



Anmälan av ärenden avgjorda på delegation enligt uppdrag av stadsbyggnadsnämnden

Ärenden finns förtecknade på en lista daterad 2024-03-06, och
den finns tillgänglig på stadsbyggnadsnämndens sekretariat.
Listan omfattar beslut fattade fr o m 2024-02-01 t o m 2024-02-29

Delegationsbeslut - sammanställning

52, 4.4.1 Planbesked

		Antal
Planbesked	Bifall	2
	Total	2

55, 6.2 Dispensärenden

		Antal
Naturskydd	Bifall	4
	Total	4
Strandskyddsdispens	Bifall	1
	Total	1

572 Bygganmälan ÄPBL

		Antal
Beslut	Bifall	1
	Total	1
Startbesked	Bifall	1
	Total	1

575, 5.1, 5.2, 5.3, 5.4 Bygglov/startbesked/
slutbesked/tillsynsbeslut

		Antal
Beslut	Avskrivet	29
	Avvisat	4
	Bifall	8
	Total	41
Interimistiskt slutbesked	Bifall	35
	Total	35
Lovbeslut	Avskrivet	58
	Avvisat	9
	Bifall	78
	Total	145
Slutbesked / slutbevis	Avvisat	9
	Bifall	209
	Total	218
Startbesked	Avskrivet	15
	Avvisat	3
	Bifall	216
	Total	234
Strandskyddsdi spens	Bifall	1
	Total	1
Tillsynsbeslut	Utan åtgärd	2
	Total	2

576, 577, 7.1 Tillsyn

		Antal
Beslut	Utan åtgärd	2
	Total	2
Startbesked	Bifall	1
	Total	1
Tillsynsbeslut	Avskrivet	5
	Utan åtgärd	25
	Total	30

Anmälan av bostadsanpassningsärenden avgjorda på uppdrag av stadsbyggnadsnämnden

Ärendena finns förtecknade på en lista daterad 2024-03-06, och finns tillgänglig på stadsbyggnadsnämndens sekretariat.

Listan omfattar beslut fattade i bostadsanpassningsärenden fr o m 2024-02-01 t o m 2024-02-29 gällande bostadsanpassningsbidrag (61 och 9.1), reparationsbidrag (9.2) och återställningsbidrag (9.3).

	61, 9.1	9.3	Total
Avskrivet	42	0	42
Avslag	32	0	32
Bifall	329	10	339
Bifall/Avslag	12	0	12
Bifall/Ändring	66	0	66
Bifall/Ändring/Avslag	5	0	5
Total	486	10	496



Stadsmättningsärenden m.m. vid stadsbyggnadsnämndens sammanträde 2024-03-21

STADSMÄTNINGSÄVDELNINGEN

Godkända lantmäteriförrättningar enligt lista den 5 mars 2024: 7 st.

**Delegationsbeslut i personalärenden**

(enligt stadsbyggnadsnämndens beslut den 20 december 2021 § 3)

Beslutet rör: Amanda Horwitz

Beslutet avser: Deltagande under fastighetsmässan MIPIM i Cannes 12-14 mars 2024.

Beräknad kostnad: ca 18 000 kr

Stockholm 2024-02-13

Beslutande:

Jan Valeskog

Beslutet sänds till registratorn för vidare befordran till sekretariatet för anmälan till stadsbyggnadsnämnden

Stadsbyggnadskontoret

Fleminggatan 4
Box 8314
104 20 Stockholm
Telefon 08-508 27 300
stadsbyggnadskontoret@stockholm.se
stockholm.se

Handläggare
Wictor Hammar
Telefon +46 08-508 27 498**Till**
Kommunstyrelsen/Rotel II**Yttrande över remiss av Boverkets förslag till
föreskrifter (KS Dnr 2024/224, 2024/223, 2024/222,
2024/221, 2024/226, 2024/225)**

Stadsbyggnadsnämnden har fått ovanstående remisser. På grund av kort svarstid svarar stadsbyggnadskontoret direkt till kommunstyrelsen genom detta kontorsyttrande, omfattande ärendena 2024-02456, 2024-02454, 2024-02450, 2024-02447, 2024-02464, 2024-02460

Bakgrund

Under senvåren 2023 behandlades sex remisser inom bygglovsområdet, omfattande drygt 1100 sidor.

