

25/08/2023

Boverket
Diarienummer 2478/2023

White arkitekter AB
Magasinsgatan 10
Box 2502
SE-403 17 Göteborg
Tel +46 (0)31-60 86 00
www.whitearkitekter.com

Remissvar till

Boverkets förslag till föreskrifter om bostäders lämplighet för sitt ändamål

White Arkitekter vill härmed delge våra synpunkter på Boverkets förslag till föreskrifter om *bostäders lämplighet för sitt ändamål*. För att kunna göra det kommenterar vi även en del av Boverkets förslag till föreskrifter om *tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga i byggnader*.

SAMMANFATTNING

White avstyrker Boverkets remissförslag till föreskrifter om bostäders lämplighet för sitt ändamål (Dnr 2478/2023). Förslagen till föreskrifter är inte tydliga utan skapar ett stort tolkningsutrymme. Det är av vikt att funktionskrav för bostäders lämplighet för sitt ändamål kvantifieras och därmed läggs på en högre preciseringsnivå i modellen som föreslås i *Möjligheternas byggregler*.

Då det inte framgår av föreskrifterna vilka krav som ska uppfyllas, anser White, tvärtemot Boverkets egen konsekvensbedömning (s. 46), att författningsförslaget ger sämre förutsättningar för likvärdig tillämpning. Föreskrifterna innehåller alltför stort tolkningsutrymme. Det skapar en överhängande risk för olika tillämpning i 290 kommuner och olika tolkningar hos Sveriges olika byggherrar, med långdragna och påfrestande processer vad gäller planer, bygglov, tekniskt samråd och inför slutbesked, med vidhängande sannolikhet för ökade kostnader.

Generellt ser vi problem med vaga föreskrifter som inte går att verifiera eller digitalisera. För bostadsutbud och -bestånd ser vi stora samhällsrisker:

- en ojämn kvalitet på bostäder framöver, med två sannolika utfall: dels riskerar undermåliga bostäder att skapa framtida rivningsobjekt och bostäder som negativt påverkar boendemiljöer för dem som redan är ekonomiskt utsatta; dels, där kommuner och handläggare väljer att fortsatt luta sig mot SS 91 42 21, att nuvarande låsningar i bostadsutveckling kvarstår;

London
Oslo
Stuttgart
Stockholm
Gothenburg
Malmö
Halmstad
Linköping
Umeå
Uppsala
Västerås
Örebro

The logo for White Arkitekter, featuring the word "white" in a lowercase, blue, sans-serif font. The letter 'e' is stylized with a circular arrow around it, suggesting a continuous or dynamic process.

- att behovet av lägre boendekostnader, exempelvis genom mindre men ändå hälsosamma och långsiktigt funktionella bostäder, inte kommer att möjliggöras på grund av ett tydligt regelverk;
- att grunden för innovation och långsiktig utveckling av nya lösningar saknas på grund av en framtida ojämn kommunal hantering vid bygglov, tekniskt samråd och slutbesked.

Sammantaget ser vi inte att förslagen i remissen kommer att leda till lägre boendekostnader, lägre byggkostnader eller högre kvalitet i den byggda miljön.

Vi anser inte att förslaget på ett adekvat sätt nyttjar Boverkets bemyndigande att precisera utformningskravet på bostäders lämplighet för sitt ändamål i 3 kap. 1 § plan- och byggförordningen (2011:338) och det tekniska egenskapskravet på bostäders lämplighet för det avsedda ändamålet i 3 kap. 17 § PBF. Vi anser att Boverket i stället lämnar över kravställandet till dem som förväntas hitta lösningarna (byggdarrar) samt att kontrollinstansen inte har ett tydligt regelverk att kontrollera mot.

Boverket skriver under rubrik 2.2 Motiv att reglera lämplighet (s. 16) att "Utan tydliga krav finns inte tillräckliga förutsättningar och incitament för de som har ansvar, ytterst byggherrarna, att uppfylla kraven på lämplighet för sitt ändamål. I jämförelse med exempelvis arbetsplatser, där även arbetsmiljöregler gäller, saknas det för bostäder andra samhällskrav som garanterar viss minimumnivå avseende byggnaders lämplighet för sitt ändamål." Vi instämmer i detta och beklagar därför att Boverket i sitt remissvar inte ställer tydliga funktionskrav.

Vi instämmer i Boverkets beskrivning under rubriken 2.3 Syften och mål med författningsförslaget (s. 17) att "Tydligare krav ökar förståelsen om kravens syften och innebörd". Vi instämmer i att tydliga regler skulle möjliggöra för samhällsbyggnadssektorn att utveckla nya lösningar på ett bättre sätt än i BBR och därigenom främja innovationer, och även i att bättre förutsättningar för ett mer kostnadseffektivt byggande och en ökad konkurrens då skulle stimuleras. Vi beklagar även utifrån detta perspektiv att Boverket i sitt remissförslag inte ställer tydliga funktionskrav.

