35 m² garanterar framför allt inte större bostäders ändamålsenlighet. En större bostad med många sovrum kan med stor sannolikhet komma att bebos av många personer, och ska enligt 8 kap 1 § PBL vara lämplig för sitt ändamål. Minimikraven på avskiljbarhet samt utrymme för vissa funktioner är inte tillräckliga för att en stor bostad som inhyser många personer ska vara funktionell.

Inte minst klimatet i Sverige gör att vi vistas mycket inomhus i våra bostäder. Oavsett att det kan synas önskvärt av ekonomiska skäl att möjliggöra mer kompakta bostadslösningar, finns det ett allmänt intresse att tillse att våra bostäder har en tillräcklig minimikvalitet och funktionalitet. Detta kan närmast ses som en folkhälsofråga.

9.3.1. Delar av 3:2 i BBR bör regleras i PBF

Förslaget innebär att alla bostäder om högst 35 m² ska tillåtas ha överlappningsbara funktioner i den utsträckning som idag bara är tillåten för studentbostäder. Vad gäller avskilda och avskiljbara utrymmen innebär förslaget inte någon skillnad mot idag vad gäller bostäder om högst 35 m². För större bostäder föreslås att endast utrymme för sömn och vila måste vara avskiljbart. För bostäder mellan 35 och 55 m² innebär detta, att det inte längre ska gå att välja om utrymme för sömn och vila eller matlagning ska vara avskiljbart. För bostäder större än 55 m² innebär det att kraven minskas på vilka utrymmen som måste vara avskiljbara, då kravet på att kunna skilja av utrymmen för matlagning och samvaro tas bort. Kravet på fönster mot det fria för utrymme för matlagning försvinner, och ersätts med motsvarande krav på utrymme för måltider. I övrigt bibehålls kravet på fönster och möjlighet till utblick vad gäller utrymme för sömn och vila, samt för samvaro och fritid för bostäder större än 35 m². Sammantaget ger föreslagna förändringar möjlighet till mer kompakta bostadslösningar.

Stadsbyggnadsnämnden anser att nuvarande möjlighet till överlappningsbara funktioner i bostäder om högst 35 m² ska bibehållas. En så långtgående möjlighet till överlappningsbara funktioner som föreslås bör endast vara förbehållen bostäder där man typiskt sett inte har för avsikt att bo en längre tid. Om kategorin studentbostäder trots allt avskaffas, bör utrymme för måltider i vart fall inte vara en överlappningsbar funktion i så stora bostäder som 35 m².

Stadsbyggnadsnämnden anser att det förutom utrymme för sömn och vila är angeläget att bibehålla krav på avskiljbart utrymme för matlagning samt med möjlighet till utblick i bostäder större än 35 m², eller vad gäller bostäder om 35 - 55 m², som ett alternativ till avskiljbart utrymme för sömn och vila. Ett avskiljbart utrymme för matlagning är en värdefull bostadskvalitet med hänsyn till bostadens långsiktiga användbarhet, och något som många efterfrågar. Avsaknad av möjlighet att i efterhand avskilja utrymmet för matlagning på sin befintliga plats innebär dessutom en minskad flexibilitet då avskilt kök endast kan åstadkommas genom en större omdisponering av bostaden, om det ens är möjligt.

Ur språklig synpunkt bör eventuella bestämmelser som införs i PBF ändras och förtydligas i vissa avseenden jämfört med de föreslagna. Att ”kunna avskiljas med väggar” bör genomgående ändras till: kunna avskiljas med väggar *med bibehållen funktion*. Att vissa angivna utrymmen ska ha fönster i yttervägg och utblick genom fönster bör omformuleras så att ”ska ha fönster i yttervägg” utgår, såvida man inte faktiskt menar att samtliga angivna utrymmen måste vara direkt avgränsade av yttervägg.

9.3.2. Förslag till nya föreskrifter i avsnitt 3:2 i BBR

Kommittén presenterar ett konkret förslag till ändring av avsnitt 3:2 i BBR om bostadsutformning. Förslaget kan sägas illustrera vad som i övrigt anförts i betänkandet om att BBR bör reformeras för en ökad tydlighet. Vissa utvalda mått anges i föreslagna föreskrifter istället för i icke-bindande rekommendationer, dvs allmänna råd med hänvisning till Svensk Standard. Enhetliga mått föreslås gälla för alla slags bostäder om högst 35 m², respektive för bostäder större än 35 m² oavsett storlek. Stadsbyggnadsnämnden är positiv till att mått anges direkt i BBR och instämmer i att detta ger en tydlighet och användarvänlighet, särskilt om man väljer att inkludera tillgänglighetskraven. Det är lämpligt att reglera mått för tillgänglighet och bostadsutformning i övrigt i ett sammanhang i BBR. En enhetlig terminologi är också önskvärd, varför det är lämpligt att också i BBR använda begreppet utrymme istället för rum.

