

Till Boverket via
remiss@boverket.se

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

TILRF avstyrker förslaget

Tillgänglighetssakkunnigas riksforening, TILRF, avstyrker förslaget till nya föreskrifter om bostäders lämplighet för sitt ändamål (dnr 2478/2023) och anser att den behöver omarbetas i sin helhet för att kunna uppfylla kravet i 2 kap. 3 § p.2 och 6 § p.7, 8 PBL om ett tillgängligt samhälle för alla. Föreskriften formulerar inte verifierbara funktionskrav för bostäder vilket uttryckligen är dess syfte. Förändringarna i föreskriften kommer att leda till bostäder med sämre tillgänglighet för personer med nedsatt rörelse- och orienteringsförmåga.

I förslaget fokuseras alltför mycket på en önskan att minska produktionskostnaderna utan beaktande av den långsiktiga användningen. Fokus i framtagandet av de nya byggreglerna bör istället ligga på dem som använder den byggda miljön. Bostäder används livslångt.

TILRF anser att det behövs en tydlighet i föreskrifterna om var miniminivån på tillgänglighet och användbarhet ska ligga. Föreskrifter med enbart funktionskrav är inte tillräckligt utan det krävs förtydliganden på en mer detaljerad nivå. Boverket konstaterar i remisserna att nuvarande föreskrift med allmänna råd med mått, värden och standardhänvisningar har skapat förståelse för var kravnivån bör ligga, liksom att de möjliggjort utvärdering av tänkbara lösningar. Ändå väljer Boverket att låta de allmänna råden helt utgå.

Övergripande synpunkter

Funktionshinderspolitiken och Boverkets ansvar

Krav på en tillgänglig livsmiljö ställs på nationell nivå men också på internationell nivå genom den av Sverige ratificerade FN-konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Konventionen ligger till grund för genomförandet av Sveriges funktionshinderpolitik.

I Plan- och bygglagen finns tillgänglighetskravet redovisat redan i kapitel två som ett allmänt intresse som samhället ansvarar för. Det är Boverkets ansvar som myndighet att säkerställa att föreskrifterna återspeglar detta.

Samhället och branschens ansvar

Att bygga tillgängligt är att bygga ett socialt hållbart samhälle. Behovet är uppenbart, inte minst med tanke på Sveriges åldrande befolkning. I byggbranschen finns en föreställning om att det bara är en ytterst liten del av befolkningen som behöver en tillgänglig bebyggelsemiljö. Så är dock inte fallet.

Enligt SCB har minst 10% av den svenska befolkningen en funktionsnedsättning, vilket motsvarar ca 1 miljon personer¹.

Att bygga ett socialt hållbart samhälle innebär att även dessa personer ska kunna arbeta, bo och delta i ett samhälles alla aktiviteter. Dessutom berörs alla förr eller senare. Får man inte en funktionsnedsättning som ung så kommer den på ett eller annat sätt med stigande ålder.

Det är därför viktigt att myndigheterna ansvarar för sin roll som kravställare. Viss detaljreglering är nödvändig för att byggbranschen ska kunna enas kring kravens miniminivå. Utan tydliga och detaljerade lagkrav är risken stor att det som byggs inte blir tillgängligt och det kommer drabba både samhället och individen. Redan idag belastas samhället av byggfel som kostar mellan 83 och 111 miljarder² kronor per år jämfört med de ca 500 miljarder kronor som 2021 investerades i bostäder och lokaler.

Det kan också ifrågasättas om en minimering av byggregler medför minskade kostnader för slutkunden. Ett byggprojekts kostnader är mer komplext än så. Att något kostar mindre att bygga innebär inte automatiskt att det blir billigare för slutkunden.

Åtgärder för att i efterhand korrigera det ökade antal brister i tillgängligheten som det nya förslaget kan förväntas medföra kommer att belasta samhället med ytterligare kostnader. Allvarliga brister kanske inte ens är möjliga att åtgärda vilket kan innebära stora konsekvenser för personer med funktionsnedsättning. Brister i tillgängligheten i det normala bostadsbeståndet medför också ett ökat behov av investeringar i specialbostäder och en större andel av bostäder som kommer att behöva anpassas och justeras med bostadsanpassningsbidrag. Följden blir att kostnader skjuts fram för att senare belasta tex kommuner.

