

Yttrande till remiss om Boverkets förslag till föreskrifter om bostäders lämplighet för sitt ändamål, dnr: 2478/2023

Bakgrund

Boverket fick ett regeringsuppdrag i juni 2019 att se över myndighetens bygg- och konstruktionsregler. I slutrapporten "Möjligheternas byggregler - Ny modell för Boverkets bygg- och konstruktionsregler" (2020:31) beskrivs den nya regelmodellen för bygg- och konstruktionsreglerna. Boverket har därefter tagit fram förslag på nya föreskrifter för skydd mot buller i byggnader (kap 7, BBR) med tillhörande konsekvensutredning, som var ute på remiss våren 2021.

I inledningen av det nya förslaget för bostäders lämplighet (delar av nuvarande kap 3, BBR) skriver Boverket att även detta förslag bygger på den nya regelmodellen för Boverkets byggregler. Detta innebär att remissförfrågan egentligen inte avser den nya regelmodellen utan endast innehållet i nuvarande kapitel 3. Den nya regelmodellen innebär dock en betydande förändring gentemot nuvarande byggregler och borde därmed omfattas av remissförfarandet.

FOJAB har deltagit i Boverkets fokusgruppsmöten i februari 2020 samt webbseminarium i maj 2020, där förslaget till ny regelmodell beskrevs. Utöver detta har FOJAB även deltagit på seminarium april 2023 avseende Boverkets förslag till föreskrifter om säkerhet vid användning av byggnader. FOJAB har även lämnat yttrande på tidigare förslag på föreskrifter inom nya regelmodellen som är tänkt att ersätta nuvarande BBR. Inför denna nya remissomgång har FOJAB också deltagit i gemensam remissgenomgång hos Innovationsföretagen.

Sammanfattningsvis anser FOJAB att:

- samhället behöver ta grundläggande ansvar för den goda bostaden där Boverket bör vara den neutrala instans som fastställer viktiga förutsättningar och kvaliteter, med tydliga föreskrifter som anger minimikrav som ska vara enkla att verifiera
- den nya regelmodellen bör omfattas av ett remissförfarande, alternativt prövas i ett antal pilotkommuner för att sedan utvärderas
- övergripande bestämmelser i kap 1 bör samordnas och samlas i en gemensam föreskrift, där hänsyn till omhändertagande och återbruk av byggprodukter bör lyftas upp och möjliggöras tydligare
- mindre avvikelser bör även fortsättningsvis definieras vid bygglovsprövning, med utökad möjlighet till tidiga bindande besked avseende tolkning av detaljplan samt byggregler för respektive projekt
- framtaget förslag avseende bostäders lämplighet för ändamålet bör bearbetas avseende kapitel 1–4 enligt nedan

Den goda bostaden

Det finns ingen ände på hur fantastisk en bostad kan göras, men det måste också finnas ett lägsta krav för vad som alltid måste finnas. Som arkitekter vill vi ge alla möjligheten att genom sina bostäder få underbara upplevelser med alla sinnen. Regelverkets uppgift är att slå fast de mest grundläggande kvaliteterna, men lika viktigt är att möjliggöra nytänkande och inte stjälpas innovativa lösningar. Vi önskar oss ett regelverk som fastställer en tydlig lägstanivå, men som också är öppet för alternativa lösningar. Vi behöver ett regelverk som tar höjd för omställning och ändrad användning över tid, och som möjliggör ett resurssnålt byggande där vi inte behöver förlita oss på nyproducerade material och produkter. Att öppna upp för alternativa boendetypologier som t.ex. avskalade bostäder där de boende själv får inreda och utrusta är ett sätt att bredda variationen på bostadsmarknaden. Samtidigt möjliggör detta en mer resurssnål hantering då vi vet att det idag slängs ut många nyinsatta köks- och förvaringsenheter av rent estetiska skäl.