Remisser senvåren 2023
Remiss av Boverkets förslag till föreskrifter och allmänna råd om säkerhet i händelse av brand i byggnader
Remiss av Boverkets förslag till föreskrifter och allmänna råd om bärförmåga, stadga och beständighet i byggnader m.m.
Remiss av Boverkets förslag till föreskrifter om bostäders lämplighet för sitt ändamål
Remiss av Boverkets förslag till föreskrifter om krav på tomter m.m.
Remiss av Boverkets förslag till föreskrifter om tillgänglighet och användbarhet för person med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga i byggnader
Remiss av Boverkets förslag till föreskrifter om ändring i Boverkets byggregler (2011:6) – föreskrifter och allmänna råd samt upphävande av Boverkets allmänna råd (2011:27) om analytisk dimensionering av byggnader och Boverkets allmänna råd (2013:11) om brandbelastning

Remisserna innehöll förslag till föreskrifter och allmänna råd inom bygglovsområdet.

De remitterade förslagen kom av att regeringen gett Boverket i uppdrag att se över bygg- och konstruktionsregler. Inom ramen för projektet *Möjligheternas byggregler* hade också föreslagits att Boverkets byggregler (2011:6) (BBR) skulle ersättas av ett antal nya grundförfattningar. Dessa skulle vara mindre detaljerade än byggreglerna och istället fokusera på funktionskrav.

Med något undantag föreslogs vart och ett av de utformningskrav och tekniska egenskapskrav som omfattas av BBR att regleras i en separat författning. Även kraven på tomter i 8 kap. 9 § PBL föreslogs utgöra en egen författning.

I början av februari 2024 remitterades nu ett antal ”extra remisser” med justerade förslag från Boverket inom ett antal områden.

Ärenderubrik	Dnr. KS	Dnr. SBN	Dnr. Boverket
Extra remiss av Boverkets förslag till föreskrifter och allmänna råd om säkerhet i händelse av brand i byggnader	KS 2024/224	2024-02456	31/2022
Extra remiss av Boverkets förslag till föreskrifter och allmänna råd om bärförmåga, stadga och beständighet i byggnader m.m.	KS 2024/223	2024-02454	2215/2021
Extra remiss av Boverkets förslag till föreskrifter om bostäders lämplighet för sitt ändamål	KS 2024/222	2024-02450	2478/2023
Extra remiss av Boverkets förslag till föreskrifter om krav på tomter m.m.	KS 2024/221	2024-02447	3295/2021
Extra remiss av Boverkets förslag till föreskrifter om skydd med hänsyn till hygien, hälsa och miljö samt hushållning med vatten och avfall	KS 2024/226	2023-02464	29/2022
Extra remiss av Boverkets förslag till föreskrifter om säkerhet vid användning av byggnader	KS 2024/225	2024-02460	30/2022

Remissinstanserna har fått en mycket kort remisstid. Remitterande myndighet efterfrågar bara kommentarer på *förändringar* i förhållande till de tidigare remisserna och efterfrågar endast konkreta ändringsförslag, företrädesvis i en av den remitterande myndigheten utformad blankett som endast medger konkreta förändringsförslag.

Stadsbyggnadskontorets synpunkter

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

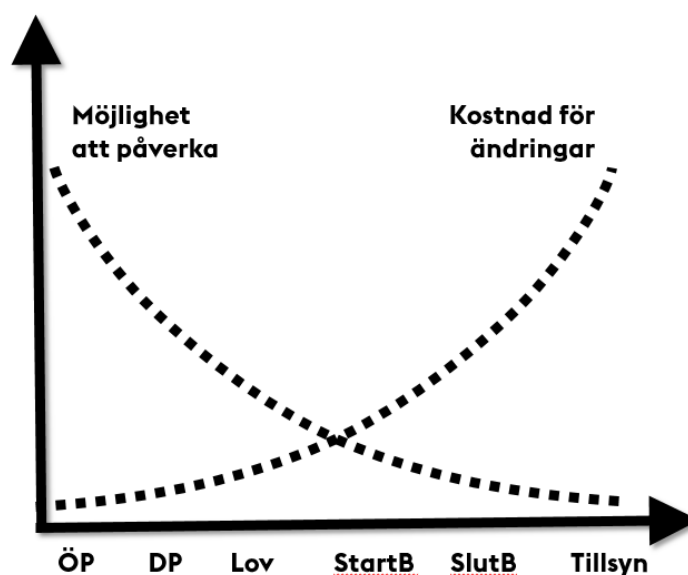
Den huvudsakliga kritik kontoret framförde i juni 2023 kvarstår. Det avser:

- 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 bevistolkningstvister 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, skadestandsfrågor och kompensationsfrågor få ökad betydelse. För kommunerna kommer det att leda till delvis nya förutsättningar för både tjänstepersoner och lekmannastyret. 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 grupps 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 förslaget 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.