ALLMÄNNA SYNPUNKTER

White arkitekter är positiva till att PBL och PBF ska preciseras för de bemyndiganden Boverket har givits. Vi ser att Boverkets uppgift är att ställa och definiera samhällets minimikrav. Vi är också positiva till att detaljregleringen minskar. Det skulle med rätt funktionskrav kunna ge en större differentiering av goda bostäder och ett bredare utbud för olika boendekonstellationer.

Remissen föreslår att allmänna råd och hänvisningar till standarder tas bort för en ökad tydlighet och minskad detaljeringsnivå. Boverkets uttalade ambition har i regelarbetet varit att ersätta tidigare allmänna råd och hänvisningar med tydliga funktionskrav. Likväl är de föreslagna funktionskraven i avsnittet om bostäders

lämplighet i högsta grad öppna för tolkningar. Formuleringar som *med hänsyn till* och *behövs* i kraven för utformning och dimensionering av bostäder öppnar för personliga tolkningar.

Vi ser ett stort behov av tydliga krav som objektivt går att verifiera. Vi ser stora problem med föreskrifter som ger stort tolkningsutrymme och där kravuppfyllelsen blir en bedömningsfråga.

White är inte ensamma om att se ett problem med vaga föreskrifter. I SOU 2019:68 Modernare Byggregler beskrevs en uttalad efterfrågan från såväl kommuner som aktörer på byggherresidan på mer preciserade föreskrifter. Ett problemområde i BBR:s nuvarande föreskrifter angavs vara vaga ord som exempelvis *tillräckligt* och *begränsas*. Ett antal oönskade konsekvenser av vaga ord beskrevs. Dessa var bland annat att aktörer på byggherresidan drabbas av att olika kommuner gör olika tolkningar, att svårförståeliga bestämmelser skapar onödigt merarbete för byggnadsnämnderna och oförutsägbarhet för byggherrarna, att kommunernas bedömningar är personberoende och individuella utifrån enskilda tjänstemäns kompetens, vilja och profession vid varje prövning (sida 187).

White anser att om Boverket inte bidrar till att definiera vad formuleringarna i de föreslagna funktionskraven (*med hänsyn till, behövs*) innebär blir det upp till kommuners tjänstemän, politiker, byggherrar och arkitekter att tolka och bedöma detta från fall till fall, vilket skapar risk för såväl ineffektiva planerings-, gestaltnings- och beslutsprocesser som minskad likvärdighet och ökad rättsosäkerhet. Otydlighet skapar inte kostnadseffektivitet i plan- och byggprocessen. Remissen (konsekvensutredningen) underskattar den tid och de resurser som framtidens plan- och byggprocesser kommer behöva avsätta för att nå fram till vad som är lämpligt i varje projekt.

I remissen läggs stor tilltro till sektorn, som förväntas ta fram handböcker och standarder som kan verifiera om föreslagna lösningar uppfyller funktionskraven. Sektorn består av många aktörer med skilda intressen. Vi ser det inte som troligt att branschen i närtid enas om en branschstandard för bostäders utformning. Vi kan inte heller se vilken aktör som skulle leda arbetet med att ta fram en sådan standard. Det finns en påtaglig risk att vinstintressen skulle bli styrande. En eventuell branschstandard skulle inte heller ha lagstöd då den inte har någon formell koppling till byggreglerna.

Vi efterfrågar tydliga kvantitativa föreskrifter och, där det inte finns vedertagen verifiering även angivelse av verifieringsmetoder. Då kan tydliga spelregler från detaljplaneskede till slutbesked ges både byggherrar, kommuner och projektörer. Vi tror att ambitionen med de kvantitativa föreskrifterna ska vara att de är minimikrav som bildar en bas för alla aktörer i branschen utifrån vilken nytänkande kan ske. Med denna bas tror vi att byggreglerna även kan öppna för andra lösningar där särskilda analyser bekräftar lämpligheten i enlighet med regelverkets funktionskrav.

Vi delar IQ Samhällsbyggnads generella synpunkt vid tidigare remiss, att syftet att främja digitalisering, som dessutom har pekats ut i modellen för de nya byggreglerna, inte uppfylls av remisserna av Möjligheternas byggregler. De svarar inte mot behoven av digitalisering och de ambitioner som finns i sektorn med en ökad digitaliseringsgrad. I de detaljerade synpunkter vi för fram finns ett krav som är kvantitativt och kan digitaliseras, medan övriga inte är digitaliserbara.

EXEMPEL PÅ PROBLEM

För att tydliggöra vår kritik mot Boverkets förslag, ger vi nedan ett antal detaljexempel. Vi markerar nedan med kursiv text de ord i författningsförslaget som innehåller stort tolkningsutrymme och där kravuppfyllelsen blir en bedömningsfråga.

