

Botkyrka kommuns remiss- yttrande avseende Boverkets förslag till föreskrifter om krav på tomter m.m.

Övergripande synpunkter

Boverket anför att det finns kritik mot dom befintliga byggreglerna (BBR, Boverkets byggregler) från samhällsbyggnadsbranschen som går ut på att ”regleringen ofta uppfattas som oförutsägbar, omfattande och kostnadsdrivande” (s. 14). Vidare framgår att Boverkets slutsats är att dom allmänna råden i BBR används som om dom vore bindande krav, vilket medför att byggaktörer har svårt att visa att kravet är uppfyllt om andra metoder används än dom som rekommenderas i BBR, vilket i sin tur leder till minskade incitament till andra alternativa lösningar och innovationer (s. 15). Dom allmänna råden är också för omfångsrika och bestämmelserna otydliga.

För att komma till rätta med dessa brister har därför Boverket tagit fram ett nytt författningsförslag med byggregler som ska

- bestå av färre regler
- vara formulerade som teknik- och materialneutrala funktionskrav
- bara innehålla bindande föreskrifter – i princip inga allmänna råd
- vara utformade utan hänvisningar till standarder, regler eller allmänna råd från andra myndigheter eller organisationer (s. 15).

Botkyrka kommun är tveksam till om det som Boverket beskriver är ett problem i verkligheten och om lösningen som förespråkas verkligen är en lösning på detta problem. Samtidigt som föreskrifterna ger intrycket av avreglering är detta alltså inte syftet eftersom kraven även fortsättningsvis ska gälla i samma omfattning – även om reglernas faktiska innebörd är mycket oklar (se mer om detta nedan). Det kan därför ifrågasättas om modellen alls är ändamålsenlig.

Det är mycket svårt att utifrån kraven, såsom de är formulerade i författningsförslaget, dra några säkra slutsatser om *hur* kraven ska realiseras i den färdiga byggnaden. Risken finns att mängder av byggnader med bristfälliga byggnader uppförs eftersom det inte finns något att kontrollera mot.

Botkyrka kommun efterlyser här ett tydligare resonemang kring denna konsekvens.

På ett generellt plan instämmer dock Botkyrka i att regler ska vara målstyrda och inte i allmänhet styra mot en viss teknisk lösning. Reglerna måste dock ha ett konkret innehåll där det faktiskt framgår vad kravet är, inte minst eftersom det framgår att de gällande kraven i sig inte avses ändras. Det är i många fall svårt att utläsa vad som faktiskt ska åstadkommas av byggaktören för att uppfylla kravet vilket måste sägas vara en värre egenskap än överdriven detaljreglering.

Föreskrifterna ger intrycket att det tycks viktigare att uppnå målet med icke målstyrda regler än att reglerna får ett bra materiellt innehåll vilket i sin tur leder till bättre och säkrare byggnader.

Remissförfarandet

Botkyrka kommun är mycket kritisk till remissförfarandet som Boverket har tillämpat i denna och andra remisser som remitterats under sommaren 2023. Det rör sig om ett mycket stort antal bestämmelser och långa konsekvensutredningar. Att skicka ut detta kort innan sommaren innebär mycket stor tidspress för kommunen som remissinstans eftersom remissyttranden måste beslutas politiskt vilket innebär långa handläggningstider. Remissförfarandet innebär följaktligen att många kommunala myndigheter inte kommer ha möjlighet att besvara remissen eller att dom inte kommer att ha möjlighet att sätta sig in i materialet till fullo. Detta är naturligtvis Boverket medvetet om men har trots detta valt att remittera sju stycken föreskriftsförslag med sista svarsdag den 25 augusti vilket är anmärkningsvärt.

Otydlig lagstiftningsteknik

Botkyrka kommun är överens med Boverket om att regler som är målstyrda är att föredra framför regler som pekar ut en viss teknisk lösning, men detta innebär inte att detaljerna i vad som ska uppnås ska tas bort vilket är fallet i detta förslag. Boverket föreslår regelmässigt att målet är att ett visst förhållande ska vara tillräckligt bra, acceptabelt etc., t.ex. 2 kap. 1 § som ställer krav på att "[t]omter som ska vara tillgängliga och användbara, ska utformas med hänsyn till hur de ska användas och till användningens omfattning". Att konkretisera detta krav och ställa tydligare krav innebär fortfarande att regeln är målstyrd.

