



Tjänstemannayttrande
Utfärdat 2023-08-16
Diarienummer SBF 2023-01114

Handläggare
Niklas Källqvist
Telefon: 031-368 17 37
E-post: niklas.kallqvist@stadsbyggnad.goteborg.se

Remiss – Boverkets förslag till föreskrifter om bostäders lämplighet för sitt ändamål (dnr 2478/2023)

Ärendet

Göteborgs stad har fått en remiss från boverket som gäller förslag till nya föreskrifter om bostäders lämplighet för sitt ändamål.

Stadsbyggnadsnämnden lämnar genom bygglovavdelningen svar på remissen i egenskap av vår roll som myndighet.

Stadsbyggnadsförvaltningens bedömning

Stadsbyggnadsförvaltningen har sammanställt synpunkter som övergripande kommentarer samt som detaljerade kommentarer på vissa kapitel i förslaget. De detaljerade kommentarerna redovisas under rubriker med kapitel och namn lika de som finns i föreskriften.

Övergripande kommentarer

Stadsbyggnadsförvaltningen är positiv till att nuvarande byggregler delas upp i ett antal egna föreskrifter för respektive avsnitt. Strukturen i föreskriften med övergripande bestämmelser, uppförande av nya byggnader och ändring av byggnader är tydlig. Det är viktigt att samtliga föreskrifter kommer ha samma struktur för igenkänning, vilket gör det enklare för alla att förstå och hitta i föreskriften.

Enligt boverket är syftet med Möjligheternas byggregler att ändra regelmodellen men inte att förändra kravnivån. Ändringarna på föreskriftsnivå som föreslås kommer innebära en ändrad kravnivå i praktiken vilket inte har kommunicerats tydligt av boverket. Nya krav tillkommer i föreskrifter och vissa krav försvinner eller blir mer otydliga då allmänna råd försvinner. I vissa fall kan tidigare allmänna råd fortfarande vara ett sätt att uppfylla föreskriftskraven men i andra fall inte.

När föreskriften saknar tydliga kvantitativa krav blir kravnivån otydlig. Vår bedömning är att både kommunerna och de allra flesta byggherrarna vill ha tydliga krav för att undvika egen tolkning. Med otydliga krav finns det stor risk att byggherren tror att kraven är uppfyllda och att det upptäcks först inför slutbesked att kommunen har en annan uppfattning. Kommunen tvingas antingen acceptera brister som inte skulle ha godkänts som en mindre avvikelser inför startbesked eller så tvingas byggherren ändra vilket medför stora kostnader och förlorad tid.

Boverket menar att branschen ska ta ett större ansvar och driva utvecklingen genom att ta fram förslag på nya lösningar och också ta fram standarder. Vi menar att det är riksdag,

regering och boverket som ska sätta tydliga krav och inte branschen. Branschen arbetar främst efter eget intresse och inte efter att uppfylla samhällets krav. Vi ifrågasätter starkt om den här förändringen leder till ett hållbart byggande med rätt kvalitet.

Om byggherren föreslår en ny lösning som inte återfinns i standarder, handböcker eller andra branschdokument ska förslaget enligt boverket styrkas med riskanalyser som visar att funktionskraven är uppfyllda. Detta behöver utvecklas mer av boverket. Det är högst oklart hur byggnadsnämnden ska ta ställning till en riskbedömning och vilken kompetens som krävs hos den som gör riskanalysen.

Samtliga kommuner i landet kommer behöva ta fram egna kravnivåer där sådana saknas i föreskriften så att bedömningen blir lika i alla ärenden hos kommunen. Detta kommer kräva mycket resurser och ställer också krav på högre kompetens hos byggnadsinspektören.