Däremot anser stadsbyggnadsnämnden att föreslagna mått inte är tillräckliga för att alla bostäder ska anses lämpliga för sitt ändamål. Stadsbyggnadsnämnden anser att en omarbetning av 3:2 BBR med angivande av krav på utrymme, inredning och utrustning direkt i föreskrifterna visserligen är önskvärd, men att en sådan omarbetning bör ske med utgångspunkt i att krav på utrymme även fortsatt bör baseras inte bara på storlek utan även vad gäller större bostäder hur många personer bostaden är avsedd för, vilket innebär en större differentiering vad gäller krav på utrymme.

Föreslagna regler är alltså tänkta att behållas i BBR, d.v.s. som föreskrifter beslutade av Boverket. Stadsbyggnadsnämnden förutsätter därmed att det närmast är Boverket, inom ramen för sin föreskriftsrätt, som har att ta ställning till kommitténs konkreta förslag i denna

del. Detta såvida inte regeringen beslutar att ge Boverket särskilda direktiv inför den omarbetning av 3:2 BBR som blir nödvändig om delar av innehållet flyttas till PBF.

Föreslagna minimimått i BBR innebär i många fall sänkta krav gentemot dagens rekommendationer. Detta gäller framför allt bostäder större än 55 m², vad gäller t.ex. utrymme för samvaro och fritid, matlagning och måltider samt förvaring. För mindre lägenheter gör ökad möjlighet till överlappning av funktioner i kombination med angivna mått att ytorna kan minskas jämfört med idag, så även för bostäder i flera plan avseende entréplanet. Även i de delar där kommittén föreslår vidare utredning såsom vad gäller utrymme för personhygien, är andemeningen att syftet med nya regler är att möjliggöra en större effektivitet vad gäller utnyttjandet av ytor.

Enhetliga krav ger visserligen en större tydlighet. Regler i BBR om krav på utrymmen får dock inte stå i strid med lagkravet i 8 kap 1 § PBL om att bostäder ska vara lämpliga för sitt ändamål. Minimikrav måste svara mot den tänkta användningen och stadsbyggnadsnämnden anser inte att föreslagna krav på minimimått är tillräckliga. Exempelvis kan utrymme för måltider med fyra sittplatser, såsom föreslås för alla bostäder större än 35 m², knappast anses tillräckligt i en bostad med många sovrum som kan komma att nyttjas av ett större hushåll om t.ex. sex personer. För ett sådant hushåll är det inte heller acceptabelt att minska kravet på förvaring med 3,8 meter förvaringslängd jämfört med idag. Redan för ett hushåll om fyra personer innebär utrymme för måltider med fyra sittplatser att det inte finns plats för gäster. Att faktiska mått i de bostäder som färdigställs inte nödvändigtvis kommer att begränsas till minimikraven saknar betydelse, då bostaden även utifrån minimimått för respektive funktion fortfarande måste vara lämplig för sitt ändamål i enlighet med 8 kap 1 § PBL.

Stadsbyggnadsnämnden anser att det även fortsättningsvis bör finnas krav på inredning för förvaring. På samma sätt som t.ex. köksutrustning bör detta betraktas som sådan fast inredning, som bör ingå i bostaden för att denna ska anses lämplig för sitt ändamål. Stadsbyggnadsnämnden anser av samma anledning att kravet på utrymme för säsongsutrustning bör behållas.

Stadsbyggnadsnämnden anser dock i likhet med kommittén att krav på utrymme för sömn och vila i bostäder över 55 m² kan begränsas till plats för enkelsäng. Att krav på plats för parsäng försvinner ger såsom anges i betänkandet förutsättningar för flera planlösningalternativ som möter olika boendekonstellationer.

Vad gäller föreslagen bestämmelse om balkonger, terrasser och uteplatser anser stadsbyggnadsnämnden denna olämplig såsom den är utformad enligt förslaget. Att kraven på tillgänglighet och användbarhet bortfaller om utrymmet inte är avsett för vistelse kan i praktiken innebära svårighet att hävda krav på tillgänglighet och användbarhet överhuvudtaget. En eventuell bestämmelse borde förtydligas så att balkong, terrass och uteplats ska ha visst rörelseutrymme, med undantag för utrymme med mindre djup än x meter som inte ska anses avsett för vistelse.

9.4. Införande av Byggkravsnämnden för förhandsavgöranden om krav på byggnadsverk

Stadsbyggnadsnämnden anser att det på sikt kan finnas skäl att införa en möjlighet till förhandsavgöranden om krav på byggnadsverk för att ge förutsättningar för utvecklande av praxis som ger ökad förutsägbarhet, och en enhetlig tillämpning. Dock bör avvaktas den översyn av BBR och EKS som är på gång och som har som syfte att skapa ett förenklat och konsekvent regelverk, samt ökad förutsägbarhet, flexibilitet och överskådlighet. Om problemet med varierande tillämpningar kan minskas genom att reglerna blir lättare att tillämpa och genom vägledning från Boverkets sida, är detta en lösning som ska väljas i första hand.

