

Tillgänglighetssakkunnigas
riksförening

2020-05-15

Diarienummer
001/2020

Ert diarienummer
Fi2019/04318/BB

Regeringskansliet
Finansdepartementet
103 33 STOCKHOLM

fi.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över betänkandet **SOU2019:68 Modernare Byggregler - förutsägbart, flexibelt, förenklat**, **SOU 2019:68**, dnr **Fi2019/04318/BB**

Branschföreningen TILRF, Tillgänglighetssakkunnigas riksförening, lämnar härmed synpunkter på Kommittén för modernare byggreglers slutbetänkande *"Modernare byggregler – förutsägbart, flexibelt och förenklat"*, SOU 2019:68.

TILRF är en rikstäckande, ideell intresseorganisation för personer som är yrkesverksamma som certifierade sakkunniga av tillgänglighet enligt TIL 2.

Tillgänglighetssakkunnigas riksförenings ställningstagande

1. TILRF avstyrker förslaget (9.2) om principerna för reformering av BBR men håller med om att det finns en hel del i BBR som behöver förtydligas och förklaras.
2. TILRF avstyrker förslaget (9.3) om nya föreskrifter för bostäder i BBR kap 3:2 men håller med om att en översyn behöver göras.
3. TILRF avstyrker förslaget (9.4) om införandet av en ny myndighet kallad Byggkravsnämnden och ansluter till de synpunkter Boverket lämnat i sitt remissvar (2020-03-31, Dnr 742/2020).
4. TILRF avstyrker förslaget (9.6) om borttagande av ombyggnad i PBL men menar att begreppen ändring, ombyggnad, tillbyggnad respektive underhåll behöver ses över.
5. TILRF avstyrker förslaget (9.7) om ändring av kontrollsystemet och avskaffande av kontroll genom certifierad sakkunnig.
6. TILRF tillstyrker förslaget (9.7.5) om att vissa tekniska egenskapskrav bör prövas redan i bygglovet.

I slutbetänkandet finns ett stort fokus på sakkunnigkontroll och tillgänglighet. Det är dessa områden som TILRF:s medlemmar verkar inom och som vårt svar fokuserar på. I de här frågorna ansluter vi oss i huvudsak till Boverkets ställningstagande 2020-03-31 med Dnr 742/2020. Vi vill dock förklara våra ställningstaganden närmare i det följande.

Allmänt om kommitténs betänkande

TILRF instämmer i att lagstiftningen är svårtolkad och bör genomlysas med ambitionen att skapa förutsättningar för bättre regulefterlevnad, bättre konkurrens och ökat byggande.

Det finns en del goda förslag i betänkandet men som helhet anser vi att det inte kommer att bidra till vare sig tydligare eller enklare föreskrifter. Det skulle inte heller leda till ökad konkurrens eller ökat byggande vilket var syftet med uppdraget. Vi anser att förslaget i slutänden skulle medföra försämrade regeluppfyllnad av tillgänglighetskraven och även försvåra själva processen att nå dit.

Vi upplever att det saknas konsekvensanalyser för en stor mängd av de förslag och påståenden som kommittén gör. Det gäller t ex konsekvenser för jämställdhet och tillgänglighet samt "bättre förutsättningar för nytänkande och innovationer". Vi kan inte se att slutsatserna är tillräckligt underbyggda och i vissa fall saknas underlag helt. Det gäller t ex uppfattningen att god tillgänglighet orsakar höga byggkostnader. I flera fall verkar förslagen vara baserade på enskilda tyckanden, t ex att sakkunnigkontroll inte i tillräcklig omfattning har ökat kvalitén i svenskt byggande. Den ståndpunkten har ingen grund i de enkätsvar som redovisas i betänkandet, tvärtom. Vår samlade erfarenhet av arbetet som tillgänglighetssakkunniga är att våra kontroller eliminerar en stor mängd felaktigheter som annars skulle ha byggts in i byggnaderna.