Torkel Kjellman
Tf. förvaltningschef

Bilaga 1: Samlat yttrande över remisser av Boverkets förslag till föreskrifter och allmänna råd 2023-08-01

Handläggare
Henrik Bergshem
Isak Karlsson
Josef Vaziri
Lorentz Brännström
Seherzada Selimovic
Tim Pohl**Till**
Kommunstyrelsen Rotel II

Samlat yttrande över remisser av Boverkets förslag till föreskrifter och allmänna råd

Boverket har remitterat sex stycken remisser om förslag till föreskrifter till Stockholms stad. Kommunstyrelsen har i sin tur, bland annat, remitterat förslagen till stadsbyggnadsnämnden för yttrande. Med anledning av den korta svarstiden lämnar stadsbyggnadskontoret ett så kallat kontorsyttrande. Stadsbyggnadskontoret har, efter samråd med kommunstyrelsen, valt att besvara remisserna i ett sammanhållet yttrande.

SAMMANFATTNING

Bakgrund

Regeringen har gett Boverket i uppdrag att se över gällande bygg- och konstruktionsregler. I arbetet med översynen har Boverket skickat ut remisser om förslag till nya föreskrifter. Inom ramen för projektet Möjligheternas byggregler föreslås att Boverkets byggregler (2011:6) (BBR) ersätts av ett antal nya grundförfattningar. Med något undantag föreslås vart och ett av de utformningskrav och tekniska egenskapskrav som idag omfattas av BBR att regleras i en separat författning. Även Boverkets föreskrifter till kraven på tomter i 8 kap. 9 § PBL föreslås utgöra en egen författning.

Målet för Boverkets regelarbete är att författningsförslaget ska ha en tydlig struktur där krav ställs på funktion. Författningsförslaget formuleras som teknik- och materialneutrala verifierbara funktionskrav.

De nya författningarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2024 med undantag för den författning som behandlar det tekniska egenskapskravet Energihushållning och värmeisolering, vilken föreslås träda i kraft vid ett senare tillfälle.

StadsbyggnadskontoretFleminggatan 4
Box 8314
104 20 Stockholm
Telefon 08-508 27 300
stadsbyggnadskontoret@stockholm.se
stockholm.se

Förteckning över remisser:

Ärenderubrik	Antal sidor	Dnr. KS	Dnr. SBN	Dnr. Boverket
Remiss av Boverkets förslag till föreskrifter och allmänna råd om säkerhet i händelse av brand i byggnader	529	KS 2023/609	2023-07344	31/2022
Remiss av Boverkets förslag till föreskrifter och allmänna råd om bärförmåga, stadga och beständighet i byggnader m.m.	244	KS 2023/608	2023-07348	2215/2021
Remiss av Boverkets förslag till föreskrifter om bostäders lämplighet för sitt ändamål	105	KS 2023/607	2023-07361	2478/2023
Remiss av Boverkets förslag till föreskrifter om krav på tomter m.m.	108	KS 2023/606	2023-07366	3295/2021
Remiss av Boverkets förslag till föreskrifter om tillgänglighet och användbarhet för person med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga i byggnader	117	KS 2023/605	2023-07370	3680/2021
Remiss av Boverkets förslag till föreskrifter om ändring i Boverkets byggregler (2011:6) – föreskrifter och allmänna råd samt upphävande av Boverkets allmänna råd (2011:27) om analytisk dimensionering av byggnader och Boverkets allmänna råd (2013:11) om brandbelastning	16	KS 2023/604	2023-07374	6640/2022

Ärendets beredning

Ärendet har beretts av stadsbyggnadskontoret där flera specialistfunktioner inom bland annat juridik, bygglovshandläggning samt från byggnadsinspektörssidan, som bland annat inrymmer området brand, deltagit.

Detta yttrande diarieförs i samtliga sex ärenden hos stadsbyggnadskontoret.