En möjlighet till förhandsavgörande bör om den genomförs begränsas till att avse tekniska egenskapskrav, och inte omfatta utformningskrav som prövas i bygglov. Stadsbyggnadsnämnden anser det olämpligt med hänsyn till behovet av systematik och överskådlighet i lagstiftningen att låta begränsade delar av bygglovsprövningen bli föremål för förhandsavgöranden.

Om man avser införa möjlighet till förhandsavgörande för tekniska egenskapskrav och vissa utformningskrav, bör förslaget utredas vidare för att kunna ligga till grund för lagstiftning. För- och nackdelar med att förlägga sådan prövning till en nyinrättad myndighet bör belysas ytterligare, jämfört med alternativ. Det konkreta lagförslaget om förhandsavgöranden är bristfälligt vad gäller kopplingen till byggnadsnämndens prövning och överprövning av byggnadsnämnds beslut. Det finns t.ex. enligt föreslagna regler inget hinder för byggnadsnämnd att pröva fråga som anhängiggjorts hos Byggkravsnämnden. Föreslagen regel om möjlighet att vilandeförklara mål som har samband med fråga om förhandsavgörande gäller bara mark- och miljödomstol och inte länsstyrelsen eller mark- och miljööverdomstolen. Av den föreslagna lagtexten framgår inte heller att överprövande instans lika med byggnadsnämnden ska vara bunden av Byggkravsnämndens lagakraftvunna beslut.

Föreslagna regler är inte språkligt konsekventa, beteckningarna ”förhandsavgörande” och ”förhandsbesked” används omväxlande. En enhetlig och konsekvent terminologi är önskvärd för det fall man avser införa ny lagstiftning.

Stadsbyggnadsnämnden noterar att föreslagna bestämmelser inte innehåller någon reglering av inom vilken tid Byggkravsnämnden eller mark- och miljööverdomstolen måste fatta beslut. Med hänsyn till att ett av motiven till förslaget är att en alternativ överprövning av

nekat bygglov eller startbesked tar tid och pengar i anspråk framstår detta som en brist, särskilt mot bakgrund av att ansökan om förhandsavgörande lär bli aktuellt först när det finns ett konkret projekt. Jämförelsevis har byggnadsnämnden enligt plan- och bygglagen tio veckor på sig att handlägga en ansökan om bygglov. I sammanhanget kan påpekas att prövning av en sådan bygglovsansökan, för det fall föreslagen reglering skulle genomföras, kan vara avhängig Byggherrnämndens beslut vad gäller byggnads lämplighet för sitt ändamål eller tillgänglighet och användbarhet.

9.6. Borttagande av begreppet ombyggnad ur PBL

Stadsbyggnadsnämnden tillstyrker förslaget att låta begreppet ombyggnad utgå ur PBL. Med sådan ändring bortfaller dagens s.k. följdkrav vad gäller utformningskrav och tekniska egenskapskrav. Stadsbyggnadsnämnden anser att det inte finns tillräckligt starka allmänna intressen som motiverar dagens långtgående krav, mot bakgrund av att ombyggnadskraven kan antas medföra att fastighetsägare avstår från att vidta ombyggnadsåtgärder. Ett borttagande av begreppet bidrar till ett enklare och mer lättillämpat regelverk för såväl byggherrar som byggnadsnämnder.

9.7. Ökad förutsägbarhet i kontrollen av byggandet

Stadsbyggnadsnämnden anser inte att det är lämpligt att avskaffa krav på kontrollansvarig eller kontroll genom certifierad sakkunnig på sätt som i föreslås i betänkandet och avstyrker detta förslag. Stadsbyggnadsnämnden anser att det vore olyckligt att avskaffa dagens system utan att man på annat sätt säkerställer de funktioner som kontrollansvarig och certifierad sakkunnig fyller i byggprocessen. Stadsbyggnadsnämnden erinrar om att uppfyllande av tekniska egenskapskrav inte bara är en fråga mellan byggherre och byggnadsnämnd utan berör en långt större krets. Konsekvenserna av brister kan vara allvarliga och det är viktigt att det finns ett kontrollsystem som så långt möjligt tillförsäkrar att tekniska egenskapskrav är uppfyllda. Avskaffande av kontrollansvarig och certifierad sakkunnig kan dessutom komma att medföra omfattande merarbete för byggnadsnämnderna, med ökade kostnader för handläggningen som drabbar byggherrarna.