Vi ser en risk i att sänka de lägsta kraven så att ett hem inte rymmer det goda livet, utan riskerar att endast bli en förvaring av människor. Under pandemin såg vi exempel på hur viktig bostadens utformning vid förändrade beteendemönster. Boverket har en möjlighet att vara en neutral instans som fastställer viktiga förutsättningar och kvaliteter. Att lämna över ansvaret på enskilda byggaktörer, som verkar på en konkurrensutsatt marknad, genererar inte nödvändigtvis bättre lösningar för brukaren.

Den goda bostaden handlar inte bara om funktioner, utan är en kombination av många saker. Dagsljus, utblickar, rumssamband och rumsmått som medger olika möbleringar och funktioner över tid. Därför är det viktigt att samordna de olika föreskrifterna till en helhet och förstå de sammansatta konsekvenserna.

Sverige har en lång och stolt tradition av en bra bostadsstandard. Men i sämsta fall är arkitektrollen endast rådgivande till byggherrarna. För att kunna ta ett större ansvar för att skapa och utveckla Sveriges bostäder behöver vi dels stöd i lagen, dels kunna förlita oss på en tydlig och rättssäker process. I en situation där prioriteringar behöver göras (för ekonomin) är det svårt att hävda kvaliteter som inte är mätbara eller lagstadgade.

1 kap. Övergripande bestämmelser

FOJAB anser att övergripande bestämmelser bör samordnas och samlas i en gemensam föreskrift, avseende krav på byggprodukter och material, projektering och utförande samt kontroll, på liknande sätt som i nuvarande BBR. Områdesspecifika definitioner och föreskrifter anges lämpligen i inledningen till respektive föreskrift.

FOJAB avstyrker att mindre avvikelser (3§) ska avgöras av byggherren och prövas först i samband med start- eller slutbesked, såsom det beskrivs i tillhörande kommentar (5.2.2). Redan idag råder stor osäkerhet kring vad bygglovshandläggare anser kan vara mindre avvikelse. I många projekt försöker byggherre och arkitekt därför ha tidiga avstämningar med kommunen för att få klarhet i hur vissa bestämmelser i detaljplanen är tänkta att tolkas. Tyvärr avstår fler och fler bygglovshandläggare att lämna klara besked i dessa dialoger utan hänvisar till att de kommer ta ställning i samband med inlämnat bygglov. Att senarelägga denna granskning till

startbesked, eller ännu värre slutbesked, kommer tyvärr skapa en betydligt större otydlighet. Denna förändring är inte att betrakta som ”närmaste obefintlig” som den beskrivs i kommentarerna (5.5.2). Istället går den tvärt emot regeringsuppdraget att ta fram ett förenklat och konsekvent regelverk.

Formulering avseende krav på byggprodukter och material (6-8§) bör kompletteras för att även inkludera icke-jungfruliga byggnadsdelar och materialkomponenter. Viktigt att föreskrifterna utgår från PBL 10 kap 6§ samt EUs avfallsdirektiv (2018/851) punkt 16.

2 kap. Utformningskrav på bostäder vid uppförande av nya byggnader

Plan- och bygglagens inledande paragraf avseende byggnadsverks utformning (8kap 1§) lyder ”En byggnad ska vara lämplig för sitt ändamål...”. Denna lagtext kompletteras genom Plan- och byggförförordningens krav på byggnadsverk (3 kap 1§) där man kan läsa ”... ska en byggnad som innehåller bostäder vara utförd på ett sådant sätt att bostäderna i skäligen utsträckning har avskiljbara utrymmen för sömn och vila, samvaro, matlagning, måltider, hygien och förvaring”.

Avsikten med Boverkets föreskrifter är att ytterligare detaljera kraven på byggnader och bostäder. I nuvarande BBR (3:2) kan man läsa om hur bostäder ska utformas för att uppfylla PBL och PBF. I det nya förslaget ger lydelsen avseende utformning av bostäder (1§) inte mycket till ytterligare vägledning än de i PBL och PBF redan angivna lagkraven.

