



Boverkets förslag till föreskrifter om säkerhet vid användning av byggnader (extra remiss)

Remiss från Boverket
Remisstid den 5 april 2024

Förslag till beslut

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.
Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.

Föredragande borgarrådet Jan Valeskog

Sammanfattning av ärendet

Den här remissen avser föreskrifter och allmänna råd om säkerhet vid användning av byggnader. Boverket har endast remitterat de delar som är förändrade jämfört med den tidigare remissen våren 2023. I övrigt hänvisar Boverket till just den tidigare remissen.

Förändringarna i den extra remissen rör vissa detaljer. Till exempel har vissa remissinstanser framfört att en avvikelse bör dokumenteras på något sätt även om inte ett särskilt beslut kring avvikelserna fattas. Boverket delar den uppfattningen men föreslår inget särskilt formkrav.

Andra förändringar som berörs i extraremissen rör detaljer kring säkerhetskrav när barn förväntas vistas i byggnaden. Till exempel vad som gäller för öppningsbara fönster och balkongdörrar. En annan fråga är om det ska vara ett krav på höjd för räcken samt huruvida ledstänger på båda sidor om en trappa bör uttryckas som en huvudregel.

Boverket kommenterar att vissa remissinsatser uppmärksammat att det finns problem kopplat till lås till hygienrum om någon svimmar inne på till exempel en toalett. Samtidigt finns en uppenbar integritetsaspekt i att kunna låsa om sig på toaletten. Boverket menar att den här typen av frågor löses bäst från fall till fall och att kravet på att dörren till ett hygienrum lätt ska kunna öppnas utan särskilt verktyg tas bort.

Boverket bedömer inte att förändringarna som nu föreslås är kostnadsdrivande eller får någon annan betydande påverkan.

Den nya författningen i sin helhet, som består av tre kapitel, föreslås träda i kraft den 1 januari 2025. Samtidigt upphävs motsvarande regler om säkerhet vid användning i Boverkets byggregler. Den nya författningen föreslås ha en övergångstid om ett år.

Boverket har remitterat förslaget till bl.a. Stockholms stad för yttrande.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, trafiknämnden och Stockholms Stadshus AB. Stadsbyggnadskontoret och Stockholm Stadshus AB har inkommit med kontorsyttranden. Exploateringsnämnden, fastighetskontoret miljö- och hälsoskyddsnämnden och trafiknämnden väljer att avstå från att svara på remissen.

Stadsledningskontoret anser att förslagen behöver ses i en helhet och att det återstår kritik gällande förskjutningen av tyngdpunkten i kvalitetssäkringen av den byggda miljön från förhandskontroll till efterkontroll

Stadsbyggnadskontoret lyfter kritik både gällande sakinnehållet i föreslagna förändringar samt processen för regelöversynen.

Stockholms Stadshus AB delar Boverkets bedömning att effekterna och konsekvenserna av den nya författningen blir små.

Föredragande borgarrådets synpunkter

Det är positivt att färre enskilda regler kan göra regelverket mer lättöverskådligt och skapa en mer effektiv hantering gällande ny- och ombyggnation samt förvaltning av byggnader. Flera av de föreslagna förändringarna innebär dock en förskjutning av ansvar till senare skeden i byggnadsprocessen och större åtagande för enskilda byggaktörer. I och med skiftet av funktionssättet för kontroll och byggprocessen skulle förändringar behöva ske under en övergångsperiod tills kompetens och adekvata kontrollsystem har kunnat etableras för en fungerande modell där byggaktörer och entreprenörer säkerställer gällande funktionskrav.

Konsekvenserna av en större grad av efterhandskontroller behöver analyseras utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv. Detta då förändringarna bland annat riskerar att leda till ökade kostnader för den enskilda byggaktören då upparbetade kostnader har realiserats redan innan kontroll genomförts. För kommunen som kontrollinstans finns också en risk för längre ledtider med fler platsbesök och ökade kostnader.

Föreslagna förändringar behöver också analyseras specifikt från ett finansieringsperspektiv då förändringarna för kommunen skulle innebära en förskjutning från avgiftsfinansierad verksamhet till anslagsfinansierad verksamhet. Detta skulle i så fall riskera att belasta skattekollektivet snarare än att den som drar nytta av en byggnation finansierar behövliga kontrollfunktioner.

