

Byggenheten

remiss@boverket.se

Vår referens: Jens Thystrup

E-post: miljo-byggnadsnamnd@lomma.se

Diariernr: MB-2023-604

Ert dnr: 3295/2022, 3680/2021, 6640/2022, 2478/2023, 2215/2021,
31/2022

Beskrivning av ärendet

Miljö- och byggnadsnämnden, Lomma kommun, har som remissinstans, från Boverket mottagit remiss avseende – *Boverkets förslag till föreskrifter om krav på tomter, tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- och orienteringsförmåga i byggnader, bostäders lämplighet för sitt ändamål, föreskrifter och allmänna råd om bärförmåga, stadga och beständighet i byggnader m.m. samt säkerhet i händelse av brand i byggnader*

Miljö- och byggnadsnämnden har tidigare (under juni månad 2023) inkommit med yttrande avseende - *Boverkets förslag till föreskrifter om skydd med hänsyn till hygien, hälsa och miljö* samt remiss avseende – *Boverkets förslag till föreskrifter om säkerhet vid användning av byggnader*. Nämndens huvudsakliga synpunkter avsåg vid det tidigare yttrandet konsekvenser till följd av regelförändringarna och dess föreslagna övergripande uppbyggnad och struktur, dess funktion och det arbetssätt som förutspås. Då uppbyggnad och struktur är den samma för de nu resterande föreslagna föreskrifter inom de s.k. *Möjligheternas byggregler* (och som nämnts ovan) kvarstår nämndens synpunkter alltså. Yttrandet är därför det samma som tidigare i all väsentlighet. Nämnden väljer också denna gång att framföra synpunkterna enhetligt för samtliga förslag på föreskrifter.

Miljö- och byggnadsnämnden vill inledningsvis framföra följande:

Nämnden finner att en genomgång av Boverkets byggregler är högst relevant. Nuvarande struktur kan upplevas svårnavigerad och i viss mån otydlig. Regelverket är idag uppbyggt och strukturerat på så vis att korsreferenser och hänvisningar mellan paragrafer, kapitel och överordnade lagrum bidrar till svårtolkade slutsatser om vad som ska gälla och när. Nämnden erfar att denna struktur bidrar till att tolkningar och slutsatser därför skiljer sig mellan kommuner och mellan olika tjänstemän. Det krävs idag väldigt mycket i fråga om resurser för att inom lagstadgad handläggningstid göra likvärdiga bedömningar. För att undvika stora skillnader mellan kommuner och mellan tjänstemän och för att hantera ärenden på ett fullgott sätt ser därför nämnden positivt på en översyn och en strukturell förändring av regelverket.

Positiv till strukturen

Miljö- och byggnadsnämnden ställer sig generellt positiv till det förtydligande av struktur som nu är föreslaget i föreskrifterna. Strukturen uppfattas positiv avseende bland annat tydlighet kring vad som ska hanteras gällande nybyggnation respektive ändringar av byggnader. Särskilt att innehållet komprimeras i sin helhet men också att vissa tidigare allmänna råd blir föreskrifter.

Även språket och de överlag kortfattade paragraferna ger ett generellt positivt intryck. Nämnden finner sammanfattningsvis att Boverkets mål för att uppnå en tydlig struktur därmed uppfylls.

