

Handläggare
Mikael Andersson Ståhl
Telefon +46 (0)8-508 27 142Till
Stadsbyggnadsnämnden**Modernare byggregler - förutsägbart, flexibelt och
förenklat. (SOU 2019:68). Svar på remiss från
kommunstyrelsen****Förslag till beslut**

1. Stadsbyggnadsnämnden godkänner kontorets utlåtande som svar på remissen.
2. Stadsbyggnadsnämnden förklarar beslutet omedelbart justerat.

Anette Scheibe Lorentzi
FörvaltningschefMattias Carrass
Avdelningschef,
bygglovavdelningen**Sammanfattning**

Förslaget innebär i korthet att föreskrifterna för bostäders lämplighet justeras, ombyggnadsbegreppet justeras, krav på certifierade sakkunniga och kontrollansvariga (KA) utgår ur Plan- och bygglagen samt att tekniska egenskapskrav föreslås förtydligas och en byggkravsnämnd införs med syfte att öka förutsägbarheten om krav på byggnadsverk och en enhetlig tillämpning av bestämmelserna över landet.

Sammanfattningsvis ser kontoret positivt på de förenklingar som sker. Bland annat tas kategoribostäder bort som begrepp, lämpligheten förtydligas, utredning av tekniska egenskapskrav, förtydligande av arbetsplatsbesök m.m.

Stadsbyggnadskontoret ser negativt på att den allmänna kravnivån sänks så att bostadsbeståndet riskerar bli mer otillgängligt, både fysiskt och ekonomiskt för personer med funktionsnedsättning. Det

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

bedöms också innebära ökade kostnader för bostadsanpassningen och tillsynsmyndigheten. Ett borttagande av sakkunniga och kontrollansvariga gör att det inte längre finns några krav på att tillräcklig kompetens tas in i byggherrens organisation. Stadsbyggnadskontoret rekommenderar också att de oklarheter som finns förtydligas, exempelvis hur mycket ett godkänt förslag av byggkravsnämnden får revideras innan nytt godkännande krävs och vad en balkong som inte avses vistas på definieras som.

Utlåtande

Kommunstyrelsen har överlämnat en remiss (Betänkande modernare byggregler, förutsägbart, flexibelt och förenklat SOU 2019:68) till stadsbyggnadsnämnden för yttrande. Yttrandet ska vara kommunstyrelsen tillhanda senast 2020-04-21.

Principer för reformering av BBR

Stadsbyggnadskontoret ser positivt på en fortsatt tillämpning av funktionskrav i föreskrifterna samt den reformering som kommittén föreslår avseende förtydliganden av vaga ord och formuleringar som identifierats i Boverkets byggregler (BBR). Vidare ser kontoret positivt på att förtydliga föreskrifter genom att definiera begrepp som har betydelse för föreskriftens tillämpning och efterlevnad. Stadsbyggnadskontoret anser att förslaget om att införa krav på vilka verifieringsmetoder som kan användas kommer att underlätta för kommunernas uppföljningsarbete i kontrollprocessen. Stadsbyggnadskontoret menar att detta tillägg bidrar till en förutsägbarhet som alla berörda parter kommer att ha nytta av. Stadsbyggnadskontoret ser gärna fler justeringar av detta slag som bidrar till tydligare verifiering, särskilt då avskaffandet av KA föreslagits vilket bedöms medföra en ökad mängd merarbete för kommunerna.

Nya föreskrifter för bostäders lämplighet

En del av reformeringen av BBR innebär en justering med nya föreskrifter för bostäders lämplighet. Förslaget innebär bland annat att kategoribostäder tas bort då det inte bedöms ändamålsenligt och kan hindra flexibilitet i nyttjandet över tid. Vidare tas särskilda krav på bostäder större än 55 kvm bort. De huvudsakliga skälen är att möjliggöra ett diversifierat bostadsutbud samt kostnads- och resurseffektivitet.

Stadsbyggnadskontoret ställer sig positiv till de delar av förslaget som innebär att viss reglering i högre grad preciseras i Plan- och byggförordningen (PBF), att regleringen gällande olika utrymmen

och möjlighet till överlappning ses över och att krav på inredning för matlagning och förvaring ersätts med att säkerställa att utrymme finns. Stadsbyggnadskontoret anser också att det är positivt att kravet på utblick blir en föreskrift i PBF som ska provas i bygglovskedet.