I många fall är det dock tveksamt om det är ändamålsenligt att ha målstyrda regler, t.ex. om det rör sig om svårverifierbara krav. I dessa fall är det bättre att ställa krav på ett visst utförande än en viss effekt eftersom utförandet är enklare att reglera. Boverket har dock låst fast sig i en dogmatisk lagstiftningsmodell utan att närmare ta ställning till vad som ger bäst effekt i det enskilda fallet. Det framstår som att det är viktigt att regleringen uppfyller målsättningen än att målsättningen uppnås.



Detta synsätt kan exemplifieras genom följande exempel: före badet på badhuset behöver de badande vara rena för att badvattnet inte ska bli för förorenat. Badhuset kan då vilja införa en regel som kan uttrycks på två olika sätt för att uppnå resultatet:

- Duscha och tvätta dig med tvål innan du badar!
- Kroppen ska vara tillräckligt ren före bad!

Enligt Boverkets resonemang är uppmaningen att duscha inte teknikneutral eftersom målet att vara tillräckligt ren före bad även kan uppnås på andra sätt. Regeln ska därför hellre uttryckas på det neutrala sättet. Risken är såklart att ingen tvättar sig eftersom alla anser att de redan är tillräckligt rena eller att de tvättar sig på ett felaktigt sätt, men detta övervägs av friheten av att själv kunna välja metod. Men vilken regel leder till att fler tvättar sig före badet?

Poängen med detta är att det ibland kan vara lämpligare att förespråka en viss metod som enligt beprövad erfarenhet leder till att målet uppnås än att peka på målet och överlåta åt envar att bedöma behovet och ta fram en egen lösning.

Kraven samspelar

Krav angående teknisk utformning av byggnadsverk samspelar i många fall på ett sådant sätt att det framstår som ett komplext system där det är svårt att förutse hur en viss åtgärd påverkar slutresultatet. Exempelvis samspelar krav på ventilation, buller, rumshöjd och allmän komfort. För både den som bygger och för tillsynsmyndigheten är det svårt att förutse hur bullernivån inomhus påverkas av lägre rumshöjd.

Regler samspelar. Det är av det skälet ett tydligt och förutsebart regelpaket är att föredra framför otydlig målstyrd reglering.

Mindre avvikelser

Enligt förslaget ska byggaktören avgöra om det är möjligt att göra mindre avsteg från ett krav i byggreglerna: ”Samtidigt är det Boverkets bedömning att det är byggherren som i sin projektering, på ett ansvarsfullt sätt, ska avgöra om det finns skäl att göra en mindre avvikelse från en föreskrift (s. 30). Sedan är det byggnadsnämndens uppgift att, inom ramen för sin tillsyn, bedöma om reglerna har tillämpats på rätt sätt.

Detta är enligt Boverket ingen förändring gentemot den nuvarande regleringen även om det i BBR framgår att det är byggnadsnämnden som i enskilda fall får medge mindre avvikelser från föreskrifterna i BBR. Enligt Botkyrka kommuns mening är denna tolkning av innebörden av bestämmelsen i BBR inte helt självklar och det allmänna rådet till bestämmelsen pekar snarare tydligt på att det är byggnadsnämnden som ska avgöra om den mindre avvikelsen är godtagbar. Detta är en motsvarighet till



när byggnadsnämnden prövar om en mindre avvikelse från utformningskraven kan godtas i bygglovsprövningen.¹

Den föreslagna ordningen medför enligt kommunens bedömning tydliga tillämpningssvårigheter och medför risk för att byggnader inte kan få slutbesked om byggnadsnämndens och byggaktörens bedömning skiljer sig åt. Botkyrka kommun förespråkar i stället en ordning där det tydligt framgår att det är byggnadsnämnden som avgör om det är möjligt att göra avvikelser från de tekniska egenskapskraven, efter en avvägning mellan olika motstående intressen. Det bedöms mer ändamålsenligt att denna bedömning görs av byggnadsnämnden eftersom detta säkerställer att byggnader uppförs med liknande tekniska egenskaper.

Botkyrka kommun avstyrker förslaget i denna del.

Botkyrka rekommenderar även att terminologin *mindre avvikelse* ses över då den ligger väldigt nära tillämpningen av PBL (liten avvikelse) och ÄPBL (mindre avvikelse). Kanske kan något av begreppen *avsteg*, *undantag* eller *delvis uppfyllelse* ("välja att delvis uppfylla...") användas?