Nämndens uppfattning i övrigt

Nämnden vill här framföra uppfattningen om regelförändringens innebörd. Erfarenheten från Nämndens sida är att byggherrar inte ska förstås utifrån ett och samma unisona perspektiv. Det är stor skillnad mellan den stora byggkoncernen och egenbyggaren som ansöker om bygglov en gång i livet. Nämndens uppfattning är att regelförändringen inte omfattar denna bredd av byggherrar som byggnadsnämnden har att hantera. Boverket missar att i avsnitt *innovation och nytänkande begränsas* lyfta kommunernas perspektiv och erfarenheter av diskussioner med byggherrar om hur allmänna råd ska tillämpas eller tolkas. Boverket anser idag att byggherrar måste *bevisa* att bindande regler kan uppfyllas på annat sätt än i de allmänna råden men har samtidigt inte bidragit med användbar och relevant vägledning för hur den processen bör se ut. Begreppet innovation och nytänkande används även som något positivt av sig självt vilket innebär att risken för negativa konsekvenser förbises. Det är inte beaktat för vem eller vilka som innovation och nytänkande ger ett negativt utfall, exempelvis ur ett socioekonomiskt perspektiv. Nämnden är särskilt frågande till om barnkonventionen beaktats i tillräcklig omfattning, särskilt med hänsyn till barns skilda socioekonomiska förutsättningar och sociala kapital. För att marknaden och samhället ska förse med fullgoda byggnader kräver det tydlighet från regelverket. Det är först vid kontakt med byggnadsnämnden som uppmärksamhet från byggherren många gånger tvingas riktas mot uppfyllande av tekniska krav. Dessa krav är inte alltid, och kanske ganska ofta, inte förenliga med byggherrens initiala vision om det slutliga resultatet av sin ombyggnad, tillbyggnad eller nybyggnad. Dock är det kraven som leder till ett fullgott byggnadsbestånd i samhället.

Sammanfattningsvis uppfattar Nämnden att förslaget på regeländringar lägger för stor tillit till att byggherrar vet och tänker på vilken nivå som är den för samhällets bästa. Det blir upp till byggnadsnämnderna att diskutera deras lösningar och upp till byggherrarna att bevisa att miniminivån är uppfylld. Förfarandet kommer kräva mycket resurser i form av kunskap, personal, ekonomi och tid. Nämnden utvidgar resonemanget om dessa konsekvenser nedan.

Reflektioner kring konsekvenser

Miljö- och byggnadsnämnden anser emellertid att förslaget till förändring av struktur och uppbyggnad av regelverket riskera innebära en mycket stor påverkan på möjligheten att uppnå det övergripande syftet med regeländringen. Förändringen innebär dels att de allmänna råden tas bort dels att hänvisningar till specifika standarder försvinner.

I remissutskicken redogör Boverket för sin medvetenhet för konsekvenser som kan antas uppkomma för byggnadsnämnderna samt för övriga berörda aktörer. Miljö- och byggnadsnämnden vill här framföra synpunkter avseende Boverkets redogörelse av konsekvenserna för just byggnadsnämnderna. Då konsekvenserna är beskrivna likvärdigt i båda remissförslagen väljer Nämnden att yttra sig i ett gemensamt svar gällande för båda:

Boverket framför under avsnitt ***Konsekvenser för byggnadsnämndernas handläggning, 1 st.*** att det efter en övergångsperiod kommer kunna skapas bättre förutsättningar för en effektiv administration med handläggningstider likt de vi har idag.

Nämnden tvivlar inte på Boverkets analys av handläggningstider kan komma att återgå till de tider som generellt finns idag, de är ju lagstadgade. Nämnden ställer sig dock frågande inför vilken avkall på kvalitet som kommer behöva göras för att hålla handläggningstiderna. Som framgår att Nämndens synpunkter nedan antas handläggningen efter regelförändringen kräva mer tid än idag. För att bibehålla dagens handläggningstider kommer det därför krävas avkall på viss granskning, viss redovisning samt att byggherrar anpassar sig efter Nämndernas krav utan större utrymme för diskussioner. I de fall där nämnder anpassat sitt arbets sätt till att ha kortare handläggningstider än de lagstadgade tiderna kommer det bli än svårare.

Under avsnitt *Konsekvenser för byggnadsnämndernas handläggning, 2 st. "Byggnadsnämnderna behöver kompetensutvecklas"* anför Boverket att kostnader initialt kommer att öka till följd av behovet av kompetensutveckling. Stycket avslutas med att inlärningskostnader oftast minskar när nya rutiner finns på plats.