Det framstår som om kommittéarbetet inte har genomförts av tillräcklig insikt om förhållandet mellan lagstiftningens utformning och projekterings- och byggprocessen samt inte heller av hur förhållandena inom byggbranschen i praktiken ser ut.

Brukarperspektivet saknas nästan helt. När det gäller bostäder borde det ha varit av intresse att inhämta synpunkter från boende, både yngre och äldre och också från till exempel hemtjänstens organisationer.

Förslagen i betänkandet förefaller främst tillmötesgå byggherrar och stora byggföretag. Vår bedömning är att förslagen med stor sannolikhet skulle komma att medföra en sänkt grundnivå på tillgänglighet i det framtida byggnadsbeståndet. Detta skulle innebära sämre boendekvalitet, missgynna personer med funktionsnedsättning, medföra ökade kostnader för bostadsanpassning och därmed föra över kostnader från byggherrarna till samhället.

Förslaget på nytt kontrollsystem som helt utgörs av byggherrens egenkontroller skulle i sig medföra en betydligt ökad belastning på kommunerna. Det skulle medföra risk för att antingen det nya byggnadsbeståndet beviljas slutbesked trots allvarliga avvikelser från tillgänglighetskraven eller stora kostnader för byggföretagen för att bygga om redan färdigställda byggnader.

Med den stora frihet som kommittén har fått så finns det frågor som borde ha utretts för att förenkla och förtydliga regelverket. Som exempel på detta kan nämnas tydliggörande av gränsdragningen mellan bygglagstiftningen och arbetsmiljölagen, tillgänglighetskraven på arbetsplatser samt tydliggörande av när kravet på hiss ställs i bostadshus.

1. Principer för reformering av BBR (9.2)

Förutsägbarhet och flexibilitet

Det finns en motsättning i att ett regelverk ska vara både flexibelt och förutsägbart. Flexibilitet medger ett visst tolknings- och innovationsutrymme och skapar därmed en oförutsägbarhet.

Tydlighet är det viktigaste för att en bygglagstiftning skall vara förutsägbart. Regelverket måste vara lätt att överblicka och att förstå. Det behöver finnas en grundnivå och det måste vara lätt att verifiera om en lösning uppfyller kraven. För den som följer lagstiftningen och även de allmänna råden är förutsägbarheten redan idag stor och lagar och föreskrifter gäller lika i hela landet. Men lagstiftningen är svårtolkad och kunskapen om lagstiftningen är generellt sett dålig.

Funktionskrav och de allmänna råden

Vi ställer oss mycket tveksamma till kommitténs förslag att ta bort de allmänna råden, inklusive hänvisningarna till standarder, och att föreskrifterna i största möjliga utsträckning enbart ska utformas som funktionskrav. Detta kommer möjligen att göra lagstiftningen kortare, men vare sig enklare, tydligare eller mer förutsägbart. Själva benämningen Allmänt råd är olycklig.

Hänvisningar till bland annat standarder

Vi avstyrker kommitténs förslag att ta bort hänvisningen till standarder, t ex bostadsstandard SS 914221:2006, ett ovärderligt, forskningsbaserat material som de allmänna råden hänvisar till. Kunskapen om vilka mått som krävs för att ta sig fram med rullstol finns i standarden. Tar man bort den skulle det undanröja det stöd som byggherrar och arkitekter behöver för att kunna projektera bostäder. Standarder är ofta också sammankopplade. Exempelvis ger standarder för hjälpmedel för personer med rörelsenedsättning underlag för de mått som återfinns i bostadsstandard. Detta gäller t ex dörrbredder och manöverutrymme. Hänvisningen i ett allmänt råd eller motsvarande ger redan idag möjligheter att välja ett likvärdigt alternativ, vilket ger den flexibilitet kommittén eftersträvar.

Bemyndiganden mellan myndigheter

Av direktivet framgår att kommittén ska se över fördelningen av bemyndiganden mellan myndigheter som t ex Arbetsmiljöverket och Boverket. Detta har dock gjorts i väldigt liten utsträckning. Ansvar för att ställa krav på tillgänglighet på arbetsplatser behöver t ex samordnas mellan myndigheterna. I BBR kap 3 saknas idag tydliga krav på arbetsplatser förutom de anvisningar som finns om när undantag från tillgänglighetskraven kan medges.