I flera delar tolkar kontoret konsekvenserna av förslagen som att en ansvarsförskjutning sker från förhands- till efterhandskontroll, vilket ställer högre krav på byggaktörer. Förslagen får effekter på branschen som helhet i form av både kompetensförsörjning och potentiell resursförstöring. Det förutsätter en hög kompetens och ett högt ansvarstagande från både byggherrar och entreprenörer, eftersom det förutsätter att alla åtgärder uppfyller funktionskrav, utan föregående prövning. Eftersom så inte är fallet idag så förutsätter förslagen, för att uppnå sitt mål, en bransch med högre kompetens och ett högre ansvarstagande i förhållande till idag, i de delar det brister. I annat fall kommer det att medföra resursförstöring, i form av åtgärder som behöver rättas i efterhand, eller en sänkt standard i byggnationen. För kommunerna innebär detta en förskjutning från avgiftsfinansierad verksamhet till anslagsfinansierad verksamhet. Det saknas bedömning av vilken effekt detta får för kommunernas finansiering.

En förskjutning från förhandskontroll till efterkontroll bedöms leda till en kraftigt ökad utmaning för tillsynsverksamheten. Eftersom förutsättningarna för tillsynsverksamheten skiljer sig från övriga PBL-systemet genom att 1) bevisbördan ligger på kommunen, och 2) delegationsmöjligheten är mer begränsad, så innebär det att byggnadsnämnderna och dess förtroendevalda själva måste ta ett

större ansvar för beslutsfattandet, vilket i syn tur kommer att förändra förutsättningarna för kommunerna. Eftersom dessa ärenden 1) aktualiseras när en stor andel av byggherrens kostnader redan har upparbetats och 2) det är större risk för att tredje man påverkas (bostadsköpare, verksamhetsutövare, mm), så är det tveksamt om det kommer att vara en välkommen förändring när det samtidigt ska innebära sammansatta funktionsbedömningar av tekniska funktioner. Förslaget innebär även en bevisproblematik för samtliga berörda aktörer.

En förskjutning från förhandskontroll till efterkontroll bedöms även leda till en kraftigt ökad utmaning för tillsynsverksamheten. Eftersom dessa ärenden innebär komplicerade bedömningar av tekniska funktioner så bedömer kontoret att det kommer att kräva omfattande resursförstärkning för att stödja lekmanbeslutsfattarna, innebära längre tidsutdräkt samt därmed högre kostnader totalt sett.

Förslagen medför en ökad skadeståndsrisk till följd av kravet på en samlad helhetsbedömning för avvikelser, vilket i sin tur kommer att ställa krav på en större kompetens hos de kommunala myndigheterna, bland annat genom fler arbetsplatsbesök. En yrkesgrupp som särskilt bedöms påverkas av detta är byggnadsinspektörer. Mer komplicerade processer ställer högre kompetenskrav, vilket bidrar till en ökad sårbarhet hos berörda myndigheter i fråga om ett ökat behov av medhandläggare i ärendeberedningen.

Kontoret ser även risk för att dialogen kring bedömningar av funktionskrav kan komma att innebära att kommunen i allt högre grad anklagas för bristande myndighetsutövning alternativt bristande eller felaktig informationsgivning, med risk för ersättningskrav för konsekvenserna.

Säkerhet i händelse av brand i byggnader

Stadsbyggnadskontoret ser positivt på förslag till nya föreskrifter och instämmer i Boverkets resonemang om att färre regler gör att regelverket blir mer överskådligt. Kontoret ser positivt att en del allmänna råd kopplat till standarder som är lämpliga att använda behålls eftersom det gör det enklare att avgöra ifall föreskrifterna uppfylls. Kontoret är positiv till att bevisbördan då ligger på byggherren att visa att en annan standard än den som är angiven i allmänt råd, är minst lika bra eller bättre än den standarden.

Den nya regelmodellen tydliggör att det är byggherren som har ansvaret för att en åtgärd uppfyller alla krav i författningen. Det är byggherren som i sin projektering ska avgöra om en mindre avvikelse från en föreskrift kan tillämpas. Därefter är det nämndens

uppgift, som för övriga regler, att inför start- eller slutbesked bedöma om byggherren har tillämpat reglerna på ett korrekt sätt.

Kontoret befarar att det blir svårt för nämnden att bevaka olika avvikelser som kan ha inarbetats i byggherrens projektering. I den nya regelmodellen framgår det inte vart nämnden ska klargöra om mindre avvikelse från föreskrifterna har godtagits – jämfört med nuvarande allmänt råd till avsnitt 1:21 BBR. Det nya förslaget öppnar även upp för mindre avvikelse inför slutbesked, vilket är en ändring mot nuvarande BBR, även här krävs det ett förtydligande.