Enligt betänkandet garanterar inte systemet en oberoende och enhetlig bedömning, eftersom kontrollansvarig och certifierad sakkunnig står i beroendeställning till byggherren som betalar för tjänsten. Stadsbyggnadsnämnden erinrar om att det faktum att någon betalar för att utföra en kontroll, inte automatiskt medför att kontrollen fräntas karaktären av en oberoende granskning. På samma sätt som en revisor förutsätts ha en oberoende ställning till den man reviderar, finns en bestämmelse i PBL om att kontrollansvarig ska ha en självständig ställning. Om det finns ett problem med att kontrollansvarig och sakkunnig inte anses ha den oberoende roll i förhållande till byggherren som förutses i lagstiftningen, är det närmast regler om certifiering och certifieringsorganens roll som bör ses över för att komma till rätta med detta.

Inom byggbranschen använder man sig av egenkontroller. Arbetsplatsbesök i de större projekten brukar samordnas med entreprenörens egna interna uppföljningsmöten. I denna typ av projekt kan dokumenterad egenkontroll fungera väl då det finns en återkommande kontroll inom den egna organisationen, samt en vana att arbeta på detta sätt och en organisation som sätter värde på egenkontrollerna. I mindre projekt kan det vara svårare att få förståelse för kontrollsystemet, och därmed fungerar det också sämre.

Att ta bort funktionen med kontrollansvarig utan att ersätta eller ändra systemet kommer framför allt att innebära problem vad gäller de mindre projekten. I dessa projekt fungerar kontrollansvarig som en länk mellan myndigheten och byggarbetsplatsen. Avsaknad av kontrollansvarig kommer att medföra ett ökat behov av kommunikation mellan byggherrar och byggnadsnämnd, något som det i dagsläget inte finns resurser för. Byggnadsinspektörer kommer att behöva ta ställning till frågor som nu hanteras av kontrollansvarig, och det finns risk att det inte kommer att finnas kompetens att hantera detta på landets byggnadsnämnder. I de stora projekten finns redan ett fungerande system och finns förutsättningar för att arbetet med egenkontroll utan kontrollansvarig kan fungera.

Stadsbyggnadsnämnden förordar ett differentierat kontrollsystem, ett system som fokuserat mer på ett fåtal kontrollpunkter på mindre projekt och kanske då inte heller ett system med egenkontroll i dessa ärenden. Stadsbyggnadsnämnden anser att det äldre systemet med ansvariga arbetsledare kunde ha haft en roll i dessa mindre projekt.

Vad gäller slopandet av certifierade sakkunniga ser stadsbyggnadsnämnden att detta kan göra det svårare för kommunerna att hantera komplicerade tekniska frågor. Den tekniska utvecklingen i samhället går starkt framåt, så även inom byggbranschen. De tekniska lösningarna blir alltmer komplicerade och det kan vara väldigt svårt att hålla sig uppdaterad inom alla de områden som byggbranschen spänner över. De bedömningar som byggnadsnämnden själv måste göra om man inte kan kräva certifierad sakkunnig kräver en kompetens som man inte alltid själv kommer att besitta. Därför anser stadsbyggnadsnämnden att de certifierade sakkunniga har en viktig funktion att fylla. För övrigt innebär krav i kontrollplan på certifierad sakkunnig snarast en förutsägbarhet för byggherren, eftersom byggnadsnämnden är bunden av certifierad sakkunnigs bedömning. Förutsägbarhet är ju ett motiv till varför kommittén föreslår införande av möjlighet till bindande förhandsavgöranden.

Ett förtydligande av vad som ska gås igenom på ett arbetsplatsbesök är välkommet. Förtydligandet kommer däremot inte att göra någon större praktisk skillnad eftersom det i stort svarar mot vad man går igenom på ett platsbesök idag. På samma sätt kan det vara positivt att i föreskrifter förtydliga utformning av kontrollplan, för att som anges i betänkandet säkerställa kvaliteten och öka fokus på riskbedömningar. Stadsbyggnadsnämnden anser dock inte att förslagen på något sätt skulle kompensera borttagande av kontrollansvarig och certifierad sakkunnig vad gäller säkerställande av byggprocessen.

Stadsbyggnadsnämnden ställer sig positiv till förslaget att ge Boverket i uppdrag att göra en översyn av om det finns delar av tekniska egenskapskrav som även bör regleras som utformningskrav. Detta för att man ska kunna ingripa tidigt i processen och undvika onödig och kostnadskrävande projektering. Risker finns också att byggnadsnämnderna godtar lösningar som inte uppfyller kraven istället för att stoppa projekt i ett sent skede. En översyn bör enligt stadsbyggnadsnämndens mening inte begränsas till enstaka krav såsom dagsljus, utan det bör vara en bredare översyn som omfattar tekniska egenskapskrav som helhet.

ordförande

.....
.....

sekreterare

.....
.....

[Här anger du om det finns reservationer/särskilda yttranden]