Boverket skriver att standarder, handböcker eller andra branschdokument och branschöverenskommelser kan användas för att tolka föreskriften. Vissa standarder som finns idag är inte tillgängliga för alla, standarder från SIS måste beställas och varje standard kostar. Sällanbyggare och privatpersoner kommer sannolikt inte beställa alla standarder som kan vara bra att ha i ett projekt och kommer därför gå miste om de kravnivåer som idag kan finnas i BBR. Boverket vill inte rekommendera några standarder eller informera om vilka standarder som kan vara användbara. Kommunerna behöver skaffa de standarder som byggherren hänvisar till för att bedöma om standarden är tillämplig i aktuellt ärende. Det innebär en kostnad för landets alla kommuner. Dessutom ska varje kommun göra sin bedömning om standarden kan accepteras. Det nämns ingenstans i konsekvensutredningen om byggherren kan hänvisa till utländska standarder.

Kraven på projekteringen ökar med fackmässiga handlingar, högre kompetens hos byggherren och fler handlingar som ska tas fram inför ett startbesked. Vi håller med om att det underlättar byggnadsnämndens handläggning men byggherrarna kommer sannolikt klaga på att byggnadsnämnden ställer onödiga krav på dokumentation vilket fördyrar och försenar projekten. Otydliga krav på projekteringen i föreskriften förenklar inte byggprocessen.

Sammanfattningsvis anser vi att föreskriften ska kompletteras med fler kvantitativa krav eller att boverket tydliggör vilka standarder och handböcker som kan användas för att tolka kravnivån så att det blir tydligt både för kommuner och byggherrar.

AVDELNING I. ÖVERGRIPANDE BESTÄMMELSER

1 kap. Övergripande bestämmelser

Mindre avvikelser från föreskrifterna i denna författning

Enligt föreskrifterna:

3 § Mindre avvikelser får göras från föreskrifterna i denna författning i enskilda fall om

- 1. det finns särskilda skäl,*
- 2. byggnaden ändå kan antas bli tekniskt tillfredsställande och*
- 3. det inte finns någon avsevärd olägenhet från annan synpunkt.*

Mindre avvikelser från föreskrifter godkänns idag i beslut om lov eller startbesked enligt BBR 1:21. Enligt förslaget är det byggherren som ansvarar för att avgöra om mindre avvikelser kan tillämpas. I dagsläget är det extremt ovanligt att byggherren presenterar mindre avvikelser från byggreglerna. Det är i stort sett alltid byggnadsinspektören som upptäcker avvikelser och kräver en redovisning från byggherren varför avvikelserna finns och hur funktionskraven blir uppfyllda. Byggherren är alltså mycket ovan att ta det ansvaret.

I och med att föreskriften blir mer otydlig utan exempel i allmänna råd kommer byggherren oftare behöva analysera om föreskriften följs eller om det är en mindre avvikelse. Detta nämns inte som en konsekvens i remissförslaget.

Det framgår inte i remissförslaget om byggnadsnämnden ska förtydliga mindre avvikelser i beslut om lov eller startbesked. Vi anser att det fortsatt ska finnas krav på att mindre avvikelser dokumenteras i projektet antingen av byggherren eller i beslut från byggnadsnämnden.

Tolkning av om en åtgärd är en avvikelse eller inte beror på den utförda riskbedömningen. Om byggnadsnämnden inte anser att man har utfört en korrekt riskbedömning och en åtgärd är att betrakta som avvikelse ska denna då behandlas i ett kompletterande beslut eller som en brist i slutbeskedet om nämnden anser att den kan godtas. Detta blir en viss osäkerhet för byggherren om man har gjort erforderliga riskanalyser och att dom är utförda på ett korrekt sätt. Byggherren får ett stort ansvar att säkerställa att byggnaden uppförs fackmässigt vilket kan antas fördyra processen för den byggherre som inte är van att driva projekt.