En tydligare indelning av regelverket är önskvärt för olika bostadskategorier där hänsyn tas till olika boendeformers skilda förutsättningar. Det gäller både behovsprövade bostäder för de som behöver mer hjälp/högre tillgänglighet men även miniminivåer för billigare delningsboende avsedda för t.ex. unga vuxna.

FOJAB tillstyrker och välkomnar det förändrade kravet avseende tillgänglig sovplats (11§). Detta öppnar upp för ökad flexibilitet med planlösningar anpassade för olika boendekonstellationer, eftersom den tillgängliga sängen kan placeras i andra rum än dubbelsovrummet. Om man önskar möjliggöra. Istället kan kravet vara att man ska kunna anordna minst en bostadsenhet med tillgänglig sovplats per bostad, så att man vid behov kan byta bostadsenhet med annan boende inom delningsenheten. Om man väljer att

inte ha några anpassade regler för delningsbostäder bör sista meningen om att kravet inte avser studentbostäder utgå.

FOJAB anser att den nya formuleringen av bostadsutformning (1§) förvisso är lovvärd som definition av god bostad, men den behöver förtydligas då den är alltför vag och svår att verifiera. Det framgår inte längre vilka utrymmen som ska avdelas, vilket skapar risk för att formuleringen i PBF blir styrande. Detta i sin tur kan innebära ett förstärkt krav på avskiljning då det i PBF står att utrymmen för sömn och vila, samvaro, matlagning, måltider, hygien och förvaring ska vara avskiljbara i skälig utsträckning. Vem ska definiera vad som är skäligt?

FOJAB tillstyrker att krav på avskiljbarhet inte bestäms strikt utifrån bostadens storlek, då nuvarande skarpa gränser på 35 kvm resp 55 kvm ofta kan kännas otidsenliga. Men att därifrån helt ta bort minimikrav och riktlinjer kring vilka funktioner som är lämpliga för olika bostadsstorlekar känns väldigt riskabelt. Bostadsutvecklare som avser att sälja bostäder (bostadsrätter, äganderätter och småhus) för köpare med god ekonomi väljer oftast att skapa bra och funktionella bostäder, för annars riskerar värdet på bostadsmarknaden att minska väsentligt. Däremot finns den överhängande risk att byggherrar som uppför hyresbostäder och bostadsrätter för mindre bemedlade kommer minska bostadsytorna och tillhörande funktioner för att på så sätt hålla nere byggkostnaderna. Samtidigt subventionerar staten dessa undermåliga bostäder genom ränte- och bostadsbidrag. Utan en rimlig och tydlig lägstanivå i de nya föreskrifterna finns stor risk att vi får en ännu mer segregerad bostadssituation.

FOJAB avstyrker att mindre bostäder inte längre får uttalade möjligheter att ha överlappande funktioner, såsom nuvarande BBR anger (3:224 Bostäder om högst 35 kvm). I kommentarerna (5.3.24) anger Boverket att avsikten inte är att ändra något i sak, men det finns risk att borttagandet av nuvarande föreskrift kan uppfattas som stärkt krav, särskilt eftersom avskiljbarhet och funktioner numera är tänkt att endast definieras i den mer övergripande PBF.

FOJAB anser att minimikrav på inredning och utrustning (2§) bör framgå av föreskrifterna, för att säkra god bostadsutformning. Föreslagen formulering är väldigt vag och skapar stort tolkningsutrymme. Dessutom bör bostadsfunktioner som åsyftas i PBF även anges i föreskrifterna för ökad läsbarhet.

FOJAB anser att föreskrifter om tvätt och tork (4–5§) kan förkortas till en paragraf och förtydligas. Att det i föreskrifterna finns två paragrafer om denna enskilda funktion känns förvirrande, då övriga bostadsfunktioner inte ens nämns. Formuleringen i 4§ bör ändras till ”tillgång till utrymme” för att undvika att föreskrift tolkas som att det ska finnas utrymme inom bostaden. Oklart vad som avses med formuleringen ”i bostadens närhet”. I nuvarande BBR anges 25m, men avståndet bör rimligen vara olika om man kan nå bostadskomplement inom byggnad eller om de kräver förflyttning utomhus.