Gällande Boverkets förslag till föreskrifter om säkerhet vid användning av byggnader är det positivt att bygga in skydd mot möjlig instängning av barn. Det kan samtidigt uppstå en problematik när myndigheter hamnar i en situation när de på långtgående sätt måste försöka räkna ut risker och alla de utrymmen där barn utan vuxentillsyn kan tänkas bli instängda rent teoretiskt. Det måste hanteras utifrån någon slags princip om allmänna bedömningar utifrån förnuft och rimlighet. Detta resonemang är något som stadsbyggnadskontoret utvecklar ytterligare som en del av sitt remissvar.

Jag delar även den kritik stadsbyggnadskontoret lyfter i sitt remissvar kring hantering av regelöversynen i enlighet vad som beskrivs i promemorian. I övrigt hänvisar jag till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Stockholm den 27 mars 2024

Jan Valeskog

Bilagor

1. Remiss - Boverkets förslag till föreskrifter om säkerhet vid användning av byggnader (extra remiss), dnr KS 2024/225-1.1
2. Samlat yttrande över remisser av Boverkets förslag till föreskrifter och allmänna råd (stadsbyggnadsnämndens tidigare yttrande), dnr KS 2024/225-9.2

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Ärendet

Den här remissen avser föreskrifter och allmänna råd om säkerhet vid användning av byggnader. Boverket har endast remitterat de delar som är förändrade jämfört med den tidigare remissen våren 2023. I övrigt hänvisar Boverket till just den tidigare remissen.

Förändringarna i den extra remissen rör vissa detaljer. Till exempel har vissa remissinstanser framfört att en avvikelse bör dokumenteras på något sätt även om inte ett särskilt beslut kring avvikelser fattas. Boverket delar den uppfattningen men föreslår inget särskilt formkrav.

Andra förändringar som berörs i extraremissen rör detaljer kring säkerhetskrav när barn förväntas vistas i byggnaden. Till exempel vad som gäller för öppningsbara fönster och balkongdörrar. En annan fråga är om det ska vara ett krav på höjd för räcken samt huruvida ledstänger på båda sidor om en trappa bör uttryckas som en huvudregel.

Boverket kommenterar att vissa remissinsatser uppmärksammat att det finns problem kopplat till lås till hygienrum om någon svimmar inne på till exempel en toalett. Samtidigt finns en uppenbar integritetsaspekt i att kunna låsa om sig på toaletten. Boverket menar att den här typen av frågor löses bäst från fall till fall och att kravet på att dörren till ett hygienrum lätt ska kunna öppnas utan särskilt verktyg tas bort.

Boverket bedömer inte att förändringarna som nu föreslås är kostnadsdrivande eller får någon annan betydande påverkan.

Den nya författningen i sin helhet, som består av tre kapitel, föreslås träda i kraft den 1 januari 2025. Samtidigt upphävs motsvarande regler om säkerhet vid användning i Boverkets byggregler. Den nya författningen föreslås ha en övergångstid om ett år.

Remissammanställningen

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, fastighetskontoret, miljö- och hälsoskyddsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, trafiknämnden och Stockholms Stadshus AB. Stadsbyggnadskontoret och Stockholm Stadshus AB har inkommit med kontorsyttranden. Exploateringsnämnden, fastighetskontoret, miljö- och hälsoskyddsnämnden och trafiknämnden väljer att avstå från att svara på remissen.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 6 mars 2024 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret konstaterar att föreliggande remiss utgör en av flera parallella ”extraremiss” som sammantaget rör omfattande förändringar av regelverket inom byggsektorn. Boverket har organiserat beredningen så att remissvaren bara ska avse

justerade delar. Stadsledningskontorets synpunkter från tidigare remissomgång kvarstår och har inget att anföra avseende de nu föreslagna justeringarna.

Stadsledningskontoret anser dock att förslagen måste ses i en helhet, och konstaterar att stadsbyggnadsnämnden i sitt remissvar framför relativt skarp kritik som rör dels Boverkets hantering av regelöversynen och dels det föreslagna regelverkets utformning. Kritiken är i huvudsak en upprepning av de synpunkter som lämnades i förra remissomgången, och rör förskjutningen av tyngdpunkten i kvalitetssäkringen av den byggda miljön från förhandskontroll till efterkontroll, förskjutningen av det faktiska ansvaret för dokumentation och bedömningar av funktionskraven från byggnadsnämnderna till byggaktörerna samt konsekvensen att fokus inom bygglovsområdet kommer att bli bevistokningstvister och förfarandefrågor, snarare än resultatet i form av den byggda miljön

Stadsledningskontoret konstaterar att remisstiden är kort och mängden material omfattande. Det har inneburit små möjligheter för staden att genomföra en fördjupad analys av förslagen.

