



Handläggare
Annika Ahola
annika.ahola@huddinge.se

Huddinge kommuns yttrande över remiss om Boverkets förslag till föreskrifter om krav på tomter m.m.; med konsekvensutredning

Huddinge kommun ställer sig positiv till att Boverket ser över myndighetens byggregler. Kommunen instämmer i projektets syften och håller med om att delar av Boverkets byggregler (BBR) behöver omarbetas och att vissa delar behöver tas bort. Det är positivt att de allmänna råden försvinner eftersom de ofta har tillämpats som styrande i stället för rådgivande, vilket har begränsat möjligheterna att hitta lösningar för funktionskraven. En generell minskad detaljstyrning är välkommen och Huddinge kommun ser att detta kan få positiva effekter. Att främja utveckling och innovation och djupare involvera samhällsbyggnadssektorn är goda föresatser. Vidare ser Huddinge kommun risker med den föreslagna föreskriften, för vilka redogörs i resterande text.

Syftet med den nya regleringen är att få en tydlig struktur på föreskrifterna där krav ställs på funktion. Det är troligt att detta syfte uppnås, men det är mycket svårt att överblicka vilka konsekvenser en så här genomgripande förändring av föreskrifterna får. Huddinge kommun menar att det finns överhängande risker att efterlevnaden av kraven kommer att försämrats.

Vidare ses en stor risk att kravuppfyllnaden kommer att bedömas olika och att den kunskapsbredd som kommer att behövas kan vara svår att uppnå i alla kommuner. Det är även svårt att i detta läge sätta sig in i hur en byggnadsnämnd ska kunna avgöra om de standarder och allmänna råd från branschen eller andra myndigheter uppfyller kraven för att tillämpas i nämndens prövning. Främst gäller det i fråga om byggaktörernas inflytande över sina egna bestämmelser där det kan finnas incitament för en reglering som skiljer sig från samhällets syn på hur regleringen ska se ut.

I remissversionen finns det flera exempel där regleringar som finns i dagens BBR saknar motsvarighet i de föreslagna föreskrifterna, bland annat gällande tillfälliga skyddsåtgärder vid utförandet. Det är inte möjligt att till fullo ta ställning till en remiss gällande nya regleringar om några av dem fortsatt ska utredas. Huddinge kommun upplever en oro att dessa saknade regleringar kan forceras fram i ett allt för sent läge, strax innan dess att de ska träda i kraft. Det skapar en stor osäkerhet för både byggnadsnämnder och byggherrar.



Huddinge kommun kan, sett till ovanstående samt vad som framförs under rubriken konsekvenser nedan, inte se att föreslagna föreskrifter kan ersätta de föreskrifter som gäller idag och tillstyrker därför inte förslaget.

Nedan lämnas kommunens detaljerade synpunkter på några delar av de föreslagna föreskrifterna under rubriker som motsvarar remissunderlagets rubriker.

5.2.2 Mindre avvikelser

Enligt förslaget har en enskild byggherre ansvar för att samtliga krav i författningen uppfylls. Samtidigt kan byggherren avgöra om det går att göra mindre avvikelser från en föreskrift och byggnadsnämnden ska inför start- och slutbesked bedöma om avvikelserna är godtagbara. Det är mycket oklart vad denna bedömning ska göras mot och det krävs troligen mycket sakkunskap för att göra en sådan bedömning.

Med detta förslag läggs också en del av det som utgör myndighetsutövning över på enskilda byggaktörer, vilket inte är en önskvärd utveckling. Det är troligt att detta förslag ger ökade konfliktytor mellan nämnder och byggherrar och att avvikelser riskerar att godkännas utan tillräcklig prövning i de fall sakkunskap saknas hos en kommun. Denna hantering kan leda till bedömningar som är eller uppfattas som godtyckliga. Det gör att förutsägbarheten i att byggherrar möter samma bedömning i alla kommuner inte uppnås.

En speciell svårighet bedöms ligga i att byggnadsnämnden ska avgöra om byggherren *"tillämpar regeln på ett korrekt sätt"*. Huddinge kommun ställer sig frågande till hur avgörandet ska ske, när det saknas råd kring hur begreppet *"korrekt sätt"* ska bedömas.

Huddinge kommun ställer sig frågande till hur en mindre avvikelse ska kunna bedömas vara en mindre avvikelse om den formellt strider mot en ordalydelse. Det ter sig som en omöjlighet att göra en korrekt bedömning.