Nämnden noterar att Boverket uttryckligen nämner att kostnader kommer att uppstå till följd av kompetensutveckling för så väl handläggare, inspektörer, chefer och politiker. Det finns, enligt Nämndens mening, ingen anledning att betvivla Boverkets påstående. Nämnden ser emellertid att förslaget generellt kommer att pressa upp kostnaderna. Detta då en allt högre konkurrens om kompetensen på en redan idag begränsad marknad kommer att uppstå. Någon egentlig återgång av kostnaderna för detta ser inte nämnden. Regelförändringen kommer innebära en initial och bestående kostnadsökning för landets miljö- och byggnadsnämnder.

Under *Konsekvenser för byggnadsnämndernas handläggning, 3 st. "Handläggningen kan ta längre tid i början"* skriver Boverket om vad de benämner "vanliga lösningar" och "nya lösningar" hur byggherrens val av dessa båda påverkar handläggningen.

Nämnden uppfattar det som om Boverket menar att handläggningen påverkas i en riktning beroende av lösning som väljs och att en riktning kommer vara mer resurskrävande än den andra. Om byggherren väljer lösningar som inte är lösningar som idag beskrivs i de allmänna råden kallar Boverket det *nya lösningar*. Lösningarna som idag anges i de allmänna råden ska då (i alla fall i större utsträckning) uppfattas som *vanliga lösningar* enligt så som Nämnden uppfattar Boverket. Nämnden vill här påpeka att när de allmänna råden tas bort så kommer det inte finnas några vanliga lösningar. Systemet nollställs och byggherren redovisar förslag på lösningar utifrån nya perspektiv. Det är ju det som är syftet med hela regelförändringen, att lösningar ska initieras av byggherren utifrån en kreativ marknad.

Fler betydande konsekvenser

Utöver de konsekvenser som Boverket själva tar upp i remissförslagen ser Nämnden flertalet andra betydande konsekvenser som förändringen bär med sig. Nedan utvecklar Nämnden uppfattningen om innebörden av förändringen av regelverket:

Handläggningstiderna äventyras

Avsaknaden av tydliga förhållningsregler, dvs borttagandet av allmänna råd och hänvisningar samt en mer generell öppenhet i form av funktionskrav, innebär att det i varje enskilt ärende kommer att behövas omfattande dokumentation. Tekniska samråd kommer förlängas då hänvisning till avsnitt och specifika paragrafer inte kommer kunna göras som idag. Varje föreslagna lösning kommer kräva systematisk granskning, avvägning och dokumentation. Slutsamråd och utfärdande av slutbesked kommer att kräva längre tid. Detta då avstämning mot dokumenterade lösningar ska göras i de enskilda fallen i mångt större omfattning än vad som är fallet med nuvarande regelverk. Den förlängda tiden kommer innebära kostnadsökning för sökande.

Kontrollplan och dokumentation

Förslaget leder till omfattande dokumentation av redovisade lösningar, riskbedömningar och sammanställande inför startbesked. Till skillnad från dagens uppbyggnad av kontrollsystemet där punkter i kontrollplanen stäms av mot avsnitt i byggreglerna (BBR) och där en miniminivå därmed i många fall är garanterad genom det allmänna rådet eller en standard kommer det nya systemet kräva helt andra kontrollpunkter i kontrollplanen. Systematiken och dokumentationen blir därmed omfattande. En fastställd kontrollplan måste gå att följa under de fem år som ett bygglov är giltigt. Det ska således vara möjligt för den kontrollansvarige och för byggherren att flera år senare veta vilken nivå kontrollpunkten avser. Utifrån detta måste en omfattande dokumentation tillfogas varje enskild lösning av funktionskraven och dess uppföljningspunkt i kontrollplanen.