Stadsledningskontoret föreslår att remissen anses besvarad vad som sägs i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Stadsbyggnadskontoret

Stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande daterat den 26 februari 2024 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsbyggnadskontoret väljer här att kommentera under ett antal underrubriker. I ett inledande stycke så förklarar kontoret också beredningsformen.

Ärendets beredning

Boverket har organiserat beredningen så att remissvaren bara ska avse justerade delar och att svaren inte ska inrymma annat. Remissinstanserna kan välja att tillstyrka, avstyrka eller tillstyrka med erinran, osv. Stadsbyggnadskontoret är dock av uppfattningen att resultatet då blir missvisande, detta då enskildheterna, även när de i visst avseende innebär förbättringar i förhållande till tidigare remiss, måste ses i en helhet. Mot bakgrund av den korta remisstiden, som inte tillåter vare sig tillräcklig begrundan eller byggnadsnämndens hantering, kvarstår kontoret huvudsakligen vid tidigare avgett remissvar (se bilaga), trots att vissa förbättringar och enskilda förtydliganden har skett inför extra remissen.

Övergripande synpunkter på förslagets innehåll

Den huvudsakliga kritik kontoret framförde i juni 2023 kvarstår. Det avser:

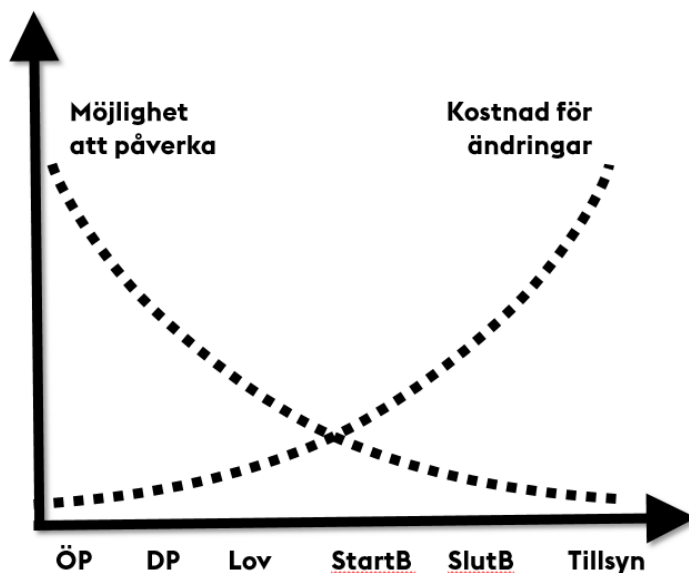
- Förskjutningen av tyngdpunkten i kvalitetssäkringen av den byggda miljön från förhandskontroll till efterkontroll.

- Förskjutningen av det faktiska ansvaret för dokumentation och bedömningar av funktionskraven från byggnadsnämnderna till byggaktörerna.
- Konsekvensen att fokus inom bygglovsområdet kommer att bli bevisstolkningstvister och förfarandefrågor, snarare än resultatet i form av den byggda miljön.

Förskjutningen av tyngdpunkten från förhandskontroll till efterhandskontroll innebär, som kontoret tidigare påtalat, 1) behov av en ny kompetensprofil i hela branschen, 2) en risk att eventuella vinster i form av frigjord kreativitet i branschen (vilket nuvarande system förvisso inte hindrar) inte uppvägs av kostnader till följd av efterkontroll och/eller rättningar av fel, samt 3) en förskjutning av bevisbördan från byggherren (förhandskontroll) till byggnadsnämnderna (tillsyn).