"Därför kan behovet komma att öka, av att göra mindre avvikelser från föreskrifterna. Möjligheten finns, under förutsättning att lösningen gör att föreskrifternas syfte uppnås, trots att den formellt strider mot ordalydelsen"

Begreppet *"mindre avvikelse"* är inte lämpligt då det har sin motsvarighet i bygglovsprövning enligt den äldre plan- och bygglagen vilket i dagens plan- och bygglag närmast motsvaras av *"liten avvikelse"*. Tydligast vore om ett annat begrepp än *"avvikelse"* användes i föreskriften.

Angående mindre avvikelser nämns bland annat att behovet av att göra mindre avvikelser från föreskrifterna kan komma att öka. Avvikelse i form av att en ramp görs brantare än angivet i föreskriften ges som exempel. Viktigt är att det tydliggörs i föreskrifter eller vägledning att denna typ av avvikelse från tillgänglighetsreglerna inte ges möjlighet till vid de entréer, rum eller andra utrymmen som ska vara tillgängliga att nå. Avvikelser likt denna bör bara gå att göra i de fall en ramp faktiskt inte påverkar byggnadens tillgänglighet utan att tillgängligheten är tillgodosedd på annat sätt. Även här är det viktigt att det långsiktiga behovet av tillgänglighet beaktas. För att exempelvis en ramp eller en bredd på dörröppning eller liknande ska fungera på längre sikt och för personer



med olika funktionsnedsättningar är det viktigt att avvikelser inte görs. Om en byggnads tillgänglighet vid nybyggnation inte kan uppnås på grund av byggnadstekniska hinder kommer tillgängligheten inte heller gå att lösa i efterhand när behov uppstår. Alternativt behöver det lösas genom dyra bostadsanpassningar som bekostas av kommunerna via skattemedel.

5.2.4 Termen fackmannamässigt

I föreslagna föreskrifter anges att om en byggherre inte själv besitter fackmannamässig kompetens ska hen se till att den finns. Det anges dock inte hur denna kompetens ska styrkas. Med en sådan ordalydelse bedöms det inte kunna göras en bedömning om kompetensen verkligen finns eller inte.

Byggnadsnämndens mandat att kunna kräva fackmannamässighet kommer förvisso öka, men samtidigt ökar konfliktytorna mellan byggnadsnämnd och byggherre. Här behövs ett starkare stöd för hur bedömningen av fackmannamässig kompetens ska göras. I förslaget står det:

”En förutsättning för fackmässighet i projektering och utförande, är att de metoder som används är tillförlitliga, så att en byggnad kan antas uppfylla de tekniska egenskapskraven vid färdigställandet och över tid. Sådana metoder bygger på kunskap och erfarenhet, och kan till exempel vara utvecklade inom forskning eller inom industrin. Vilken metod och hur den har tillämpats ska framgå av de handlingar som upprättas. Författningsförslaget pekar inte på någon särskild metod.”

Det är därmed en fråga om hur byggnadsnämnden ska kunna avgöra om en tillförlitlig metod har använts.

8. Författningskommentarer

Nedan beskrivs Huddinge kommuns synpunkter gällande lydelse av nya föreskrifter och redovisas efter de föreslagna föreskrifternas kapitel och paragrafer.

Mindre avvikelse från föreskrifterna i denna författning 1 kap. 3 § med överväganden i 5.2.2

Definitionen av *”det inte finns någon avsevärd olägenhet från annan synpunkt”* behöver förtydligas. Se även om kommentar om mindre avvikelse ovan.

Definitioner 1 kap 5 §

Boverket har i sin definition angett att begreppet *”barn”* innebär barn i förskoleåldern. Detta innebär att bestämmelsen inte omfattar alla barn upp till 18 år, vilket är den gängse definitionen av barn, bland annat i FN:s barnkonvention, utan enbart barn i förskoleåldern. I 5.5.3, står det *”på tomter där det med hänsyn till användningen förväntas att barn kan vistas”*. Om det handlar om barn upp till sex år kommer det bli oklarheter kring tillämpningen, eftersom många anser att de inte berörs om de inte har egna barn eller barnbarn. Föreslagna föreskrifter kan tolkas som att byggnadsnämnden alltid ska betänka användningen av tomten och då är det bara lekplatser och skolgårdar för barn upp till sex år som bli aktuellt.