2. Nya föreskrifter för bostäders lämplighet i BBR (9.3)

Förslaget att flytta vissa funktionskrav från BBR till PBF

Kommittén föreslår att kraven om vilka utrymmen i lägenheter som ska vara avskilda, avskiljbara och kunna överlappa varandra samt vilka utrymmen som ska ha fönster ska flyttas till PBF. Anledningen skulle vara att de "ger uttryck för ett politiskt ställningstagande". Vi ifrågasätter att funktionskrav i bostäder kan anses vara en politisk fråga liksom att politiker skulle ha kompetens att bedöma detta. Vi anser dessutom att det är viktigt att bygglagstiftningens krav inte är utspridda på flera olika föreskrifter och förordningar. TILRF avstyrker förslaget att flytta dessa krav till PBF.

De föreslagna föreskrifterna i avsnitt 3:2 i BBR

Kommittén har lagt ett oproportionerligt stort fokus på bostäder. De föreslagna nya föreskrifterna och de lägenhetsexempel som redovisas i kap 11 avslöjar en stor okunskap när det gäller bostäders funktionalitet och tillgänglighet.

Förslaget för bostäder om max 35 kvm

TILRF uppfattar att kommitténs förslag gällande bostäder i huvudsak fokuserar på minskad bostadsyta. Det nämns att det också finns annat som styr kostnaden för en bostad, men någon närmare analys görs inte. Med dagens regler byggs redan lägenheter med liten yta, där de flesta funktioner överlappar varandra. Kommittén föreslår att de minsta lägenheterna (för permanent boende) skall få samma funktionsnivå som studentbostäder (mer av tillfälligt boende), där alla tre funktionerna - sovplats, umgänge och utrymme för måltid kan överlappa varandra. Med förslaget kommer det alltså inte längre att krävas plats för vare sig matbord eller för säng i vårdläge i bostäder om max 35 kvm. Förutom att bostäderna inte blir tillgängliga blir funktionaliteten så låg att det kan bli svårt för t ex äldre människor att alls kunna bo i dessa bostäder.

Förslaget för bostäder större än 35 kvm

Det finns idag i BBR ett mycket bra formulerat funktionskrav:

"En bostad ska dimensioneras och disponeras med hänsyn till sin långsiktiga användning och utformas med hänsyn till det antal personer som ska bo där."

Detta grundläggande funktionskrav frångås helt i betänkandet. Där föreslås istället att för bostäder större än 35 kvm kan köksbänklängd, antal sittplatser för samvaro och måltider samt antal garderober minskas till de minimikrav som idag gäller för bostäder för en till två personer. Kravet på säsongsförråd tas bort för alla bostäder. I enkäterna som ligger till grund för betänkandet framkommer att förvaring är något som uppskattas och som de boende ofta vill ha mer av än vad som krävs enligt dagens regelverk.

Inredningskraven som kommittén föreslår i bilaga 4 är så lågt ställda att det finns risk att bostäderna i verkligheten inte kommer att bli funktionella. I större bostäder kommer tro-

ligen större matbord att behövas än vad bostaden kan vara projekterad för. På samma sätt kan en större sittgrupp och fler garderober behövas. Om de fria ytorna har använts för kompletterande inredning är sannolikheten stor att bostaden inte längre fungerar för en person med funktionsnedsättning.

TILRF har svårt att förstå kommitténs förslag (sid 524) på udda, geometriska former för samvaro och fritid.

Bänklängden mellan ho och spis föreslås minskas till 600 mm. Dagens minimimått på 800 mm medger att en rullstolsburen person kan använda bänkytan efter att bänkskåpet demonterats. Förslaget med minskad bänklängd kan medföra att en bostadsanpassning blir mer omfattande och kostsam.