För kommunernas del innebär det också en förskjutning från avgifts- till skattefinansierad verksamhet när tillsynsverksamheten blir väsentligare del av processen. Dessutom innebär det att byggnadsnämndernas arbetsbelastning och ansvar ökar när beslut som ej kan delegeras får större betydelse i kvalitetssäkringen av den byggda miljön. Stadsbyggnadskontoret har svårt att se att samhällsekonomin som helhet har något att vinna på en sådan förändring. Det illustreras på ett bra sätt av den så kallade ”påverkanskurvan”:

Påverkanskurvan



Källa: Boverket

Förskjutningen av det faktiska ansvaret för dokumentation och bedömningar från byggnadsnämnderna till byggaktörerna sker på två sätt. Dels genom att byggaktörerna får ett större ansvar att göra avvikelsebedömningar och själva säkerställa att krav

uppfylls, dels att byggaktörerna får ett större utrymme att välja hur det ska redovisas och dokumenteras. Det innebär ökad risk för medvetna eller omedvetna brister och/eller fel i byggnationens genomförande. Dels ökar utrymmet för att så sker inom byggaktörens mandat. Dels ökar risken för brister eller misstag i handläggningen när den beslutande myndigheten inte kan kontrollera formerna för redovisning och bedömning. En ytterligare konsekvens är att sådana medvetna eller omedvetna brister och/eller fel i byggnationens genomförande även helt eller delvis kan spärra både miljöbalks- och PBL-tillsyn genom att systemet fokuserar på processen och utgår från dess dokumentation, och inte på det byggda resultatet. Det följer som en konsekvens av att, enligt stadsbyggnadskontorets analys, förslagen innebär att staten flyttar områden som idag hanteras inom miljöbalkssystemet till PBL-systemet. Det sker också utan att några konsekvensanalyser har gjorts, varken för tillämpningen eller resursåtgången. I större kommuner kan det innebära behov av att flytta kompetens mellan myndigheter samt ändrade finansieringsförutsättningar för den kommunala verksamheten.

Konsekvensen blir, enligt stadsbyggnadskontoret, sannolikt en förskjutning mot ökat inslag av bevisolknings tvister och tvister kring förfarandefrågor. Eftersom byggnadsnämndernas skäl att ingripa aktualiseras först senare i processen, när kostnaderna också ökar för byggaktören, så blir sannolikt resultatet en ytterligare "juridifiering" av byggprocessen. I och med förskjutningen till efterhandskontroll så flyttas också bevisbördan till byggnadsnämnderna. Det följer av att tillsynsverksamheten bedrivs utifrån straffrättsliga principer. Det kommer sannolikt att leda till fler rättsprocesser, delvis inom nya områden, och sannolikt kommer ansvarsfrågor, skadeståndsfrågor och kompensationsfrågor få ökad betydelse. För kommunerna kommer det att leda till delvis nya förutsättningar för både tjänstepersoner och lekmanstyret. Antingen kommer det att krävas en delvis förändrad kompetensprofil, eller så kommer det att leda till att byggnadsnämnderna mer sällan tar strid i komplexa ärenden. Det i sin tur kan leda till konsekvenser för tredje man genom sämre byggkvalitet och i vissa fall kanske också för andra delar av den kommunala verksamheten.

Implementering

För det fall Boverket skulle komma att genomdriva förslagen förordar kontoret en övergångstid om 5 år från det att föreskrifterna beslutas till dess de träder i kraft. Detta så att stabsmyndigheten, aktörssidan, överprövningsinstanserna samt kommunerna kan ställa om, anställa erforderlig kompetens, bygga upp kompetens, utveckla interna rutiner, mm. Bland annat bedömer kontoret att många ärenden kommer att bli så komplexa att en ensam handläggare eller kompetens inte kommer att kunna handlägga ett ärende själv.

Med anledning av de tolkningstvister som obönhörligen kommer att uppstå mellan byggaktörer och byggnadsnämnderna, för det fall förslagen till nytt system blir verklighet, menar kontoret att det överhuvudtaget inte bör införas om inte förfarande- och reduktionsbestämmelser justeras på lagnivån. Detta då förfarande- och

reduktionsbestämmelserna i praktiken innebär att byggnadsnämndernas handläggnings- och utredningsutrymme i realiteten är begränsade till endast tre veckor.