Gällande kommitténs förslag att ändra kravnivån för bostäder i flera plan instämmer vi i utmaningen det innebär vid nybyggnad av vissa byggnadstyper med en begränsad storlek i entréplan så som stadsradhus. Enligt förslaget ska krav vid en nybyggnad endast gälla en förberedelse till anpassning i entréplan. En senare bostadsanpassning, som oftast är personspecifik och därmed individuellt anpassad gällande funktionshinder, blir då en prövning och eventuella kostnader för kommunen i varje enskilt fall. En sådan anpassning ska också sedan återställas när den inte längre är aktuell. Stadsbyggnadskontoret bedömer att förslaget ger stora långsiktiga konsekvenser för kommunen i form av ökade kostnader för bostadsanpassningsbidrag då det innebär att kravnivån sänks.

Vidare innehåller utredningen förslag på reglering av balkongers storlek, något som kan stå i konflikt med en detaljplans utformningsbestämmelser om balkonger. Det kan även vara olämpligt i vissa situationer med så djupa balkonger av estetiska skäl eller insynsskäl. Stadsbyggnadskontoret ställer sig också frågande till att endast terrasser, balkonger och uteplatser avsedda för vistelse ska uppfylla mått för tillgänglighet. Även en balkong som inte uppfyller kravet på 1,3 meter kan utnyttjas för utevistelse om det finns möjlighet att komma ut på den. Stadsbyggnadskontoret ser en risk att det kan bli ett sätt för byggherren att undgå kraven och en svårighet för stadsbyggnadsnämnden att definiera och bedöma. Stadsbyggnadskontorets bedömning är att det sällan skapas en uteplats, balkong eller terrass som inte avses att vistas på. Vidare bör det finnas ett ekonomiskt intresse från byggherresidan att bygga större balkonger så stadsbyggnadskontoret ser inte att det ur tillgänglighetssynpunkt finns ett behov av att reglera ett visst djup på balkongerna. Tillgänglighetskravet bör vara att det inte ska finnas nivåskillnader mellan bostad och balkong liksom idag.

Stadsbyggnadskontoret bedömer att det inte är lämpligt att ta bort kravet på säsongsförvaring. Säsongsförvaring är något de flesta förväntas sig av en bostad. En effekt av att kravet tas bort är att fastighetsägare kan bygga bort befintliga lägenhetsförråd, vilket skulle bli en standardsänkning. Det kan kanske resultera i fler bostäder men innebär samtidigt en standardsänkning där boende idag förväntar sig att förråd för säsongsförvaring ska finnas. Det kan ur ett bygglovsperspektiv få som konsekvens att fastighetsägare, i det fall efterfrågan uppstår, får försöka möta

behovet i efterhand. Exempelvis kan fastighetsägare komma att söka bygglov för uppförande av förrådsbyggnader på gård, något som i många fall är planstridigt och (troligtvis) kan vara svårt att bevilja bygglov för.

Införande av byggkravsnämnden

Kommittén föreslår en ny myndighet i syfte att öka förutsägbarheten om krav på byggnadsverk där målet är att främja en mer enhetlig tillämpning av bestämmelserna. Kommittén menar att en förutsägbarhet bidrar till utveckling av nya lösningar och koncept som kan byggas för en större marknad. Med det bedöms konkurrensen öka vilket bidrar till ett större utbud av bostäder till rimligare kostnader. Enligt förslaget ska myndigheten ge förhandsavgöranden vid nybyggnad avseende vilka lösningar som kan komma att antas uppfylla samhällskraven. Prövningen skulle omfatta samtliga tekniska egenskapskrav samt vissa utformningskrav som lämplighet, tillgänglighet och användbarhet. Utgångspunkten är att krav på byggnadsverk är nationella och ska gälla lika i hela landet eftersom merparten av kraven inte förutsätter lokal hänsyn. Förhandsavgöranden via den nya myndigheten är också ett sätt att skapa vägledande praxis. Kommittén menar att förslaget framförallt är önskvärt för byggherrar som riktar in sig på att bygga mer industriellt och uppföra likvärdiga byggnader i olika kommuner, så kallat seriellt byggande.