Definitioner

I förslaget till föreskrifter definieras att:

5 § I denna författning avses med avskiljbar del av ett rum: ett utrymme för en bostadsfunktion, som finns i samma rum som utrymmet för en annan bostadsfunktion, och som är utformat så att delen skulle kunna skiljas av och bli ett separat rum,

I BBR 3:22 anges i dag att avskiljbar del av ett rum ska ha fönster mot det fria. Motsvarande krav har enligt konsekvensutredningen, s 78, flyttats till föreskriften hygien, hälsa och miljö. I den föreskriften ställs inga tydliga krav på att det ska finnas ljus i alla rum eller avskiljbara delar av rum. Om krav på fönster mot det fria separeras från krav på avskiljbara rum bör man göra ett tillägg i föreskriften för hygien, hälsa och miljö som

förtydligar att det ska finnas tillgång till ljus i samtliga rum i bostaden, där människor vistas mer än tillfälligt.

Projektering och utförande

Förslaget till föreskrifter anger att:

8 § Byggnader ska projekteras

- 1. på ett fackmässigt sätt,*
- 2. så att arbetet kan utföras på ett sådant sätt att kraven i dessa föreskrifter uppfylls, och*
- 3. så att förutsatt underhåll kan ske.*

Projekteringen ska dokumenteras.

Första och andra styckena gäller inte om det är uppenbart obehövligt.

Begreppet fackmässigt sätt är otydligt och kommer sannolikt uppfattas på olika sätt av olika kommuner och av byggherrarna. Allmänt råd BBR 2:31 anger att projektering bör redovisas på ritningar och andra handlingar vilket anger en viss nivå på redovisningen som saknas nu. Det finns inga exempel i remissförslaget på när det är obehövligt med fackmässig dokumenterad projektering. Även här kommer kommunerna och byggherrar ha olika uppfattningar.

Enligt författningskommentaren omfattar projektering både utformningskrav och tekniska egenskapskrav. Projekteringen ska vara klar för de delar som krävs inför beslut om bygglov och startbesked. Eftersom det saknas allmänna råd kommer behovet att öka, att pröva om förslaget uppfyller kraven i föreskrifterna med hjälp av riskbedömning. Detta kan komma att medföra en längre handläggningstid hos kommunen för att bedöma om det är godtagbart samt vid ändringar en fördyrande process för byggherrar. Det innebär även en större ansträngning för att ärenden ska kunna handläggas inom de tidsfrister som plan- och bygglagen idag begränsar till tio veckor för bygglov och fyra veckor för anmälningsärenden. Oprecisa regler, med stort utrymme för tolkning, och begränsat tid för handläggning ställer ännu större krav på resurser hos kommunen med ökade kostnader för byggherren.

Ingår det i dokumentationen att visa att kraven i förordningen uppfylls? Om byggherren hänvisar till en ny framtagna standard hur ska då den värderas? Vem avgör att standarden är korrekt och uppfyller kraven i förordningen. Att branschen tar fram egna standarder för utformning av bostäder utan allmän inblandning eller kontroll leder troligen till att byggherrens ekonomiska intressen ställs före den boendes behov och till en god bostad.

Särskilt om ändring av byggnad

Förslaget till föreskrifter anger att:

10 § Vid ändring av en byggnad ska det klarläggas om

- 1. byggnaden har sådana brister avseende kraven på lämplighet för sitt ändamål som kan åtgärdas inom ramen för den planerade åtgärden,*
- 2. den planerade åtgärden kan medföra en försämring av egenskaperna i fråga om lämplighet för sitt ändamål i den befintliga byggnaden, och*
- 3. ändringen kommer att medföra en negativ påverkan på byggnadens kulturvärden och hur en sådan negativ påverkan kan undvikas.*

Det är otydligt i vad som menas med att ”det ska klarläggas”. Det ställs inga krav på dokumentation eller kompetens hos den som ska utföra undersökningen. Varför används inte begreppet förundersökning i föreskriften som i BBR 2:311? Konsekvensutredningen borde ge exempel på hur man ska klarlägga och att det i enkla ärenden kan vara en beskrivning från byggherren.