Noteringar om ”Extra remiss av Boverkets förslag till föreskrifter och allmänna råd om säkerhet i händelse av brand i byggnader”

Stadsbyggnadskontoret bedömer att det är positivt att inledningen har definitioner av specifika begrepp. Det är positivt att det finns krav på vad dokumentationen ska innehålla, exempelvis hur den analytiska dimensioneringen ska dokumenteras och att funktionskraven ska redovisas genom dokumenterade analyser eller jämförelser. Det är positivt att det tydliggörs att brandförsvarets/räddningstjänstens förmåga inte ska vara en förutsättning för brandskyddet i byggnaden, men att brandförsvarets/räddningstjänstens förmåga att göra en bra räddningsinsats ska säkerställas. Till sist anser stadsbyggnadskontoret att det är bra när syftet med bestämmelserna är redovisade eftersom det kan ligga till grund för tillämpningen och ha betydelse vid överprövning av bedömningar.

Stadsbyggnadskontoret är kritiskt till förslaget att projektering bedöms onödig vid ändring om ändringen i ”försumbar utsträckning” påverkar byggnadens förmåga att tillgodose tekniska egenskapskrav eller om projektering/dokumentation är ”uppenbart oskäligt”. Det öppnar för bevistolkningstvister. Vad innebär ”försumbart”? Vad är ”oskäligt”? På samma sätt är ”erfarenhet från den befintliga byggnaden” en komplicerande formulering. När innebär en ändring en ändrad förutsättning? Var går gränsen? Är dokumentation (ibland ej med verkligheten överensstämmande) eller faktiska förhållanden det centrala för bedömningen? Mot bakgrund av att boendesprinklersystem minskar behovet av andra brandskyddsåtgärder så är det en brist att det inte är tydligt definierat vad ett ”boendesprinklersystem” innebär, utöver några ospecifika kommentarer i den allmänna motiveringen (se exempelvis s. 49, 51 och 86). Mot bakgrund av att byggaktören har stor eget ansvar i de tidiga skedena, och byggnadsnämnderna får en roll i de senare skedena, när bevisbördan och konsekvenserna är större, så utgör alla otydligheter och öppna formuleringar en risk. Kontorets yttrande i denna del bör läsas ihop med den analys/yttrande som räddningstjänsten kommer att göra då de besitter specialkunskap på området. Remisstiden har inte medgett någon fördjupad utredning eller samordning från stadsbyggnadskontorets sida.

Noteringar om Extra remiss av Boverkets förslag till föreskrifter och allmänna råd om bärförmåga, stadga och beständighet i byggnader m.m.

Stadsbyggnadskontoret ser positivt på att dokumentationskrav införts.

Stadsbyggnadskontoret kvarstår dock vid tidigare redovisade ståndpunkt i övrigt.

Kontoret vill framhålla att Eurokoder, handböcker, programvaror, branschstandarder och branschöverenskommelser kommer att spela en avgörande roll vid tolkningen av konstruktionsreglerna. Detta innebär ökade krav på handläggaren, som förväntas ha god kännedom om samtliga dessa system. Kontoret är oroligt för att det kan bli

utmanande för nämnden att övervaka eventuella avvikelser som kan ha implementerats i byggherrens projektering. Kontoret ser att detta kommer leda till ett stort behov av specifik kompetens inom konstruktion för att säkerställa genomförandet av konstruktionsdelarna i byggprocessen. Även behov av ytterligare programvaror, samt kompetens för att använda dessa verktyg, kan komma att krävas. Det gäller särskilt i de fall eurokoder inte har hunnit implementeras eller i övrigt uppdateras i Sverige i tid. Då faller ett större ansvar på byggherren och byggnadsnämnden för att avgöra om författningens krav är uppfyllda (likaså i situationen att en författningsreglerad bestämmelse saknas för bedömningen av ett specifikt fall/företeelse). I de fall en byggaktör väljer att frångå de explicita kraven med hänvisning till författningens syfte krävs också förutsättningar för byggnadsnämnden att bedöma riktigheten i byggaktörens analys och argumentering. Stadsbyggnadskontoret bedömer att det kommer att kräva tillgång till hög kompetens inom området, om det blir vanligt förekommande, detta för att byggnadsnämnden inte ska kunna bedömas ha gjort sig skyldig till oaktsamhet i myndighetsutövningen eller hållas ansvarig för eventuella felaktigheter.

Noteringar avseende Extra remiss av Boverkets förslag till föreskrifter om bostäders lämplighet för sitt ändamål

Stadsbyggnadskontoret ser det som positivt att det tydligt uttalas att bostäder ska ha alla funktioner på plats. Det är också positivt att det tydliggörs att begreppet ”användbar” inte är knutet till en viss persons eller grups preferenser eller behov.