FOJAB anser att föreskrifter om bostäder med delade funktioner bostäder (6-9§) bör förtydligas och justeras. Läsbarheten och förståelsen ökar nog ifall man förtydligar med rubrik eller dylikt för vilka kategorier de olika paragraferna avser (liknande 4 kap). Att som nu ange undantag (pk1 1 och 2 i 6-8§) blir svårläst och dessutom förvirrande eftersom det inte finns några separata föreskrifter för boende med nedsatt funktionsförmåga. Dessutom står det i 6§ att undantaget inte gäller för första stycket, vilket alltså innebär att andra stycket gäller. Tydligare att skriva in kravet i 9§ som handlar reglerar särskild boendeform för äldre.

FOJAB tillstyrker att max 12 personer får dela på funktionerna matlagning, med det bör rimligen även omfatta samvaro (6§).

FOJAB anser att delade hygienrum inte bör omfatta fler än 3 boendeenheter avsedda för en person. Dock saknas föreskrift för antal delade tillgängliga hygienrum som behövs ifall det finns enskilda hygienrum inom egen bostadsenhet. Nuvarande formulering skulle kunna tolkas som att det krävs 4 tillgängliga gemensamma hygienrum för en bostadsenhet på 12 personer, oavsett om det finns toalett, handfat och ev dusch inom egna bostadsenheten. I de fall enskilda hygienutrymmen, som ej är fullt tillgängliga, finns inom vardera bostadsenheten till en delningsbostad, bör det räcka med att fyra boendeenheter delar på ett tillgängligt hygienrum med toalett, handfat och dusch.

FOJAB anser att formulering i 8§ ”kan delvis delas” är otydlig eftersom det inte framgår vilka funktioner som måste finnas inom boendeenhet för flera personer (jämför ”kan delas i 6§). Det finns inte heller något maximalt personantal för boende med större boendeenheter vilket skulle kunna innebära väldigt många personer delar ”delvis” på samvaro och matlagning och måltider. Detta riskerar kanske inte att påverka den normala bostadsmarknaden men man kan befara väldigt stora flyktinganläggningar med ett gemensamt kök och vattenkokare på rummet. Det anges inte heller att de gemensamma utrymmena ska finnas i anslutning till bostadsenheten såsom i 6§ och 9§. Den formuleringen är förvisso relativt otydlig, men innebär det att de gemensamma funktionerna vid större boendeenheter kan befinna sig i annan byggnad?

FOJAB anser att formulering i 9§ kan ”delvis delas” är otydlig eftersom det inte framgår vilka funktioner som måste finnas inom boendeenhet för flera personer. Det anges inte att de gemensamma utrymmena ska finnas i anslutning till bostadsenheten såsom i 6§. Den formuleringen är förvisso relativt otydlig, men innebär det att de gemensamma funktionerna vid större boendeenheter kan befinna sig i annan byggnad eller stadsdel?

3 kap. Tekniska egenskapskrav på bostäder vid uppförande av nya byggnader

FOJAB anser att 2§ eventuellt behöver förtydligas då det är oklart om avsikten är att kravet på fast inredning och utrustning för tvätt och tork endast avser utrymmen som delas av flera bostäder.

FOJAB anser att det i föreskrifterna tydligare bör framgå minimikrav avseende fast inredning och utrustning för matlagning (3§). Utan denna finns det alltför stort tolkningsutrymme, och vem avgör i slutändan vad som är rimlig mängd? Byggherren drivs ofta av ekonomiska krav, arkitekten har kompetens att rita god bostad och kommunen beviljar bygglov. Att först i samband med tekniskt samråd och startbesked diskutera kökslängder mm kommer skapa väldigt stor osäkerhet.