Försvårande ställningstagande

Utifrån dagens regelverk kan avstämning göras mot specifika avsnitt i regelverket. Detta innebär att byggnadsnämnden vet att byggnader och byggnadsverk genom kontrollplanen uppfyller miniminivån som fastställts i de allmänna råden. Att i varje enskilt fall ta ställning till en lösning och en situation är inte bara tidskrävande utan även mycket svårt. Byggherren kommer ombedjas inkomma med riskanalyser i stor utsträckning. Miniminivåer finns inte att luta sig mot. Som exempel kan räckan på 90 cm nämnas. Denna nivå kommer inte längre godtagas utan en riskanalys.

Krav på ökad kompetens är svår att tillgodose

Byggherrar anlitar expertis inom olika områden. Detta gäller generellt för såväl de stora etablerade byggföretagen som engångsbyggaren utan egen kompetens. Redovisade lösningar för att tillgodose funktionskraven kommer därmed i mångt och mycket vara en produkt av en expert. Byggnadsnämnderna måste därmed kunna möta upp mot denna expertis för att slutligen godtaga det redovisade. Marknaden är redan idag begränsad för att hitta tillräcklig kompetens till byggnadsnämndernas inspektörstjänster. Med det nya systemet kommer det krävas expertis inom så gott som samtliga områden som det finns funktionskrav för. Nämnden finner tillgodoseendet av denna kompetens osannolik till följd av så väl brist på marknaden så väl av kostnadsskäl.

Lokala riktlinjer

Förslaget på förändring och borttagande av allmänna råd innebär att hänvisningen till standarder tas bort. Nämnden anser det förståeligt att denna hänvisning tas bort med utgångspunkt i att standarder som idag hänvisas till sällan är allmänt tillgängliga för gemene man. Borttagandet av hänvisningar innebär emellertid att nämnden kommer att hitta egna och nya vägar att förhålla sig till och göra sina bedömningar mot. Byggnadsnämndens ansvar för att uppfylla handläggningstider och servicenivåer leder till lokala riktlinjer. Riktlinjer kommer inte samordnas med andra kommuner och en uppsjö av regler kommer att råda över landet. En del riktlinjer kommer vara de samma som de nuvarande allmänna råden andra kommer anpassas efter lokala ställningstagande. Ovissheten om vad som gäller i kommunen kommer bli stor för byggherrarna.

Avsaknad av förutsägbarhet

För byggherrar och andra berörda aktörer kommer avsaknaden av ställningstagande i regelverket leda till oförutsägbarhet. För engångsbyggaren eller den byggherre som önskar planera och läsa om vad som gäller kommer möjligheten vara begränsad. Först vid kontakt och vid mer konkret ärendehantering kommer ställning kunna tas till vad som gäller för det specifika projektet. Berörda aktörer kan inte på förväg veta om dennes förslag på lösning uppfyller godtagbara miniminivå.

Större skillnader i bedömningar

Skillnader i bedömningen om godtagbara lösningar kommer med redovisade förslag på förändringar i regelverket bli stora. Vad som gäller i en kommun kommer inte gälla i en annan kommun. Det kommer även skilja sig mellan handläggare, mellan den erfarna och den oerfarne, mellan specialisten och mellan den allmänskunnige, mellan det tidigare ställningstagandet av den som avslutat sin anställning och den nya.

Stort personberoende

Ett visst personberoende finns alltid. Regelverket öppnar emellertid upp för stort personberoende. Den inspektör som är erfaren och den som är specialiserad inom specifika ämnesområden kommer kunna komma till bedömningar som den inspektör som inte är erfaren och den som inte besitter specialkunskaper kommer kunna göra.

Ökad risk för påtryckningsaktioner

Regelverksförändringen innebär att byggherren i mångt mycket större utsträckning än idag ska redovisa lösningar som denne önska få bekräftade och godtagbara. Den resursstarke byggherren kommer genom sin status och sitt erfarenhetskaptal indirekt kunna pådriva, inte minst den nya och oerfarne, inspektören. Nämnden vill här vara tydlig med att påståendet inte är ett uttryck för farhågor om otillbörlig påtryckning utan för den indirekta påverkan samspelet mellan byggherren och den nytillträdde (eller för den delen den erfarne) inspektören kan leda till.