Enligt förslaget ska den nya myndigheten, på byggherrens initiativ, kunna avge förhandsavgöranden. Ett sådant avgörande ska, på sökandes (byggherrens) begäran, vara bindande vid byggnadsnämndens prövning av kraven i bygglov och vid bedömning i startbesked. Ett bindande avgörande gäller så länge förutsättningar eller författningar inte ändras men avser inte kontrollen i genomförandefasen. Vidare framgår det av utredningen att avgörandet avses bedöma om krav för en viss projektering kan antas komma att uppfyllas.

Förslaget innebär att de krav som prövats av myndigheten inte ska prövas igen. Prövningen av lagkraven förblir alltså ett antagande. I ett beslut om bygglov idag, enligt 9 kap. 30 § PBL görs en slutlig ställningstagande huruvida krav uppfylls, alternativt så görs en motivering vid avsteg. Om kommitténs förslag genomförs blir ett antagande bindande och ett fastställande av huruvida lagkraven uppfylls uteblir. Stadsbyggnadskontoret anser att utredningens förslag i kombination med att vissa delar av kontrollsystemet, tas bort riskerar leda till att säkerställande av kvalité, uppföljning av lagkrav samt upptäckten av eventuella byggfel försämras. Det finns även en risk att ärendemängden för kommunens tillsyn ökar.

Författningarna har ändrats ett flertal gånger de senaste åren vilket kan leda till att ett bindande avgörande i realiteten kan bli verkningslöst. Vidare justerar byggherren ofta sina ansökningar och handlingar under handläggningens gång vilket gör att förslaget med stor sannolikhet många gånger kommer skilja sig mot de handlingar som byggkravsnämnden prövat. Om utredningens förslag tas vidare behöver det tydliggöras vilka ändringar eller förutsättningar som krävs för att förhandsavgörandet inte längre ska gälla.

Eftersom avgörandet enligt förslaget endast avser vissa krav ser stadsbyggnadskontoret en risk i att avgörandet kan stå i direkt konflikt med senare prövning. En detaljplan kan ofta innehålla flera utformningsbestämmelser samt bestämmelser om markens anordnande, en tomts naturförutsättningar kan även anses viktiga att bevara och ska så långt möjligt tas tillvara. Eftersom det är förutsättningar som inte inkluderas i den nya myndighetens prövning innebär det att byggherren kan få ett bindande avgörande som senare inte uppfyller andra förutsättningar i en bygglovsprövning.

Vidare står det i utredningen att avgöranden för nybyggnad kräver ett platsspecifikt avgörande vilket gör att förslagets syfte att underlätta för seriellt byggande och effektivisera bostadsförsörjningen uteblir. Ett avgörande för en specifik nybyggnad som inte tar hänsyn till samtliga förutsättningar och lagkrav kan vara problematiskt då det riskerar att motverka syftet med förslaget. Det kan snarare skapa merkostnader för samhället och byggherren. Vidare omfattar förslaget inte tidsfrister för den nya myndigheten. En risk är att åtgärden endast innebär en ytterligare prövning utöver de prövningar som görs idag inom ramen för bygglovsprocessen. Då avgörandena endast gäller under förutsättning att ingen författning ändras finns en risk att avgörandena snabbt blir inaktuella.

Borttagande av ombyggnad ur PBL

Målet med att ta bort ombyggnadsbegreppet är, tillsammans med övriga förslag som presenteras, ett ökat och mer diversifierat utbud av bostäder samt en ökad kostnads- och resurseffektivitet.

Möjligheten att ställa följdkrav vid ombyggnad infördes främst med anledning av att förbättra tillgängligheten och energieffektiviseringen i befintligt byggnadsbestånd. Nu föreslår kommittén att begreppet ombyggnad tas bort och därmed möjligheten att ställa följdkrav.