FOJAB avstyrker att det inte finns några föreskrifter som avser förvaring, utan det är endast om man även läser PBF som kravet på denna funktion framgår. Det råder redan idag en stor osäkerhet för byggherrar och

arkitekter om vilken mängd inredning och förvaring som kommunen kommer kräva i samband med bygglovsprocessen. Det finns tyvärr många bygglovshandläggare som menar på att det är krav på att följa SIS då det hänvisas till den under allmänna råd i BBR (3:22 Allmän utformning av bostäder). Om Boverket istället tydligt anger minimikrav, liknande de som föreslogs i Modernare byggregler, hade det gett mer förutsägbara förutsättningar utan för den skull minska möjligheterna till innovativa lösningar.

FOJAB anser att 4§ kan utgå då det inte finns anledning att ha en separat paragraf för bostäder med flera boendeenheter. Dessa matlagningsutrymmen bör omfattas av föreslagen lydelse i 3§.

4 kap. Krav på bostäder vid ändring av byggnader

FOJAB anser att 1§ behöver förtydligas då begreppen ”uppenbart oskäligt” (3pkt) och ”försumbart” (5pkt) är svårtolkade.

FOJAB avstyrker den tillkommande formulering ” och bibehålla egenskaper av betydelse för boende- och brukarkvaliteter” i 3§. Lämplig hantering av kulturvärdena i ett projekt, liksom uttolkningen av varsamhetskravet och förvanskingsförbudet, bestäms ofta med hjälp av en antikvarisk förundersökning, där brukar- och boendekvaliteter normalt sett inte ingår. Att definiera dem faller ju snarare inom ramen för arkitektens kompetens än antikvariens sakkunnighet.

FOJAB anser att formulering i 4§ 3 pkt bör ändras till ”vid utbyte av byggnadsdelar utgå från befintliga material och hantverkstekniker”.

Förenklat och konsekvent regelverk?

FOJAB välkomnar regeringens uppdrag till Boverket att den nya regelmodellen ska ”skapa ett förenklat och konsekvent regelverk, med så långt det är möjligt, likriktad struktur och detaljeringsgrad”. Avsikten är också att regelförenklingar ska bidra till ett snabbare och billigare byggande.

I den nya regelmodellen är avsikten att reglerna formuleras som föreskrifter utan allmänna råd och utan hänvisningar till standarder eller andra dokument. FOJAB anser att detta av godo eftersom det minskar risken för tolkningsutrymme hos byggherrar, arkitekter och bygglovshandläggare, som är ett känt problem med dagens regelverk.

Tanken är att det istället ska vara samhällsbyggnadssektorn som, genom tolkning av föreskrifterna, ska ta fram lösningar som uppfyller föreskrifterna samt ta fram verifieringsmetoder. Regelmodellen är tänkt att tydliggöra ansvar för samhällsbyggnadssektorn, som behöver utarbeta lösningar och verifieringsmetoder som uppfyller kraven i föreskrifterna.

Det finns flera risker med att låta byggherrar mfl utarbeta lösningar med tillhörande verifikationer. Det lär endast vara de stora aktörerna inom samhällsbyggarsektorn som kommer ha kapacitet att medverka vid utformning av standarder då det är ganska kostsamt. SIS arbete bedrivs i privaträttslig form som finansieras av medlemsavgifter samt särskild avgift för att delta i deras tekniska kommittéer. Det finns exempel på att SIS arbete tydligt har styrts utifrån vilka som deltagit i tekniska kommittén, och att den föreslagna standarden därmed inte har ansetts vara adekvat (t.ex. SIS-remiss 18245 avseende ft SS 914221).

Byggherrens utökade ansvar

Den nya regelmodellen innebär krav på att byggherren ska utföra kontroll av att kraven uppfylls samt att resultatet av kontrollen ska dokumenteras. Krav på projekteringen och utförandet är enligt Boverket ett sätt att tydliggöra byggherrens ansvar för att byggprocessen håller tillräckligt hög kvalitet. Byggherren får ansvaret för att låta upprätta de handlingar och underlag som krävs, säkerställa att dessa håller tillräcklig kvalitet samt att utförandet följer de upprättade handlingarna.