2 kap. Utformningskrav på bostäder vid uppförande av nya byggnader (Dnr 2478/2023).

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.

I Boverkets förslag till föreskrifter om tillgänglighet och användbarhet, Dnr 2680/2021, 1 kap. Övergripande bestämmelser, §6 Dimensionerande mått, kvantifierar Boverket dimensionerande mått för rullstol. Detta välkomnar vi då det är både verifierbart och digitaliserbart. Vi ser att det är myndighetens uppgift att ställa och definiera samhällets minimikrav.

I samma remiss (Dnr 2680/2021) ser vi dock samma problem med tolkningsbarhet. Vi markerar med kursiv text det vi ser ger stort tolkningsutrymme i negativ mening:

2. Kap Utformningskrav vid nya byggnader. Bostäder

11 § I en bostad ska det gå att *ordna fritt utrymme för hjälp*, längs båda långsidorna samt vid fotändan av minst en säng i minst ett utrymme för sömn och vila. För bostäder med delade bostadsfunktioner enligt Boverkets föreskrifter (2024:xx) om bostäders lämplighet för sitt ändamål gäller kravet i varje boendeenhet. Kravet gäller inte för studentbostäder.

Även här skulle det vara önskvärt med ett kvantitativt mått som anger vad som är mininivån.

FÖRVÄNTADE KONSEKVENSER AV REMISSFÖRSLAGET I PRAKTIKEN

Utöver staten som sätter lagkraven är det tre grupper av aktörer som har en tydlig roll i hur bostäder utformas:

Byggherrarna, vilka enligt förslaget i praktiken kommer att få ansvaret för att bostäder utformas på ett lämpligt sätt. Anser aktören att hänsyn tagits till funktionskraven läggs bevisbördan på bygglovsavdelningarna att hävda motsatsen. Många byggherrar tar sitt samhällsansvar på stort allvar medan andra inte är lika nogräknade på en konkurrensutsatt marknad.

Arkitekterna, vilka har kompetens att utforma goda bostäder och ett tränat omdöme att i tidigt skede bedöma lämplighet för ändamålet. Arkitekter har en rådgivande roll i byggnadsprojekteringen och är alltså utan mandat att fatta beslut om bostädernas utformning. Utan mandat, blir arkitektens uppgift oftast vid bostadsprojektering att ta fram planlösningar som precis klarar myndigheternas kravställning. Det gäller i synnerhet för hyresrätter.

Kommunernas bygglovsavdelningar, vilka är satta att granska bygglovsansökningar avseende bostäders lämplighet för sitt ändamål. Detta ska göras med lag- och regelstöd.

Sverige har en lång tradition av god och funktionell bostadsstandard. Nuvarande BBR med allmänna råd och hänvisningar till standarder har, sina nackdelar till trots, bidragit till en hög lägstanivå i svensk bostadsproduktion som är värd att värna. Följden av författningsförslaget blir att ansvaret för bostäders utformning och kvalitet förskjuts från myndighet till marknad. Vi ser att konsekvensen kommer att bli en klar försämring av kvaliteten i kommande bostadsbestånd.

När allmänna råd och standarder tas bort är därför vår förväntan att Boverket nyttjar sitt bemyndigande och preciserar och kvantifierar kraven i PBL och PBF för att skapa tydlighet. Funktionsföreskrifter utesluter inte mått; funktionsmått har sedan den statliga utredningen God Bostad funnits i byggregler eller standarder. Att som myndighet definiera en lägstanivå kvantitativt i mått som är konsekvensbedömda skulle minska behovet för kommuner och bransch att luta sig mot en detaljerad standard som SS 91 42 21.

Boverket nämner i en not (s. 15) att "Aktörer på byggherresidan har återkommande nämnt SS 914221 Byggnadsutformning – Bostäder – Invändiga mått som exempel på en standard som har blivit normerande. Branschen anser att standarden är föråldrad och inte anpassad till dagens behov av små lägenheter och flexibilitet. Kommittén för modernare byggregler (SOU 2019:68)."

Samtidigt anger Boverket (s. 39 och 40) att "vid tillämpningen behöver relevanta och vedertagna standarder och handböcker användas för att verifiera att kraven uppfylls. Då kan exempelvis standarden SS 91 42 21 användas".

Vi befarar att Boverket har rätt: vid de förslag till funktionskrav som Boverket ger, där kvantitativa, verifierbara och digitaliserbara miniminivåer saknas, kommer såväl kommun som övriga aktörer i hög grad vara utlämnade till nuvarande kritiserade standard.