I förslaget framhålls att bostäderna skall möjliggöra dels för enskilda personer i en familj och dels för personer som inte utgör en familj men som delar bostad att kunna dra sig undan i eget rum. För att detta ska fungera behöver minimikraven på sovrummens yta öka.

Kommittén föreslår att kravet på tillgänglig parsäng i lägenheter större än 55 kvm helt ska utgå. Detta innebär att en rullstolsburen person kanske inte längre kan dela parsäng med sin make/maka.

Variation av lägenheters planlösningar

I betänkandet nämns att detaljerade krav för lägenheter hämmar möjligheterna till variation av lägenheters planlösningar. Vi hävdar att måttkrav inte hämmar möjligheten till varierande planlösningar med bibehållen tillgänglighet och funktion. Med måttkrav finns ändå ett stort antal olika möjligheter att projektera och bygga en bostad för ett visst antal personer på en given yta. Det går att bygga smart, med kunskap om kraven, genom att överlappa nyttjandeytor och placera utrymmen på rätt ställe i rätt förhållande till varandra.

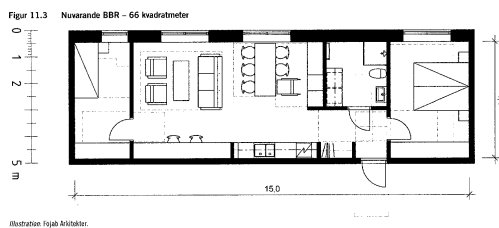
Driver tillgänglighetskraven upp byggkostnaderna?

Ett antagande i Modernare byggregler är att tillgänglighet kostar pengar. Kommissionen hänvisar till bland annat till rapporter Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag, SBAB och Svenska Byggbranschens utvecklingsfond, SBUF. I en studie som SBUF har tagit fram konstateras att minskade ytor och sänkt kvalitet kan leda till sänkta boendekostnader. SBUF bortser dock från krav på tillgänglighet men även från krav på buller och parkering. Utredningen är inte tillräckligt precis för en slutsats att tillgänglighet är en stor kostnadsdrivande faktor. I studien från SBAB redovisas inte hur beräkningarna är gjorda varför det är svårt att dra de slutsatser ur rapporten som kommittén gör. Kommitténs förslag synes enbart ta sikte på byggnadsindustrins önskemål om mindre bostadsyta utan hänsyn till bostadskvalitén. Förslaget skulle innebära stora samhällskostnader för bostadsanpassning.

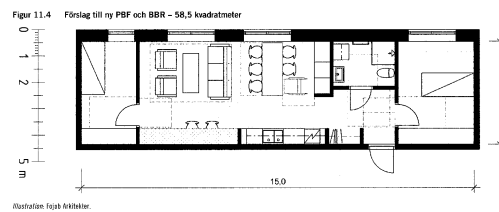
Tillgänglighet handlar även om kvarboende för äldre och arbetsvillkor för personal i hemsjukvård och omsorg. De sammantagna samhällseffekterna av ändringar i bygglagstift-

ningen kan vara långtgående och svåra att överblicka. Om lägenheterna inte är möjliga att bostadsanpassa kan specialbostäder behöva byggas. Att bygga tillgängligt från början är att bygga för ett hållbart samhälle.

Med exemplet nedan redovisar kommittén hur borttagandet av parsängskravet kan minska en bostadsyta med 7,5 kvm. Kommittén har valt att illustrera förslaget med en ovanligt långsträckt bostad som från början innehåller stora överytor och där parsängssovrummet upptar hela bostadens bredd. Storleken på den minskade yta som skulle bli resultatet av att ta bort parsängen beror huvudsakligen på att överytorna har minskat. Med en ännu längre exempellägenhet hade minskningen av ytan kunnat påvisas vara ännu större. Från att ha varit en bostad för tre personer blir det istället en bostad för två personer. Vi anser att kommitténs redovisning är anmärkningsvärd och vi har svårt att förstå vad poängen med förslaget är.