Byggnadsnämnden kan sedan begära att få ta del av byggherrens underlag, i den mån det behövs för att byggnadsnämnden ska kunna lämna ett startbesked. Att ställa krav på projekteringen och utförandet är även tänkt att motverka en snedvriden och osund konkurrens på marknaden.

Att byggherren får ett utökat ansvar som omfattar lösning, verifiering samt kontroll innebär inte automatiskt ökad kvalitet i byggprojekten. Tvärtom kan det innebära en ökad risk att mindre seriösa byggherrar väljer att låta ekonomiska och/eller tidsmässiga aspekter styra över BBR. Det blir också svårt för mindre byggaktörer att klara ökad osäkerhet och risk samt hålla kompetensnivån uppe, vilket riskerar att de stora byggföretagen får ytterligare dominans inom svenska byggbranschen.

Förutsägbarhet

Med minskad förutsägbarhet i och med det nya regelverket ökar tolkningsutrymmet vid bygglovshandläggningen jämfört med dagens regelverk. Detta kommer innebära en stor osäkerhet för byggherrar och konsulter under lång tid framöver, då det lär ta tid innan nya standarder och branschpraxis har arbetats fram. Vi ser också en stor risk för att olika praxis utvecklas i olika kommuner.

När det gäller eventuella avvikelser från byggreglerna föreslår Boverket att byggnadsnämnden inte längre ska ta ställning till om förutsättningarna för mindre avvikelse är uppfyllda. Istället ska byggherren ta ansvar för att en åtgärd uppfyller kraven och avgöra huruvida en mindre avvikelse från en föreskrift kan tillämpas. Byggnadsnämnden ska sedan kunna neka start- eller slutbesked om reglerna om mindre avvikelse bedöms ha tillämpats felaktigt av byggherren samt att vid behov utöva tillsyn i efterhand.

Med otydliga förutsättningar lär det bli ännu svårare för byggherrar, konsulter och bygglovshandläggare att bedöma om ett projekt uppfyller byggreglerna. Denna osäkerhet riskerar att leda till ökade kostnader utan att skapa bättre projekt.

Slutsats

FOJAB anser att Boverkets byggregler tydligt ska ange minimikraven som definieras av staten och dessa krav ska vara enkla att verifiera, vilket behöver beaktas särskilt vid funktionskrav. Att överlåta lösningar och verifieringar till byggherren riskerar att snarare komplicera och fördyra byggprocessen än att öka möjligheterna till innovativa lösningar. Redan idag framgår det tydligt att byggherren får använda sig av andra lösningar än vad som anges i allmänna råd, så länge den bindande föreskriften ändå uppfylls.

Att det nya regelverket kommer underlätta för byggherrar och konsulter känns inte troligt. Tvärtom kommer den nya regelmodellen sannolikt skapa osäkerhet som riskerar att fördyra och i värsta fall minska byggandet tills ny praxis har landat.

Ett tydligt överskådligt regelverk ger en förutsägbarhet som är välbehövlig för alla parter. Detta skapar i sin tur bättre förutsättningar för att genomföra hållbart byggande, som omfattar ekologiska, ekonomiska och sociala faktorer.

FOJAB anser att framtaget förslag för bostäders lämplighet för ändamålet bör bearbetas och samordnas med övriga föreskrifter. Övergripande bestämmelser i första kapitlet bör samordnas och samlas i en gemensam föreskrift, på liknande sätt som nuvarande BBR. Övriga kapitel bör omarbetas och förtydligas för att skapa ett förutsägbart regelverk som säkerställer bra bostäder.

Kontakt

Emma Carlbom, Projektledare arkitektur, 0734-74 74 25,
emma.carlbom@fojab.se

Karin Fagerberg
Operativ chef FOJAB, Arkitekt SAR/MSA, 0705-27 46 15,
karin.fagerberg@fojab.se