Kontoret anser att Avdelning III. Ändring av byggnader kap 9 och kap 10 lämnar öppet för stort tolkningsutrymme avseende vilka avsteg som är tillåtna vid ändring av byggnader. Det anges att avsteg från säkerhetsnivån får göras under vissa omständigheter om säkerhetsnivån blir godtagbar, samtidigt som avsteg inte får göras i större omfattning än vad som anges i kap 10. Samtidigt anges det i förslaget att avsteg får göras i större omfattning än vad som anges i kap 10, om uppfyllandet av kraven är oskäligt eller bara leder till försumbart bättre brandskydd. Kontoret är inte negativt inställd i sig till att försumbara avsteg tillåts och att oskäliga krav inte behöver uppfyllas. Kontorets farhåga ligger i att formuleringarna öppnar upp för stort tolkningsutrymme, vilket kommer leda till att fler meningsskiljaktigheter om huruvida säkerhetsnivå är godtagbar uppstår mellan kontoret och byggherrar, samt räddningstjänsten.

Kontoret ser även positivt på mer tydlighet kring kravet på dokumentation vad gäller projektering och utförande, fackmannamässighet, riskbedömning vid avsteg samt införande av kontroller som är oberoende av de kontroller som tas upp i kontrollplanen.

Stadsbyggnadskontoret är positivt inställt till förslaget där det tydliggörs hur analytisk dimensionering ska redovisas om hela eller delar av brandskyddet verifierats genom analytisk dimensionering.

Kontoret är positivt inställt till att det i förslaget är angivet att en funktionsbaserad utformning ska vara verifierad utan att räddningstjänstens förmåga utgör en förutsättning för utformningen. Detta eftersom det underlättar kontorets prövning om huruvida funktionskraven uppnås, eftersom sannolikheten för meningsskiljaktigheter mellan byggherren och räddningstjänsten (om kraven uppfylls eller inte) som kontoret sedan ska ta ställning till, minskar.

Kontoret är negativt inställd till att allmänt råd i nuvarande avsnitt 5:333 om dimensionerande personantal tas bort och inte ersätts med något preciserat krav eller behålls som allmänt råd. Detta då

kontoret befarar att oseriösa byggherrar kommer ha ett egenintresse av att räkna personantalet mycket låg, vilket leder till att säkerhetsnivån kan komma att sänkas jämfört med om det allmänna rådet hade behållits.

Kontoret är positivt inställd till att det i förslaget är angivet att en brandskyddsdokumentation ska upprättas om åtgärden är lov eller anmälningspliktig och påverkar byggnadens säkerhet i händelse av brand, eftersom detta är förtydligande av kraven jämfört med i BBR där det vid ändring av brandskyddet enbart funnits som allmänt råd att en brandskyddsdokumentation bör upprättas.

Kontoret är dock negativt inställd till formuleringen i Avd. I 1 kap. 20 § om att en brandskyddsdokumentation inte behöver upprättas om det är ”uppenbart obehövligt”, då den formuleringen lämnar öppet ett stort tolkningsutrymme om vad som är uppenbart obehövligt. Detta trots de angivna exemplen i konsekvensutredningen om vad som kan anses vara ”uppenbart obehövligt” (enkla väderskydd i kollektivtrafiken, komplementbyggnader på högst 15 m² och enkla friliggande ved- eller redskapsskjul eller vid små ändringar i befintliga byggnader). Kontorets förslag är att fler exempel presenteras som en icke-uttömmande lista, på liknande sätt som gjorts idag i Boverkets allmänna råd (2012:12) om anmälan för åtgärder som inte är bygglovspliktiga.

Sammanfattningsvis är kontoret orolig för att hanteringen av bedömningen av funktionskraven, särskilt baserat på analytiska dimensioneringar, kommer att bli svår. Detta kan leda till förlängda handläggningstider, mer omfattande tekniska samråd, fler remisser till räddningstjänsten och fler vägrade start- och slutbesked. Dessutom kommer det att bli svårare för tillsynsmyndigheten att genomföra sin tillsyn eftersom flera allmänna råd har tagits bort.

Bärförmåga, stadga och beständighet samt krav på tomter m.m.

Kontoret ser positivt på förslag till nya föreskrifter och instämmer i Boverkets resonemang om att färre regler gör att regelverket blir mer överskådligt.

Författningsförslagets struktur på tre avdelningar gör det enklare att tillämpa reglerna, särskilt vid uppförande av nya byggnader och vid ändring av byggnader. Det är oklart i förslaget om en ändrad användning ska tillämpa avdelning 2 eller avdelning 3, detta behöver förtydligas.