Funktionskrav och detaljkrav

Enligt Boverket är ett av syftena med den nya föreskriften att kravnivån ska ligga kvar men att regelverket ska bli enklare och mer konsekvent. Det ska bidra till ett snabbare och billigare byggande. TILRF anser dock att syftet inte kommer att kunna uppnås och att regeländringen istället kommer att få helt motsatt effekt.

Färre regler innebär inte att föreskrifterna blir enklare att tolka och använda. När den första BBR gavs ut 1994 var de allmänna råden få. Under årens lopp har de utökats. Anledningen till det är att det har visat sig att de behövs. Fler och tydligare detaljkrav underlättar förståelsen och bidrar till att projektering och byggnation går snabbare. Det är inte svårtolkade funktionskrav som efterfrågas av byggbranschen men det är precis det som byggbranschens aktörer kommer att få.

Boverkets avsikt är att detaljerade utformningskrav ska hämtas i fristående standarder, handböcker och branschöverenskommelser. Detta tydliggör att Boverket tillstår att detaljkrav behövs; de ska bara först rensas bort ur den nya föreskriften för att därefter, utom kontroll, utformas av externa intressenter. Dessa intressenter kan komma att utgöras av personer och organisationer som inte alltid har vare sig insikt i eller intresse av tillgänglighetsfrågor. Det ställs inga krav på vilka grupper som ska

¹ https://www.scb.se/contentassets/048c2c293c404f3e899e91b844b6b9c2/statistik-om-levnadsforhallanden-for-personer-med-funktionsnedsattning_slutrapport-av-regeringsuppdrag2.pdf

² <https://www.boverket.se/sv/byggande/forebygg-fel-brister-skador/>

vara representerade vid framtagandet av vare sig handböcker, standarder eller branschöverenskommelser. Vanligtvis saknas både brukare och kommuner. Sådana produkter kan därför komma att belysa enskilda intressen där inte alla aspekter på en frågeställning finns med. Branschorganisationer drivs ofta på ideell basis utan vare sig ekonomiska resurser eller organisatoriska möjligheter att arbeta fram vägledningar. Boverket har regeringens bemyndigande att utforma föreskrifter till PBL men minskar innehållet i föreskriften så att den i praktiken blir omöjlig att följa. Uppfyller Boverket därmed sitt uppdrag?

Tolkningsutrymme och verifierbarhet

Ett annat syfte som Boverket angivit med den nya föreskriften är att skillnaderna mellan olika kommuners bedömningar behöver minska. Funktionskrav utan detaljkrav är dock inte verifierbara och någon miniminivå på kraven kan inte längre utläsas. Inget stöd ges heller för hur kraven kan uppfyllas. Regelverket har därmed blivit avsevärt otydligare och kommer därför att medföra ett ökat tolkningsutrymme som kommer att leda till ytterligare ökande skillnader i bedömningarna mellan olika kommuner, tvärt emot Boverkets syfte med den nya föreskriften. Det kommer därtill att bli svårare även för konsulter, sakkunniga och domstolar att avgöra vilka krav som kan ställas i varje enskilt fall.

Innovationer

Boverkets avsikt med den nya föreskriften är att borttagande av de allmänna råden ska ge byggbranschen incitament till innovationer som leder till ett mer kostnadseffektivt byggande. Trots att den möjligheten har funnits redan i den första utgåvan av BBR har branschen ännu inte kommit med några väsentliga innovationer när det gäller bostäder. Ett betydligt enklare sätt att öppna för innovationer är att helt enkelt flytta informationen om betydelsen med de allmänna råden från BBR Läsanvisningar till själva föreskriften. Därigenom blir det tydligare för byggbranschens aktörer att avsikten med dem endast är att ge exempel på möjliga lösningar för att den tvingande regel som rådet är kopplat till skall bli uppfyllt. I den digitalt publicerade PBL Kunskapsbanken³ är just denna information redan lättillgänglig. I och med det ökande användandet av denna informationskanal kan det säkerligen förutsättas att byggbranschens aktörer börjar bli medvetna om de allmänna rådets betydelse. Det torde därför vara onödigt att vidta en så drastisk åtgärd som att låta de allmänna råden, med all den kunskap de innehåller, utgå för att ge branschen incitament till innovationer. Incitamentet finns redan.