Det blir svårt för kommunerna att bevaka hur statusen är i bostaden avseende lämpligheten. Allt ansvar kommer att vila på byggherren. Det är tveksamt om byggherren kommer att göra extra åtgärder om det inte kontrolleras av någon. I mindre ärenden där kommunerna varken har tekniskt samråd, arbetsplatsbesök eller slutsamråd finns det stor risk att byggherren inte har gjort erforderlig riskbedömning av ett projekt.

Byggherrens ansvar för hur och när en förundersökning ska göras är oklar. Kan byggnadsnämnden kräva in en förundersökning för att se att man gör de åtgärder som föreskrifterna avser? Om avsteg görs vid ändring av byggnad ställer det stora krav på byggherren att utförd riskbedömning som ska komma fram till om avsteg kan tillämpas är utförd på ett korrekt sätt. Riskbedömning blir en extra kostnad för de små byggherrarna medan de stora byggherrarna gör mycket av detta redan idag.

Kontroll

Det är bra med ett tydligt krav på kontroll i olika skeden i byggprocessen och i färdig byggnad. Vår tolkning är att krav i föreskriften gäller en heltäckande kontroll som byggherren ska utföra och dokumentera i sitt projekt. Kontrollen ska styrka att det som utförs uppfyller de krav som gäller vilket 10 kap. 5 § PBL anger.

Dessutom ska byggherren ta fram en kontrollplan enligt 10 kap 6 § PBL med särskilt utvalda kontrollpunkter efter en riskbedömning som ska fastställas i startbeskedet. Detta nämns i texten i avsnitt 5.2.6: De kontroller som regleras här ska göras av byggherren oavsett vilka kontroller som regleras i kontrollplanen. Det bör formuleras tydligare i en kommande vägledning från boverket att det handlar om kontroller med olika syften som ska dokumenteras på olika sätt. Kontrollen ska styrka att det som utförs uppfyller de krav som gäller vilket 10 kap. 5 § PBL anger.

AVDELNING II. UPPFÖRANDE AV NYA BYGGNADER

2 kap. Utformningskrav på bostäder vid uppförande av nya byggnader

Enligt föreskrifterna:

1 § En bostad ska utformas och dimensioneras för bostadsfunktionerna med hänsyn till

- 1. sin långsiktiga användning,*
- 2. sin storlek,*
- 3. det antal boende som den är avsedd för, och*
- 4. behovet av avskiljbara delar av rum.*

2 § En bostad ska utformas och dimensioneras för den inredning och utrustning som behövs för bostadsfunktionerna.

3 § En bostad ska ha minst ett rum för personhygien.

Begreppet ”långsiktig användning” behöver förtydligas och definieras så att det tydligt framgår att utformning och dimensionering ska uppfylla generella krav och behov och inte avser enskilda personer eller enskilda målgruppers preferenser. Det är även oklart hur bostadens storlek ska värderas i förhållande det antal boende som den är dimensionerad för och hur behovet av avskiljbara delar av rum ska uppfyllas samt hur det ska regleras över tid. En relativt stor lägenhet avsedd för få individer har ett mindre behov av avskiljbara delar som kan förändras om antalet individer som bor i lägenheten av olika orsaker utökas. Om nya krav på avskiljbarhet uppstår leder det även till ytterligare behov, t.ex. fönster, och att bostadsfunktioner, t.ex. inredning för matlagning och förvaring, behöver utökas. Om detta inte genomförs ska och kan nämnden då ingripa med tillsyn? I 3 kap 1 och 17 §§ plan och byggförordningen anges att bostäder ska *i skälig utsträckning ha avskiljbara utrymmen för söm och vila, samvaro, matlagning, måltider, hygien och förvaring* för att uppfylla kraven på att *vara lämplig för sitt ändamål* enligt 8 kap 1 § 1 plan- och bygglagen. Det saknas resonemang och/eller definition av vad som anses vara skälig utsträckning i föreskriften.