Kontoret ser även positivt på mer tydlighet kring kravet på

dokumentation vad gäller projektering och utförande, riskbedömning vid avsteg samt införande av kontroller som är oberoende av de kontroller som tas upp i kontrollplanen.

Förslaget innebär nya kontrollmoment (15§), det är dock oklart i förslaget när dokumentation ska begäras in, vad kontroller, utöver kontrollplan, ska innehålla och om dokumentation kring kontroller ska lämnas in till byggnadsnämnden eller inte. Detta krav kan misstolkas och likställas med dagens egenkontroller i kontrollplan, och behöver således förtydligas.

I det aktuella förslaget föreslås att allmänt råd kvarstår till viss del, tillskillnad från tidigare förslag, där de allmänna råden tas bort helt. Det nya förslaget öppnar upp för tillämpning av andra konstruktionsregler än de europeiska då eurokoderna blir allmänt råd. Kontoret befarar att detta medför att specifik kompetens inom konstruktion behöver anställas för att kunna säkerställa att andra konstruktionsregler är likvärdiga eurokoderna. Kontoret ser det därför som ett bättre alternativ att redan i inledande föreskriftsbestämmelser göra en hänvisning till eurokoderna för att underlätta tillämpningen på området(ena).

Den nya regelmodellen tydliggör att det är byggherren som har ansvaret för att en åtgärd uppfyller alla krav i författningen. Det är byggherren som i sin projektering ska avgöra om en mindre avvikelse från en föreskrift kan tillämpas. Därefter är det nämndens uppgift, som för övriga regler, att inför start- eller slutbesked bedöma om byggherren har tillämpat reglerna på ett korrekt sätt.

Kontoret befarar att det blir svårt för nämnden att bevaka olika avvikelser som kan ha inarbetats i byggherrens projektering. I den nya regelmodellen framgår det inte vart nämnden ska klargöra om mindre avvikelser från föreskrifterna har godtagits – jämfört med nuvarande allmänt råd till avsnitt 1:21 BBR. Det nya förslaget öppnar även upp för mindre avvikelser inför slutbesked, vilket är en ändring mot nuvarande BBR, även här krävs det ett förtydligande.

Eurokoder, handböcker, programvaror, branschstandarder och branschöverenskommelser kommer att få en viktig roll vid tolkning av konstruktionsreglerna. Det ställer ökade krav på handläggaren som ska kunna två system.

Vidare framgår det av konsekvensutredningen att kommunernas efterfrågan på standarder kan minska till följd av att hänvisningar till standarder tas bort, samtidigt som efterfrågan på standarder också kan öka i takt med att byggherrar i större utsträckning föreslår lösningar som är baserade på standarder.

Kontoret instämmer inte med det ovan nämnda då nämnden inför start- och slutbesked vill kunna säkerställa vilken standard och förekommande metoder på området, samt vad byggherren verifierat mot.

Sammanfattningsvis befarar kontoret att bedömningen av att föreskrifterna uppfylls kommer bli svårhanterat, vilket kommer att resultera i längre handläggningstider samt längre ledtider i byggprocessen. För kommunen kommer förslaget exempelvis innebära längre tekniska samråd, behov av kallelser till nya tekniska samråd för kompletterande villkor, svårare bedömningar om huruvida kraven enligt PBL-systemet är uppfyllda vid slutbeskedsprövningar och för tillsynsmyndigheten kommer det att bli avsevärt svårare då majoriteten av de allmänna råden tas bort.

Kontoret har noterat att den nya regelmodellens indelning skiljer sig från tidigare. Den aktuella remissen är indelad i tre *avdelningar*, medan exempelvis "säkerhet vid användning av byggnader" är indelad i tre *kapitel*. Indelningarna borde vara desamma, för att undvika förvirring.

Bostäders lämplighet för sitt ändamål samt tillgänglighet och användbarhet för person med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga

Reglerna om bostäders lämplighet innehåller dubbla krav. Dels utformningskrav om lämplighet i lovprövningen, dels tekniska egenskapskrav.

Om bygglovsprocessen ska vara förutsägbar och enkel, vilket varje omarbetning av lagen har handlat om sen införandet av ÄPBL så behövs så många tydliga bestämmelser och avvägningar i lag eller förordning som möjligt.

Vissa delar av bygglovsprövningen går inte att specificera då de är kopplade till en specifik kommuns egna avvägningar, såsom kulturvärden och anpassningskraven. Tillgänglighetskraven är något som går att standardisera då byggnaderna ser likadana ut och används på samma sätt oavsett kommun. Ändringarna är inte i linje med detta utan lägger till ytterligare ett avvägningsmoment till prövningen som tidigare varit tydligt både för byggherrar och handläggare, oavsett vilken kommun dessa har varit verksamma i.