Stadsbyggnadskontoret ser samtidigt det som negativt att flera avgörande bedömningar skjuts framåt i processen. Byggnadsnämnderna ska explicit fatta beslut om mindre avvikelser avseende utformningskraven i bygglovsskedet, vilket i sig är positivt. Samtidigt ska byggaktören göra tolkning av dess innebörd. Byggaktören ska också göra lämplighetsbedömningar utifrån de grundläggande funktionskraven för en bostad. Byggnadsnämnden ska sedan ta ställning till bedömningarna i samband med slutbeskedsskedet. Det innebär ett stort utrymme, och ett stort eget ansvar, för byggaktören. Byggnadsnämnden får också ett stort ansvar genom att nämnderna, i de fall det aktualiseras, måste fatta beslut med stora konsekvenser för enskilda, oavsett om det är byggaktören, en köpare eller en hyresgäst som påverkas. Det är också byggnadsnämnderna som har den faktiska bevisbördan i det fall en konflikt om det byggda resultatets relation till gällande krav aktualiseras. En ytterligare dimension i frågan är att funktionskraven, så som de är formulerade, skapar otydlighet. Vad är en lämplig takhöjd i relation till den tänkta användningen? Det öppnar för många möjliga resonemang.

Noteringar avseende Extra remiss av Boverkets förslag till föreskrifter om krav på tomter m.m.

Stadsbyggnadskontoret har noterat få synpunkter, utöver de generella ovan, avseende det som denna extra remiss berör. Kontoret noterar dock att det kommer att det kan uppstå konflikter med lagnivån när ”barn” definieras enligt förslaget. Samtidigt ser

stadsbyggnadskontoret att det är motiverat att nyansera gruppen barn utifrån olika åldrar när det gäller behovet av skydd.

Noteringar avseende Extra remiss av Boverkets förslag till föreskrifter om skydd med hänsyn till hygien, hälsa och miljö samt hushållning med vatten och avfall

Stadsbyggnadskontoret noterar här ett antal saker som kommer att leda till utmaningar. En notering är att lagnivån och åtföljande olägenhetsprövning genom praxis förefaller gå längre än föreskriftsnivån avseende kravet på goda ljusförhållanden. Det kan komma att leda till komplicerade processer. Vidare noterar stadsbyggnadskontoret att det förutsätts finnas en dokumentation, samtidigt som uppdatering av projekteringshandlingar idag är en naturlig del av processen. Det kommer att kräva en stor omställning. Stadsbyggnadskontoret konstaterar också att föreslaget system innebär att både miljöbalkstillsyn och PBL-tillsyn kommer att styras av dokumentationen, som byggaktören har ensamt ansvar för. Det i sin tur kommer att försvåra ingripanden i startbeskedsskedet, liksom rättelser i slutbeskeds- och/eller tillsynsskedet. Eftersom en stor del av bebyggelsemiljön är gammal och bristfälligt dokumenterad så kommer även här frågan om dokumentationen och/eller korrekt identifiering av faktiska förhållanden att aktualiseras som det centrala.

Noteringar avseende Extra remiss av Boverkets förslag till föreskrifter om säkerhet vid användning av byggnader

Stadsbyggnadskontoret har noterat få synpunkter, utöver de generella ovan, avseende det som denna extra remiss berör. Kontoret ser att det är positivt att bygga in skydd mot möjlig instängning av barn. Kontoret ser samtidigt att det uppstår en problematik när myndigheter hamnar i en situation när de på långtgående sätt måste försöka räkna ut risker och alla de utrymmen där barn utan vuxentillsyn kan tänkas bli instängda, exempelvis, vad en femåring kan tänkas göra. Det måste hanteras utifrån någon slags princip om allmänna bedömningar utifrån förnuft ("rule of reason"). Samtidigt blir det svårare med sådana förhållningssätt när byggnadsnämnderna ska aktiveras sent i processerna, och när bedömningar kan få stora konsekvenser för enskilda.

Stockholms Stadshus AB

Stockholms Stadshus AB:s yttrande daterat den 20 februari 2024 har i huvudsak följande lydelse.

Koncernledningen delar Boverkets bedömning av effekterna och konsekvenserna av den nya författningen blir små.

Koncernledningen noterar att svarstiden för remissen är kort och att det därför inte var möjligt att vidareremittera Boverkets förslag till koncernens dotterbolag.