Branschtunga aktörer på lokal nivå bestämmer nivån

Med det nya förslaget på tillvägagångssätt finns en uppenbar sannolikhet i att de lokala aktörerna avgör nivån för godkändhet. I synnerhet det stora och branschtunga. Det innebär att lokala nivåer sätts utifrån vissa aktörers redovisade standarder. Det kan vara byggherrar men även producenter och tillverkare med produkter starkt förankrade i en region. De lokala riktlinjerna kommer därmed att anpassas och skilja mellan regioner där inflytelserika aktörer har olika nivåer, mått eller standarder att erbjuda den lokala marknaden. De små och medelstora aktörerna kommer därmed få svårt att hävda sig.

Försvårande för standardiserade produkter på marknaden

Utifrån dagens regelverk vet marknaden vilka standarder på byggnation och varor som är anpassade till godtagbara kravnivåer. När regelverket öppnar upp för en mer oförutsägbar och föränderlig kravnivå kommer även standardiseringen av lösningar inom samhällsbyggnad försvåras. I en region kan en stark aktör få sina produktmått godtagna och i förlängningen accepterade som gällande kravnivå. Övriga tillverkare får därmed svårt att anpassa sina produkter efter de olika gällande kravnivåerna i olika regioner. Detta scenario är direkt motsägelsefullt med syftet och förhoppningen med förslagen på ändringar i regelverket.

Otydlighet i ansvarsfördelningen

Nämnden ställer sig undrande till ansvarsfördelningen avseende godtagbara lösningar. Byggherren ska redovisa en lösning som byggnadsnämnden ska godtaga (om än efter bedömning). Byggherren har ansvaret för byggnaden samtidigt som det är nämnden som godtar byggherrens redovisade lösning. Om regelverket inte ger nämnden ledning om vilken nivå som ska råda kommer nämnden i praktiken enbart dokumentera en redovisad lösning. Om denna inte visar sig gångbara eller felaktig uppstår ett vakuum i ansvarsfördelningen på ett sätt som inte är fallet idag.

Vad granskas mot vad

När regelverket uttryckligen anger att hänvisningar till standarder inte längre ska göras kommer på så sätt som idag uppstår frågan om hur granskningen egentligen ska gå till. Så som det uppfattas kan det förenklat uttryckas enligt följande:

Byggherren redovisa sin önskade lösning. Byggnadsnämnden, genom inspektören, godtar lösningen. Lösningen dokumenteras noggrant. Vid slutsamråd kommer byggnadsnämnden granska lösningen mot dokumenterad redogörelse. Det vill säga; någon granskning av utförande mot uppsatt regelnivå kommer inte göras. I praktiken kommer granskning av att byggherren gjort som denne själv önskat vara det som görs.

Vilken standard ska gälla

I de redovisade författningsförslagen anges det något motsägelsefullt att hänvisningar till standarder inte är önskvärt. Dels till följd av att standarder inte är allmänt tillgängliga och dels då standarder

motverkar den utvecklingspotential och kreativitet som marknaden besitter. Samtidigt nämns att det är önskvärt att standarder tas fram och används. Enligt Nämndens uppfattning finns inga skäl att tveka på att standarder kommer att tas fram och att standarder kommer att hänvisas till. När regelverket inte i sig anger nivåer och inte heller anger vedertagna standarder uppstår emellertid frågan om vilken standard som kommer gälla för ett specifikt egenskapskrav. Hur ska marknaden och berörda aktörer kunna veta vilken standard som är gällande. Boverket anger till och med att standarder bör hållas uppdaterade vilket är en tillförlit som Nämnden i viss mån förhåller sig skeptisk till. När en standard inte längre uppdateras kommer tillförliten sannolikt förläggas till annan tillgänglig standard. Det kan till exempel vara standarder i form av lokala riktlinjer som inte i tillräcklig mån uppdateras eller framtagna branschstandarder. Det kommer också bli oförutsägbart för vilken branschstandard som tillämpas i den aktuella kommunen. Är det en lokal framtagna standard eller en mer landsomfattande?