Man kan längre fram i författningskommentarerna läsa:

”Barn definieras i 1 kap. 5 § som ”personer i förskoleåldern”. Dessa står inte under ständig tillsyn av vuxna och har ännu inte ett tillräckligt väl utvecklat konsekvenstänkande. Detta innebär att skydden ska utformas så att barn i förskoleåldern inte kan ta sig förbi dem. Detta innebär alltså att bestämmelsen inte omfattar alla barn upp till 18 år, utan enbart de som omfattas av definitionen”

Varken förskolebarn eller äldre barn står under ständig tillsyn av vuxna. Barn har inte heller utvecklat något konsekvenstänk vid sju års ålder. Definitionen av barn, som förvisso delvis återfinns i dagens BBR, riskerar att leda till att säkerhet för barn inte uppnås.

Projektering och utförande 1. kap. 8 § med överväganden i 5.2.4, 5.2.6 och 5.2.8. För att kunna avgöra vad som är uppenbart obehövt krävs vägledning. Liknande skrivning finns idag i plan- och bygglagen gällande behov av samråd, vilket lett till att tolkningen av begreppet skiljer sig åt mellan kommuner. Samma olikhet i kommuners bedömning lär uppstå även här.

Under de övergripande bestämmelserna står *”därmed överläts det åt byggherren att avgöra vad som innefattas i begreppen ”normalt underhåll” och ”ekonomiskt rimlig livslängd”*. I 1 kap. 8 § författningsförslaget anges ett krav på att *byggnader ska projekteras så att förutsatt underhåll kan ske.*”

Detta borde förtydligas då det är svårtolkat om *”normalt underhåll”* och *”ekonomiskt rimlig livslängd”* inte definieras. Detta kommer leda till olika tolkningar mellan byggherrarna och byggnadsnämnden.

Kontroll 1. kap. 10–14 §§ med överväganden i 5.2.5, 5.2.6 och 5.2.7

Kontroll av den färdiga anläggningen ska göras genom provning, mätning eller besiktning. I 5.2.6 står:

”Kontroller kan genomföras i tre olika skeden: under projekteringen, under utförandet och i den färdiga byggnaden. Det kan vara tillräckligt att göra kontroller under projektering och utförande eller endast i den färdiga byggnaden.”

Det är med det oklart hur byggnadsnämnden inför ett startbesked ska kunna avgöra om kraven kan komma att uppfyllas om byggherren bestämmer att kontrollerna ska utföras i en färdig anläggning. Om förskriften menar en färdigställd anläggning innan den tas i bruk med ett slutbesked bör det förtydligas. I så fall kan byggnadsnämnden bedöma om kraven kan komma att uppfyllas då kontrollen kan ingå i kontrollplanen.

I kommentarerna till 10 § står:

”Bestämmelsen tydliggör byggherrens ansvar att kontrollera att kraven i författningen uppfylls. Kontrollerna av anläggningarna kan genomföras i olika skeden och det går även att kombinera kontrollerna. Byggherren ska göra en bedömning av vad som är

lämpligt för respektive krav för att avgöra hur kontrollerna ska göras.”

Som byggherre kan det finnas incitament att skynda på en byggnation, vilket kan leda till att en felaktig kontrollmetod kan komma att användas. Byggnadsnämnden borde därför ha mandat att avgöra vilken typ av kontrollmetod som behövs för att kunna utfärda start- och slutbesked.

Tillgänglighet och användbarhet på tomter 2 kap. 1 § med närmare överväganden i 5.3

Paragrafen bedöms inte utgöra en precisering till 8 kap. 9 § 5 plan- och bygglagen. Så som den är formulerad ska bedömningen av hur mycket tomten används vara en styrande parameter för om tomten ska vara tillgänglig eller inte. Större krav ställs på tomter som används mer, men lägre krav ställs på dem som används mindre. De tomter som används mindre är oftare sådana tomter som senare behöver anpassas via bostadsanpassningsbidrag, vilket därmed bekostas av kommunerna.

Tillgänglighet och användbarhet på tomter 2 kap. 3 § med närmare överväganden i 5.3.4

Förtydligande behövs gällande ”*andra tillgängliga och användbara målpunkter på eller i direkt anslutning till tomten*”.

4 § Här kommer det behövas vägledning i tolkningen av ”*vara jämna och fasta*”.

I 5.3.4 står:

”Den lutande delen av en gångväg kan vara utförd som en ramp. Reglerna anger inte någon lutning som är gräns för när vägen ska vara utförd som en ramp. Lutningen på en gångväg får vara som brantast 1:12, och det gäller oavsett om lutningen är en del av exempelvis en hårdgjord yta eller om den är utförd som en ramp. Om det finns en trappa så behöver det även finnas en alternativ väg utan trappa, med högst den maximala lutningen. Det kan dock vara svårt för en del personer att gå på ett lutande plan, så om det finns både trappa och lutande gångväg/ramp blir gångvägen mer tillgänglig och användbar.”