Begreppet fackmässighet

I bestämmelserna om projektering, utförande och kontroll finns krav på fackmässighet i projektering och utförande, för att säkerställa att den färdiga byggnaden kan antas uppfylla kraven i författningsförslaget.

Botkyrka kommun bedömer att det är positivt att det finns ett uttalat krav på fackmässighet. Kommunen har inga synpunkter på förslaget i denna del men anser att förslaget inte har den positiva effekt som Boverket förutser. Snarare rör det sig om ett diffust krav som är svårt att tillämpa i praktiken. En mer komplicerad följdfråga är därför hur byggnadsnämnden ska kunna verifiera att en aktör besitter fackmässighet och har den kunskap som krävs. Kommunen gör till skillnad från Boverket bedömningen att det inte förstärker byggnadsnämndens mandat att begära de handlingar som krävs för att bedöma att en åtgärd utförs i enlighet med de föreskrivna kraven (s. 31f).

Tydliggör vem som är ansvarig

Föreskrifterna har en mängd bestämmelser som riktar sig till en okänd mottagare, till exempel 1 kap. 12 § om att "det [ska] kontrolleras att arbetet utförs enligt gällande handlingar". Det bör regelmässigt framgå *vem* som har ansvaret med formuleringen *byggaktören ska kontrollera*. På så vis är det tydligt vem som har vilket ansvar. Även om Botkyrka kommun inte instämmer i att det är en lämplig ordning att det är byggaktören som ska

¹ 1 kap. 21 § Boverkets byggregler (2011:6) och allmänt råd till bestämmelsen.



avgöra om avvikelser kan göras från kraven i föreskriften (1 kap. 3 §, se ovan) så bör bestämmelsen i 1 kap. 3 § förtydligas till att ”byggaktören kan besluta om att göra mindre avvikelser från bestämmelserna i denna föreskrift” om det är den ordning som föreslås. Notera även ovanstående synpunkt angående terminologin *mindre avvikelse* i detta sammanhang.

Termen byggherre

Botkyrka kommun anser att begreppet *byggherre* inte bör användas då det är ett könsstereotyp begrepp som i onödan pekar ut den som bygger som just manlig. I stället kan det neutrala begreppet *byggaktör* användas utan någon förändring i sak. Botkyrka föreslår att begreppet *byggaktör* används genomgående i föreskrifterna.

Synpunkter på förslaget om nya föreskrifter

Nämnden är positiv till att utformningskrav, som ska prövas i bygglovet, och tekniska egenskapskrav, som prövas i den tekniska kontrollen, tydligt har delats upp i föreskriften i andra respektive tredje kapitlet.

1 kap. 5 §

Definitionen av *barn* avviker från det som normalt förstås med begreppet, d.v.s. en omyndig person. Det framgår inte varför denna skillnad mellan barn under 72 månader och alla andra barn (i den vanliga bemärkelsen) görs utifrån föreskrifternas syfte. Se vidare synpunkter nedan till respektive krav som ställs utifrån målgruppen *barn* i föreskriftens bemärkelse.

1 kap. 8 §

Nämnden ifrågasätter om det någonsin kan vara uppenbart obehövt att projektera byggnader fackmässigt, däremot beror projekterings detaljeringsgrad på vad som ska uppföras. Detta innebär dock inte att projekteringen inte skulle vara fackmässig.

Det bör i föreskrifterna förtydligas vem som har skyldighet att utföra något. I detta och andra fall formuleras bestämmelsen bättre: ”*byggaktören ska projektera byggnader...*”

1 kap. 10, 11, 12, 13, 14 §

Det bör i föreskrifterna förtydligas vem som har skyldighet att utföra något, se synpunkt till 8 §.

2 kap. 2 §

Standarden SS-EN 12184:1999 har upphävts och ersatts med SS-EN 12184:2009. Innebär detta att kravet i bestämmelsen bör revideras? Eftersom nämnden inte har tillgång till någon av standarderna kan nämnden inte uttala sig om kraven är lämpliga utifrån den gällande eller upphävda

standarden. Vilken av dessa två standarder ska betraktas som ”vedertagen och relevant” i den bemärkelse som kommentaren framhäver?

2 kap. 3 §

Se kommentar till 2 §. Är måtten relevanta här?