Att lägga fler avvägningar på handläggaren ställer krav på en hög kompetens och erfarenhet för samtliga handläggare i kommunerna. Avvägningar för hur olika byggnadstyper ska uppfylla tillgänglighetskraven bör inte göras av enskilda handläggare utan av mer specialiserad kompetens för att skapa samsyn och förutsägbarhet redan på förordningsnivå.

I gällande byggregler finns möjligheten att uppfylla tillgänglighetskraven på andra sätt än vad som anges i allmänna råd, om sökande kan visa på att en alternativ lösning uppnår samma funktion som redovisas i föreskriften. Om sökande inte vill använda alternativa lösningar så kan den följa de mått som står i allmänna rådet samt i Svensk standard för att vara säker på att funktionskravet i föreskriften uppfylls. Att ta bort dessa allmänna råd och hänvisa till relevanta och vedertagna standarder riskerar att innebära att diskussionen landar i vilka standarder som är relevanta och vedertagna, snarare än i om en åtgärd uppfyller funktionskravet eller inte. Om det fortsättningsvis är måtten i Svensk standard som används får ändringen begränsad verkan. Förtydliganden vilka standarder som avses tillämpas eller vilka krav på förfarande för att ta fram en standard bör förtydligas för att inte skapa diskussion kring standardens autenticitet.

Ändring i Boverkets byggregler (2011:6) – föreskrifter och allmänna råd samt upphävande av Boverkets allmänna råd (2011:27) om analytisk dimensionering av byggnader och Boverkets allmänna råd (2013:11) om brandbelastning

Kontoret är negativt inställt till förslag om att Boverkets allmänna råd (2011:27) "BBRAD", upphävs och ersätts med standarder, då en resurs som tidigare varit kostnadsfri nu blir till en avgiftsbelagd standard, vilket bidrar till ökade kostnader för framförallt mindre byggherrar, men även mindre kapitalstarka kommuner och räddningstjänster.

Kontorets anser att det är viktigt att de standarder som ersätter BBRAD blir färdigställda innan BBRAD upphävs, då kontoret befarar att utan BBRAD eller ett motsvarande alternativ blir det svårt för nämnden att granska de analytiska dimensioneringar som görs. Ifall BBRAD upphävs utan att ersättas av ett likvärdigt alternativ kan det för kommunen innebära längre tekniska samråd, fler remisser till brandförsvaret och fler vägrade startbesked.

Kontoret har inga övriga synpunkter, förutsatt att de standarder som ersätter BBRAD bidrar till en motsvarande eller högre säkerhetsnivå på det brandskydd som idag projekteras med hjälp av BBRAD, samt att de standarder som ersätter BBRAD på motsvarande eller bättre sätt än BBRAD underlättar för kommunen i granskningen av analytiska dimensioneringar.

Kontoret har inga synpunkter på att BBRE upphävs. Kontoret ser positivt på att motsvarande innehåll i BBRE angående brandbelastning förs in i grundförfattningen om säkerhet i händelse av brand i byggnader.

Sammanfattning

Konsekvenserna av att ärenden riskerar hamna i svåra bevistolkningstvister blir mycket resurskrävande, särskilt som det kommer att tangeras både offentlig- och civilrättsliga aspekter. Stockholms stad har inom området flertalet exempel på ärenden som pågått i flera år, bland annat inom brand och tillbyggnader, där aktörssidan åberopat sakkunnigintyg som först efter noggrann granskning inte visat sig styrka följsamhet till PBL-systemets reglering och krav.

Kontoret ställer sig kritiskt till det processuella tillvägagångssättet, särskilt i fråga om remissmaterialets omfattning i relation till den snäva remisstiden, men även vad gäller stuprörsmodellen som försvårar uppföljning av regelsystemets alla delar och dess kopplingar till varandra. Förslagets potentiellt breda påverkan på kommunernas verksamhet förutsätter en enad analys från Kommunsverige, vilket remisstiden i kombination med remissmaterialet inte medgett förutsättningar till. Kontoret är av uppfattningen att de konsekvensbeskrivningar som Boverket presenterar i vissa fall inte står i proportion till förslagets påverkan på kommunens och byggnadsnämndens uppdrag. Det saknas även en helhetsanalys kring konsekvenserna av förslagen på systemnivå, vilket gör materialet både otillgängligt och oöverskådligt.