Fördyrande för såväl byggherrar som för kommunen

Omfattande redovisningar kommer att krävas från den sökandes sida innan startbesked kan utfärdas. Sannolikt kommer konsultkostnader uppstå i mycket större utsträckning än idag. Nämnden ställer frågan om vem som kommer att stå för den kostnaden. Sannolikt så är det byggherren eller köparen som betalar. Regeländringen innebär utifrån detta ett fördyrande av marknaden. Även den tidigare nämnda ökade tidsåtgången kommer fördyra byggherrarnas projekt.

Svårigheter i överklagningsprocesser och i tillsynskeden

Vid en prövning efter meningsskillnader kommer ställning behöva tas till om den godtagna och redovisade lösningen för att uppfylla ett visst funktionskrav varit korrekt. Att inte ha ett tydligt regelverk att hänvisa till kommer då bli försvårande. Frågan uppstår om det är byggherren som redovisat en bristfällig lösning eller har byggnadsnämnden godtagit en bristfällig lösning? Det kommer bli svårt för byggnadsnämnden att förelägga en byggherre att bringa ett byggnadsverk i ordning när det först kommer att krävas en utredning om vilken lösning som ska gälla i det specifika fallet. Vidare kan frågan ställas om vem som ska stå för kostnaden för utredning vid anmälan om att ett byggnadsverk inte uppfyller egenskapskravet. Idag kan det i viss utsträckning utredas huruvida den standard som anges via regelverket uppfylls. Samma enkelhet finns inte vid en utredning mot ett icke befintligt standardiserat regelverk.

Uppfattning om att byggherrar önskar förutsägbarhet

Vad Nämnden erfar så är det önskvärt från byggherrarnas sida att det finns en tydlighet, en standard och en förutsägbarhet. Byggherrar vill kunna planera sina projekt, ha handfasta regler om vad som gäller. Vid meningsskillnader i olika ärenden mellan byggherrar och byggnadsnämnden är det önskvärt att ha tydliga regelverk att luta sig mot även tolkningen av bestämmelsen skiljer. Det är inte önskvärt att diskussionen handlar om vilken standard eller vilket numeriskt mått som ska gälla.

Helhetsintrycket av regelförändringen

Nämnden finner syfte och mål med förslagen till de s.k. möjligheternas byggregler goda. Att ta bort de allmänna råden för att inte låsa lösningar kan enligt Nämndens mening öppna för ett mer mångfasetterat sätt att uppfylla gällande funktionskrav på. Att inte hänvisa till standarder har redan nämnts som förståeligt utifrån standardernas otillgänglighet. Nämnden finner dock att de konsekvenser som redovisats ovan är så pass betydande och sannolika att förslaget i sin helhet inte uppfyller syftet och målet med förändringen. Nämnden ser inte att förändringen kommer att leda till mer unison bedömning eller likvärdig hantering. Nämnden ser inte heller att systemet leder till ökad förutsägbarhet och enkelhet för marknaden att skapa fler innovativa och kreativa sätt att uppfylla funktionskraven på.

Sammantaget finner Miljö- och byggnadsnämnden att förslaget leder till betydande konsekvenser på sådant vis att förslaget ej kan tillstyrkas.

FÖR MILJÖ- OCH BYGGNADSNÄMNDEN

Enligt delegation

Jens Thystrup

Miljö- och byggnadsnämndens ordförande

Digitale Signaturer

Signerad med: BankID
Signerad av: JENS THYSTRUP
Datum: 2023-08-24 11:45 +02:00