2 kap. 4 §

Kommentaren nämner att sluttande gångvägar kan behöva ha vilplan. Kravet finns dock i 2 kap. 3 § där det framgår att personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga självständigt kan förflytta sig. Att detta innebär ett krav på att gångvägar förses med vilplan är inte helt tydligt. Om det är ett skarpt krav bör detta förtydligas precis som vad gäller kravet på vilplan på ramper inomhus.

2 kap. 5 §

Kommentaren ställer krav på avfasade kanter vid angöringsplatser. Detta är en teknisk lösning som föreskriften inte ställer upp som krav. Om det är ett krav som ska finnas bör föreskriften förtydligas i och med detta. I annat fall är det upp till byggaktören att välja en annan lösning eller att med stöd av möjligheten att göra avsteg från föreskrifterna helt bortse från kravet.

2 kap. 6 §

Enligt kommentaren ställer bestämmelsen inte upp ett krav på att parkeringsplatser ska anordnas. Enligt bestämmelsens ordalydelse framgår dock att det ”ska kunna ordnas minst en tillgänglig och användbar parkeringsplats för fordon”.

3 kap. 1 §

Bestämmelsen i första stycket är tillkrånglad och kan med fördel formuleras:

”Det får inte vara större avstånd än 50 meter mellan en uppställningsplats för räddningsfordon och de angreppspunkter till byggnader på tomten som ska nås från uppställningsplatsen.

Om det finns särskilda skäl med hänsyn till byggnadens ändamål eller räddningstjänstens möjlighet att komma fram till tomten med hänsyn till de geografiska förutsättningarna får avståndet enligt första stycket vara större”.

Hur ska avståndet på 50 meter mätas? Gångväg eller genaste väg över tomten? Hur påverkar avskärmande höjdskillnader, vegetation och liknande anläggningar bedömningen om tillräckligt avstånd?



4 kap. 2 §

Det saknas anledning att behandla barn i just förskoleåldern (d.v.s. yngre än sex år) annorlunda än andra små barn. Även äldre barn, samt barn med kognitiva funktionshinder kräver uppsikt och saknar välutvecklat konsekvenstänkande. Det finns därför goda skäl att säkerhetskraven i bestämmelsen även ska omfatta äldre barn.

Vidare är det svårt att följa med i kommentarens resonemang (se s. 94). Just yngre barn i förskoleåldern är väl exakt i den ålder där barn faktiskt står under ständig tillsyn av vuxna till skillnad från äldre barn som i större utsträckning tillåts utforska sin omgivning självständigt. Med hänsyn till att reglerna är motiverade utifrån samhällets intresse av att förhindra olyckor så framstår detta som motsägelsefullt.

5 kap. 1 §

Kommentaren nämner lekredskap som kan användas av ”barn” (s. 95). Med tanke på definitionen av *barn* i föreskriften är det oklart vad som åsyftas här.

De standarder som hänvisas till har ersatts med andra standarder. Det är därför oklart om kraven i föreskriften återspeglar gällande kravnivå i de relevanta standarderna. Nämnden har inte tillgång till vare sig de ersatta eller gällande standarderna.

5 kap. 2 §

I gällande läroplan ingår simkunskap först i grundskolans läroplan och det går därför inte att förutsätta att yngre barn än så har grundläggande simkunskaper eller vattenvana. Det finns därför goda skäl att kraven ska omfatta även äldre barn än enbart barn i förskoleåldern, vilket antyds av sammansättningen *barnolycksfall* i föreskriften. Kommentaren är i detta avseende missvisande eftersom det inte enbart är vattendjupet som avgör när föreskriften blir tillämplig utan även vilka som är dom tänkta användarna (*barn* i detta fall).

Enligt nämndens mening är det inte tillräckligt att föreskriften omfattar fasta bassänger. Det är mer ändamålsenligt att den även gäller för ”fasta eller varaktigt uppställda bassänger” så att även större flyttbara pooler omfattas. I praktiken kan dessa vara uppställda under hela badsäsongen och detta skulle även harmonisera med miljöbalkens krav på anmälningsplikt för sådana tillfälligt uppställda bassänger i den mån bassängerna upplåts till allmänt brukande (jfr 38 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd).

5 kap. 4 §

Se synpunkt ovan till 4 kap. 2 § gällande begreppet *barn*.



5 kap. 5 §

Se synpunkt ovan till 4 kap. 2 § gällande begreppet *barn*.

Carina Molin
Samhällsbyggnadsdirektör

Jan Casserstedt
Förvaltningsjurist