Det finns en risk att beskrivningen ovan står i strid med den som finns i 2 kap. 1 § i förslaget till föreskrifter om tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga i byggnader. Där står att ”*för en- och tvåbostadshus räcker det att det går att ordna ramper till entréer som ska vara tillgängliga. Ramperna ska kunna placeras på byggnadens tomt*”. Där står också att ”*för en- och tvåbostadshus räcker det att kunna ordna en ramp i efterhand*”. Det kan tolkas som att hela gångvägen som leder fram till entrén omfattas av att det endast i efterhand behöver kunna anläggas en ramp. Vid en sådan tolkning kommer återigen kostnader för kommunens bostadsanpassning att öka. Även tillgänglighet för tillfälliga besökare som kan klara av en förflyttning i entrétrappa men inte över en tomt kommer att försämrast.



Framkomlighet för utryckningsfordon på tomter 3 kap.

Frågan är av stor vikt. Det borde förtydligas i vilken del av processen som kraven ska ställas, det vill säga vilka delar som hanteras i samband med bygglov och vilka delar som hanteras i genomförandeskedet.

Skydd mot olyckor på tomt 4 kap. 2 § med överväganden in 5.5.3

Föreslagen lydelse av paragrafen är:

Öppningar i mark på tomter ska ha hållfasta anordningar som skyddar mot fall. På tomter där det med hänsyn till användningen förväntas att barn kan vistas utan ständig tillsyn av vuxna, ska anordningarna utformas så att barn inte kan öppna, lyfta eller ta sig förbi dem.

I kommentarerna framgår sedan att utgångspunkten är att de barn som avses kan förväntas vistas på de flesta tomter. Industrifastigheter nämns som ett av få undantag. Ordet "öppning" skapar en oklarhet i om det till exempel omfattar bergsskärning. Oaktat det kan öppningar med hög fallhöjd utgöra fara för säkerhet även på platser där barn inte förväntas vistas.

Säkerhet vid användning av andra anläggningar än byggnader på tomter 5 kap 1 § med överväganden i 5.6.2 (felaktigt angivet 5.6.3 i förslaget)

I 5.6.2 står att "detta innebär att alla de lekplatser som uppförs på allmän plats, ofta i kommunal regi, inte omfattas av förslaget". Även om det ska ses som oförändrat mot idag är det mycket tveksamt att kravnivån ska skilja sig mellan tomt och allmän plats.

Säkerhet vid användning av andra anläggningar än byggnader på tomter 5 kap. 2 § med överväganden i 5.6.3 (felaktigt angivet 5.6.4 i förslaget)

Den föreslagna paragrafen utgör ett mycket bra exempel på svårigheterna med att tillämpa föreskrifter som förlitar sig på till exempel branschstandard. I 5.6.3 står:

"Genom att den föreslagna föreskriften utformas som ett funktionskrav, så ger det större möjligheter och incitament för exempelvis branschen att utforma olika skydd. För tillfället finns det, vad Boverket känner till, inga standarder om utformning av poolskydd och inte heller några pågående arbeten att ta fram sådana."

Krav ställs alltså utan att utkomsten är klar. I de fall en branschstandard inte kommer att finnas eller om flera mot varandra stående standarder kommer att finnas är det mycket svårt att bedöma och tillämpa paragrafen.

Konsekvenser

Huddinge kommun delar inte Boverkets bedömning av konsekvenser. Bland annat bedömer kommunen att kravnivån minskar med föreslagna föreskrifter. De skapar inte bättre förutsättningar för likvärdig tillämpning. Inte heller är det troligt att de nya föreskrifterna endast kommer att få begränsade konsekvenser för tillämpningen jämfört med de idag existerande allmänna råden. I stället är det troligt att nya obeprövade lösningar snabbt kommer att dyka upp i byggprojekt,



vilket under en lång tid framöver kommer att leda till stor otydlighet för både byggnadsnämnderna och byggherrarna. Det är också oklart i vilken omfattning det faktiskt kommer att upprättas en praxis som ger en rättssäker och likvärdig bedömning av kraven över hela Sverige.

Kostnaden för kommuners bostadsanpassningsbidrag kommer troligt att öka och tillgängligheten minska.

För Huddinge kommun

Annie Östlund
Ordförande
Bygglovs- och tillsynsnämnden

Beslut i detta ärende har fattats av bygglovs- och tillsynsnämndens arbetsutskott den 18 juli 2023.