Slutligen vill kontoret betona att remissförfarandet är problematiskt ur ett demokratiskt perspektiv då den snäva tidsramen försvårat beredningen av ärendena och omöjliggör en hantering inom kommunens ordinarie politiska beslutsprocess. Särskilt då byggnadsnämnderna inte sammanträder under sommarperioden.

För stadsbyggnadsnämnden,

Mikael Andersson Ståhl
Tf. stadsbyggnadsdirektör

Handläggare
Wictor Hammar
Telefon 08-508 27 498**Till**
Kommunstyrelsen/Rll

Yttrande över remiss av Boverkets förslag till föreskrifter om aktsamhet vid planering och utförande av bygg-, rivnings- och markarbeten. (KS Dnr 2024-219)

Stadsbyggnadsnämnden har fått ovanstående remiss. På grund av kort svarstid svarar stadsbyggnadskontoret direkt till kommunstyrelsen genom detta kontorsytttrande.

Bakgrund

Stockholms stad har mottagit remiss för Boverkets förslag till föreskrifter om aktsamhet vid planering och utförande av bygg-, rivnings- och markarbeten. Förslaget innebär i korthet att regleringar som idag sker genom BBR överförs till förordning. Samtidigt föregrips en lagändring som idag bara finns redovisad i en promemoria i regeringskansliet och som inte blivit proposition ännu. Denna ändring innebär att begreppet ”minsta möjliga obehag” förs in på lagnivå, omfattande något som idag delvis täcks av begreppet ”olägenhet”, samtidigt som PBL-systemet, som det får förstås, föreslås få uppgifter som idag hanteras inom tillsynen inom arbetsmiljö- och miljöbalksområdet.

Stadsbyggnadskontorets synpunkter

Remissen är kort och förslaget syftar till att ändra och införa föreskrifter. I grunden så påverkar det inte lovgivningen utan genomförande- och tillsynsledet. Stadsbyggnadskontoret avstyrker förslaget i presenterad form.

Kontoret ser även att förslaget kommer bidra till beivringstid avseende när en projektering kan bedömas "obehövlig", dvs. där undantaget i hög utsträckning förväntas träffa små projekt, till exempel ändring av ett småhus, som bara kräver enkla aktsamhetsåtgärder som inte kräver sådan projektering. I vilka situationer i övrigt undantaget kan bli tillämpligt är inte beskrivet. Vidare ska bygg-, rivning- och markarbeten utföras "fackmässigt". Vad branschen anser vara "fackmässigt" kan variera stort beroende på vilken erfarenhet utvald entreprenör och projektör som byggherren anlitar besitter. I förslaget saknas helt resonemang och exempel på sådan rättspraxis som illustrerar bedömningar som handlar om kraven för skydd mot sådana obehag/hälsobedömningar som kan bli aktuella på området.

Förslaget försöker reglera och kontrollera något som till stora delar kan kontrolleras idag i den utsträckning Boverket beskriver. Stockholms stadsbyggnadsnämnd har idag som rutin att upplysa byggherren om att varje bygg-, rivnings- och markåtgärd som byggherren utför eller låter utföra ska genomföras i enlighet med de krav som gäller för åtgärden, utifrån PBL eller föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av PBL. Avspärrning för att försvåra tillträde för obehöriga till arbetsplatsen ska finnas och att åtgärder ska vidtas för att hindra spridning av buller och damm. Störande buller från byggarbetsplats till omgivningen ska också begränsas enligt kraven i Naturvårdsverkets publikation NFS 2004:15. Under tekniskt samråd så kontrollerar stadsbyggnadsnämnden även byggherrens åtgärder för brandskydd under byggtiden. Förslaget kommer dock att bidra till en större ötydlighet då det, utöver den existerande kontrollen inför startbesked, för in nya begrepp av upplevelsekaraktär samt explicit, bland annat genom hänvisning till regeringskansliets promemoria, knyter uppföljning och tillsyn främst till miljöbalkstillsyn till PBL-processen. Stadsbyggnadskontoret bedömer att det kommer att tillföra nya kostnader och uppgifter till PBL-tillsynen då byggnadsnämndernas ansvar vidgas till att inte bara göra bedömningar av olägenhet och avvägningar i samband med beslut om startbesked, utan också får ett ansvar för att åtgärder i den fysiska miljön under ett genomförandeskede inte innebär en upplevelse av "obehag" vilket är ett begrepp som är subjektivt och inte har någon förankring i PBL-systemet.

Torkel Kjellman
Tf. Förvaltningschef