Med parsäng



Utan parsäng

TILRF avstyrker kommitténs förslag på nya föreskrifter i BBR kapitel 3:2. Förslaget motsvarar varken de grundläggande funktionskraven i BBR eller FN-konventionen om rättigheter för personer med nedsatt rörelse- och orienteringsförmåga.

3. Förslag på införande av Byggkravsnämnd (9.4)

TILRF anser att kommitténs förslag om inrättande av en Byggkravsnämnd är ogenomtänkt och innehåller flera felaktigheter. Vi bedömer att förslaget inte skulle resultera i mer samstämmiga bedömningar bland landets kommuner. Vi kan konstatera att det finns stora brister i kommitténs insikt om projekteringsprocessen. Det är oklart vilket underlag som ska granskas vid utfärdandet av ett tidigt förhandsbesked. Ett förhandsbesked om att en byggnad kan antas komma att uppfylla bygglagstiftningens krav säger ingenting om hur lagkraven är tillgodosedda när den väl står färdig. För att kunna granska tekniska egenskaper, vilket nämns i förslaget, behöver bygghandlingar finnas. De utförs sällan innan bygglov är beviljat.

Eftersom en byggnad även behöver anpassas till platsen är förslaget att det också ska vara möjligt att söka förhandsbesked för bara vissa delar. Gränsdragningen mellan vad som ingår i förhandsbeskedet eller inte torde vara svår att säkerställa. Vi anser att varken den föreslagna bemanning av Byggkravsnämnden eller uppdraget som sådant är rimligt. Handläggningstiderna skulle bli extremt långa.

TILRF ställer sig bakom den kritik som framförts i Boverkets remissvar daterat 2020-03-31, dnr 742/2020 och avslår förslaget.

4. Borttagande av ombyggnad ur PBL (9.6)

TILRF anser att gränsdragningen mellan vad som utgör ombyggnad, annan ändring och underhåll inte alltid är lätt att göra trots att en hel del information finns att hämta på Boverkets hemsida och ur rättspraxis. Ett exempel på svårigheten är kommitténs egen exemplifiering på sidorna 546-549. Enligt PBL 8 kap 2 § punkt 2 Ombyggnad torde följdkrav inte ställas på det sätt som kommittén redovisar.

TILRF anser att de tre begreppen behöver förtydligas. TILRF anser att följdkrav tillämpade i relation till ändringens omfattning, byggnadens tekniska och kulturhistoriska förutsättningar är viktiga och höjer byggnadens standard och långsiktig användning. Där följdkraven uppfattas som otydliga bör de förtydligas. Det är möjligt att begreppet ombyggnad behöver ersättas med ett annat begrepp men lösningen är inte att ta bort innebörden.

TILRF ställer sig bakom den kritik som framförs i Boverkets remissvar daterat 2020-03-31, dnr 742/2020 och avstyrker förslaget att ombyggnadsbegreppet ska utgå, men håller med om att begreppen ombyggnad, annan ändring och underhåll behöver förtydligas.

5. Kontrollsystemet och borttagande av certifierade sakkunniga (9.7)

Med början 1987 flyttades tillsyns- och kontrollansvaret för de tekniska egenskapskraven från kommunen till byggherren. Det har därefter varit kommunens ansvar att ställa krav på vilka egenkontroller som ska redovisas av byggherren. Till byggherrens hjälp infördes rollen som kvalitetsansvarig (numera kontrollansvarig). Det visade sig därefter att lagkraven för kulturvärden och tillgänglighet sällan var uppfyllda. För ca tio år sedan infördes därför bl a certifierade sakkunniga enligt TIL2 i PBL. Sedan dess har denna roll utvecklats och en stor kunskapsbas har byggts upp. Förslaget att ta bort certifierade sakkunniga innebär att gå tillbaka till läget som det var för tio år sedan.

Enligt kommittén finns flera brister i systemet med certifierade sakkunniga - det saknas sakkunniga för vissa tekniska egenskapskrav och de sägs inte täcka in hela landet. Den sakkunnige kan anses stå i beroendeställning till byggherren och kommittén menar att korrektheten i utlåtandena av den anledningen kan ifrågasättas. Certifieringsorganen uppges inte hantera klagomål på de sakkunniga i erforderlig utsträckning.