Föreskriften kommer troligen leda till att det byggs fler bostäder med öppna planlösningar även för större lägenheter. Detta kan få konsekvenser för bullerkrav i bullerutsatta områden där bullerförordningen eller planbestämmelser anger att hälften av bostadsrummen ska vara vända mot luddämpad sida.

Det saknas kommentarer i förslaget som beskriver vilka konsekvenserna som förslaget till nya föreskrifter medför.

Utän tydliga råd för hur inredning ska utformas och dimensioneras för att uppfylla kraven kommer det leda till osäkerhet hos byggherren om kraven är uppfyllda när ansökan görs och riskerar utdragna handläggningstider, krav på att projektera om samt en fördröjd och utdragen process.

Föreskrifterna anger även att:

4 § En bostad ska ha utrymme för att maskinellt tvätta och torka tvätt.

5 § Utrymmet för att tvätta och torka tvätt kan finnas utanför bostaden och delas av flera bostäder. Utrymmet ska finnas i bostädernas närhet. Utrymmet ska vara dimensionerat för de bostäder som delar funktionen.

Vad som avses med *i bostäder närhet* är otydligt och behöver definieras.

Vidare anger föreskrifterna att:

6 § Bostadsfunktionerna samvaro, matlagning och måltider kan delas av flera boendeenheter som är avsedda för en person. De delade funktionerna ska finnas i anslutning till boendeenheterna. De delade funktionerna ska vara dimensionerade så att de är lämpliga för det antal personer som delar dem.

Bostadsfunktionen matlagning får delas av högst tolv personer.

Första stycket gäller inte för

- 1. särskilda bostäder för personer med nedsatt funktionsförmåga, och*
- 2. särskilda boendeformer för äldre.*

7 § Rum för personhygien kan delas av högst tre boendeenheter som är avsedda för en person. Rummet ska finnas i anslutning till, och på samma plan, som boendeenheterna.

Bestämmelsen gäller inte för

- 1. särskilda bostäder för personer med nedsatt funktionsförmåga, och*
- 2. särskilda boendeformer för äldre.*

Paragraferna 6 och 7 bör ses över och anpassas till de behov som finns för moderna kollektiva boenden. Det bör till exempel vara möjligt att två personer delar på en boendeenhet och att det är möjligt att vissa boendeenheter har ett eget hygienrum som inte är tillgängligt om det finns ett tillgängligt gemensamt hygienrum som delas av fler än tre boendeenheter.

AVDELNING III. BOSTÄDER VID ÄNDRING AV BYGGNADER

4 kap. Krav på bostäder vid ändring av byggnader

Anpassning och avsteg vid ändring av byggnader

Föreskriften anger att:

1 § Vid ändring av byggnad ska den ändrade delen uppfylla kraven i 2 och 3 kap. i denna författning. Kraven får dock anpassas och avsteg från kraven får göras om

- 1. det krävs för att uppfylla kraven på varsamhet,*
- 2. det krävs för att följa förbudet mot förvanskning,*
- 3. det är oskäligt att uppfylla kravet med hänsyn till ändringens omfattning,*
- 4. bostadens lämplighet för sitt ändamål bara blir försumbart bättre om kravet uppfylls,*
- 5. kostnaden är oskäligt hög i förhållande till den förväntade nyttan,*
- 6. det finns tekniska skäl, eller*
- 7. det krävs för att ett annat utformnings- eller tekniskt egenskapskrav ska kunna tillgodoses på en godtagbar nivå eller för att tillvarata byggnadens kulturvärden.*

Förslaget ger, som anges i beskrivningen, stort bedömningsutrymme vilket gör att det kan uppfattas som otydligt och svårförutsägbart. Förslagets konsekvensutredning behöver resonera om vilka bedömningar av kraven som kan ställas vid olika förutsättningar för de varierande typer av ändringar (tillbyggnad, ändrad användning eller ändring där användningen inte ändras).

Carita Sandros

Avdelningschef bygglov