En central del för just disciplinen tillgänglighet och användbarhet är människans mått och förutsättningar. Dessa ändras svårligen med innovationer. De mått som anges i nuvarande byggregler är den samlade kunskapen från årtal av forskning. Måtten är lika relevanta idag som de var när de togs fram. Det är därför svårt att se vad byggbranschen vinner på att de allmänna råden avseende tillgänglighet och användbarhet utgår.

³ <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/regler-om-byggande/boverkets-byggregler/om-bbr/foreskrifter-och-allmanna-rad/>

Detaljerade synpunkter avseende Boverkets förslag till föreskrifter om bostäders lämplighet för sitt ändamål

1 kap. Övergripande bestämmelser

Under övergripande bestämmelser bör de bestämmelser som gäller för bostäder finnas med. Här saknas tex hänvisning till PBL 1§ 8 kap Byggnaders utformning, PBL 4§ 8 kap Byggnaders tekniska egenskaper men även till Boverkets egna föreskrifter tex den om tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga i byggnader. Eller vill Boverket att bostäder ska undantas från krav på tillgänglighet?

Allmänt – här förklarar man att författningen innehåller föreskrifter till vissa delar ur PBF – men för "ordinära" bostäder är texten i PBF mer omfattande än texten i författningen.

2 kap Utformningskrav på bostäder vid uppförande av nya byggnader.

1§ Att ge byggherren funktionskravet "utformas och dimensioneras för bostadsfunktionerna med hänsyn till." är inte verifierbart. Hur kan byggherren förstå att det också ska vara tillgängligt? Betyder "sin långvariga användning" det? Detsamma gäller för 2§.

Sammanfattning

TILRF avstyrker förslaget i sin helhet.

Förslaget uppfyller inte Boverkets syfte att de nya föreskrifterna ska bli enklare och mer konsekventa och samtidigt att nuvarande kravnivå ska ligga kvar. Föreskriften blir istället avsevärt mycket otydligare. Branschens aktörer kan inte heller uppfylla Boverkets krav på fackmässighet när det inte är möjligt att tolka kraven.

Boverket konstaterar att de allmänna råden dels skapat förståelse för var kravnivån bör ligga och dels möjliggjort utvärdering av tänkbara lösningar. Trots detta väljer Boverket att låta de allmänna råden helt utgå.

Boverkets syfte att den nya föreskriften skall utjämna skillnaderna i olika kommuners bedömningar uppfylls inte. Förslaget kommer tvärtom att leda till än större skillnader i bedömningarna.

Kunskapen från dem som ser konsekvensen av dagens byggande behöver i stället tillvaratas, till exempel bygglovhandläggare, byggnadsinspektörer, bostadsanpassare, funktionshinder-rörelsen, forskare och sakkunniga inom området. Den kunskapen behöver formaliseras på myndighetsnivå för att vi ska kunna bygga ett socialt hållbart samhälle.

TILRF anser inte heller att förslaget kommer leda till ett snabbare och mer kostnadseffektivt byggande i projekterings- och produktions-skedet. Istället kommer tolkningsspännet att leda till fler tvister och till en avsevärd juridisk osäkerhet. Det kommer även krävas mer tid för projektering liksom för de aktörer som har att utvärdera och att söka verifiera den utformning som blir resultatet i avsaknad av detaljkrav.

Boverket konstaterar att detaljkrav behövs som komplement till funktionskraven men väljer ändå att ta bort dem ur föreskriften för att därefter, utom kontroll, låta dem utformas av externa intressenter. Det kan ifrågasättas om Boverket tar det ansvar som är avsett med regeringens bemyndigande. I vart fall är det ett anmärkningsvärt förfarande i ett rättssamhälle år 2023.

OM TILRF

Tillgänglighets-sakkunnigas riks-förening, TILRF, är en ideell intresseorganisation för personer som är yrkesverksamma som certifierade sakkunniga av tillgänglighet enligt TIL 2. Medlemmarna har stor kompetens när det gäller tillgänglighetsfrågor inom byggbranschen.

Vi vill även lyfta att vår upplevelse av de referensgruppmöten som Boverket anordnat, där vi deltagit, inte har handlat om att inhämta perspektiv av den expertis som inbjudits. Det har varit förvånande att Boverket ensidigt presenterat de nya byggreglerna och att möjligheten till dialog varit obefintlig.

Karin Gärdenäs

Remissvaret har utarbetats av styrelsen gemensamt.

Styrelsens sammansättning se www.tilrf.se