I betänkandet redovisas få rapporter om klagomål på certifierade tillgänglighetssakkunniga och 96 % av de kommuner som svarat på frågan anser att "*tillgänglighetsutlåtandena ofta eller i stort sett alltid uppfyller kommunens behov eller att de är mycket nöjda med det arbete som tillgänglighetssakkunniga utför i kontrollprocessen*" (sid 338). Detta visar att de certifierade tillgänglighetssakkunnigas arbete till största delen fungerar bra och gör stor nytta. Vi som är certifierade enl TIL2 har under senare år sammanslutit oss i en riksforening med medlemmar från hela landet, från Karesuando i norr till Trelleborg i söder. TILRF arbetar mycket med att skapa en samsyn när det gäller tolkning av lagkra-

ven. Istället för att ta bort sakkunniga enligt TIL2 skulle vår roll kunna utvidgas till att omfatta även utformningskrav och barnsäkerhet vilket många av oss redan idag arbetar med.

Kommitténs förslag är att inte skärpa kontrollen av certifieringsföretagen utan istället att ta bort certifierade sakkunniga ur PBL. Kontrollsystemet föreslås ändras till att endast utgöras av byggherrens egenkontroll trots att kommittén själv redovisar samstämmig information från olika aktörer om att byggherrens egenkontroll inte medför färre avvikelser från lagkraven utan i princip är "en pappersprodukt". Byggnadsinspektören blir därmed den som, vid några arbetsplatsbesök, ska kontrollera allt som idag kontrolleras av bl a certifierade sakkunniga. Han/hon ska även avgöra om huruvida eventuella innovationer uppfyller lagkraven. Denna arbetsuppgift förefaller vara helt omöjlig. Det är obegripligt hur kommittén kan lägga fram detta förslag. Det skulle inte komma att fungera.

TILRF avstyrker den föreslagna ändringen av kontrollsystemet inklusive borttagandet av certifierade sakkunniga ur PBL. Vi ser gärna vidare utredningar om hur kontrollprocessen kan förbättras och hur vår roll kan vidareutvecklas.

6. Förslaget om att vissa tekniska egenskapskrav bör prövas redan i bygglovet (9.7.5)

Uppdelningen av kraven på en byggnad i utformningskrav och tekniska egenskapskrav har inte tillräcklig grund i projekteringsprocessen och har visat sig vara svår för byggbranschens aktörer att förstå. I bygglovsskedet projekteras inte dessa krav åtskilt utan de hänger tätt samman och beror av varandra. Kommunens granskning inför bygglov omfattar dock endast utformningskraven och avvikelser från de tekniska egenskaperna lämnas därhän. Uppmärksammade avvikelserna först under byggskedet och åtgärdandet påverkar även utformningen kan det medföra stora kostnader. Förutom enklare föreskrifter skulle det innebära en kostnadsbesparing för byggbranschen om kommunens granskning inför bygglov innefattar allt som normalt framgår av bygglovsritningar.

TILRF tillstyrker förslaget om att vissa tekniska egenskapskrav bör prövas redan i bygglovet.

Slutkommentar

Vi som är certifierade sakkunniga behöver tolka bygglagstiftningens många krav dagligen och har god insikt i projekterings- och byggprocessen och förstår var problemen finns. Denna kunskap ställer vi gärna till förfogande i ett fortsatt arbete med modernisering och förtydligande av regelverket.

TILLGÄNGLIGHETSSAKKUNNIGAS RIKSFÖRENING, TILRF

Elisabeth Lundgren, ordf

Remissvaret har utarbetats av styrelsen gemensamt. Styrelsens sammansättning www.tilrf.se

TILRF, Tillgänglighetssakkunnigas riksförening
info@tilrf.se
Ordförande: Elisabeth Lundgren, 0704-95 57 60