Vi instämmer i Innovationsföretagens remissvar (för bland annat 2478/2023) med avseende på standardisering: "det finns en risk för detaljreglering via standardisering", och "en uppenbar risk att standardisering kan leda till ökad detaljreglering i en annan form. Framför allt är detta en utmaning då den formella standardiseringen är intressentstyrd, riskerar att värna särintressen, har bristande transparens och i vissa fall bristande konsekvensanalyser."

Vi ser en stor risk för en framtida ojämn kommunal hantering vid bygglov, tekniskt samråd och slutbesked. Det är problematiskt, särskilt för de som söker boende och saknar en stark ekonomisk makt att ställa krav på sin bostad. Boverket anger (s.15) att "Olika tolkningar av hur kraven ska uppfyllas inför bygglov och startbesked kan enligt byggherrar även medföra ändringar som fördyrar ett projekt."

LÅNGSIKTIG HÅLLBARHET

White arkitekter anser att byggreglerna främst ska föreskriva vad som är långsiktigt avgörande för en byggnadsfunktion över tid. Planlösningsmått är avgörande för de stora investeringarna i byggnadens stomme, fasader och installationer. Innanför fasaderna kommer stora förändringar att ske över tid. Byggregler är samhällets medel för att ange lägsta nivå. Byggregler är avgörande för ett utbud av bostäder som kan efterfrågas av olika målgrupper. Framtidens behov av cirkularitet, som omfattar anpassningsbarhet, generalitet (att kunna inrymma olika planlösningar inom samma byggnadsvolym, och byggnadsskal med tillgång till direkt dagsljus), flexibilitet (ta ner och sätta upp väggar), vilket synliggörs i EU-taxonomin, kräver att samhällets miniminivå säkrar sådana möjligheter.

Läses föreliggande remiss samman med *Dnr 29/2022 – Boverkets förslag till föreskrifter om skydd med hänsyn till hygien, hälsa och miljö; med konsekvensutredning* finns risk att avskiljbarhet inte leder till rum med fönster. I Whites remissvar till Dnr 29/2022 påpekade vi att förslaget att ta bort begreppet *direkt dagsljus* (ljus som kommer in direkt genom fönster mot det fria) och borttagande av råd om utblick gav en direkt risk för fönsterlösa rum. Det gäller förstås även för avskiljbara delar av rum i föreliggande remiss. Vi anser att det strider mot långsiktig hållbarhet.

BOVERKETS VAL AV PRECISERINGSNIVÅ

Boverket förklarar i sitt remissförslag (s. 28) att föreskrifterna om bostäders lämplighet för sitt ändamål har preciserats enligt den nya regelmodellens lägre nivå (av A, B, C) då "ett kvantitativt krav kan bli för skarpt styrande för den enskilda situationen med

sina unika förutsättningar. I en annan situation kan ett kvantitativt minimikrav riskera bli otillräckligt för den enskilda situationen. För att kravnivån ska kunna bli så ändamålsenlig som möjligt är den kvalitativa preciseringsnivån att föredra eftersom den *möjliggör en anpassning i varje enskilt fall* (vår kursivering).

Boverket tar i sin remiss upp (s. 17, 18) förslaget och ställer det mot ett nollalternativ, nuvarande BBR. Vi finner att Boverket inte har provtryckt en högre nivå av regelmodellen, då Boverket "bedömer att de flesta mått och värden i allmänna råd inte ska finnas i författningsförslaget." En förväntan på myndigheten vid en ny regelmodell är att se vad som är ändamålsenligt, inte enkom utifrån vad som går att lyfta från nuvarande BBR. År 2019 lämnades dock en utredning, *Modernare byggregler*, där nödvändiga mått från dagens standard har utvärderats, omformulerats och lyfts till föreskrift och allmänna råd och dess hänvisning till standard har tagits bort. Vi undrar varför denna inte ingått som ett jämförande alternativ.

White tillstyrkte i sitt remissvar på betänkandet Modernare byggregler (SOU 2019:68) principen för reformering av Boverkets byggregler och flera av förslagen till nya föreskrifter i BBR 3:2. De kommenterades med tillstyrkande, positiva med viss justering eller till vidare utredning respektive avstyrkande. Förslagen motsvarade en högre nivå i modellen som "Möjligheternas byggregler".

Vi finner att en högre preciseringsnivå skulle ge tydliga och kvantitativa, verifierbara och digitaliserbara funktionskrav.

White avstyrker Boverkets remissförslag till föreskrifter om bostäders lämplighet för sitt ändamål (Dnr 2478/2023) och påpekar att Boverket måste lyfta funktionskravsnivån från kvalitativ till kvantitativ om kraven ska bli tydliga. Utredningen Modernare byggregler har visat att det är möjligt.

Göteborg 2023-08-25

White arkitekter genom



Nina Wittlöv Löving
Utvecklingsansvarig Bostad
Senior bostadsarkitekt



Anna-Johanna Klasander
Forsknings- och utvecklingschef
Arkitekt, tekn.dr.