Energieffektivisering ligger till stor del inom ramen för fastighetsägarens egna ekonomiska intresse. Att förbättra tillgängligheten och användbarheten i vårt befintliga byggnadsbestånd bedöms dock vara åtgärder där staten behöver ställa krav för att ändringar ska komma till stånd då det till mångt och mycket endast är en merkostnad för fastighetsägaren.

I utredningen framförs det att avskaffandet av ombyggnadsbegreppet inte får någon större betydelse för tillgänglighetsanpassning av beståndet då det inte sker ombyggnader av befintliga bostäder i någon nämnvärd utsträckning. Stadsbyggnadskontoret delar inte kommitténs konsekvensbeskrivning. Stadsbyggnadskontoret anser att kommittén har förbisett att beakta de byggnadsbestånd som idag inte innehåller bostäder. Kontorets uppfattning är att genom att kunna ställa följdkrav vid en ombyggnad ökar den allmänna tillgängligheten. Även byggnader som idag har ett annat ändamål kan ändras till att innehålla nya bostäder och enligt förslaget kan krav på tillgänglighet då endast ställas på de ändrade delarna, de nya bostadslägenheterna. Utan möjligheten att ställa följdkrav kan de delar av en befintlig byggnad som inte ändras (exempelvis entré och trapphus) fortsatt vara otillgängligt. Utifrån det anser stadsbyggnadskontoret att förslaget står i direkt motsättning till den funktionshinderpolitik som förs gällande tillgänglighet och rättigheten till ett självständigt liv. Stadsbyggnadskontoret bedömer vidare att förslaget får stora konsekvenser för kommunen i form av ökade ansökningar för bostadsanpassningsbidrag och en ökning ärenden i gruppen avseende enkelt avhjälpna hinder.

Avskaffande av certifierade sakkunniga

Utredningen framför att certifierade sakkunniga och kontrollansvariga ska utgå då de inte garanterar en oberoende eller enhetlig bedömning och att uppgiften kan hanteras som en del av egenkontrollen.

I nuvarande system med certifierade sakkunniga kan byggnadsnämnden förlita sig på att en grundläggande kunskapsnivå finns inom byggherrens organisation genom biträde av olika sakkunniga. Certifieringsorganens uppdrag är att säkerställa att en viss kunskapsnivå och erfarenhet finns hos de certifierade. Genom de förändringar som utredningen framför flyttas det ansvaret istället över till byggnadsnämnden. Borttagande av sakkunniga befaras skapa ett stort behov av kunskap och resurser hos byggnadsnämnderna i sin handläggning. Stadsbyggnadskontoret

anser att den typ av kompetens som certifieringsorganen stått för inte finns inom byggnadsnämnderna idag.

Det finns en risk att byggnadsnämnder gör en godtycklig bedömning av huruvida byggherrens organisation har tillräcklig kompetens för aktuellt projekt. Vidare kommer nuvarande kontrollprocess under byggskedet att behöva utökas för att kompensera avsaknaden av certifieringssystem.

Stadsbyggnadskontoret bedömer att det även kan leda till ökad mängd tillsynsärenden vilket också kan komma att öka mängden resurser som krävs då kommunernas tillsynsarbete blir mer omfattande. Vidare har många kommuner redan idag långa handläggningstider avseende tillsynsärenden till följd av bland annat arbetskrävande processer. Med detta förslag befarar stadsbyggnadskontoret att kommunerna inte kommer att hinna handlägga tillsynsärenden skyndsamt.

I förslaget framförs att certifierade sakkunniga inte garanterat en oberoende eller en enhetlig bedömning och att det finns ett problem med att de organ som får inkomster för certifieringar också är densamma som ska ifrågasätta de certifieringar som getts.

Stadsbyggnadskontoret ser inte att borttagandet av sakkunniga är lösningen på detta problem. Kontoret anser istället att de lagrum som reglerar de sakkunnigas skyldigheter bör utökas i syfte att bidra till en tydligare tillämpning av respektive sakkunnige uppdrag enligt PBL. Det kan även ställas högre krav på certifieringsorganen att komplettera sitt underlag vid provningar inför certifieringar genom bistånd från kommuner. Förslagsvis skulle det kunna införas en skyldighet för certifieringsorganen att införskaffa ett underlag avseende hur sakkunniga skött sina uppdrag från kommunerna, där sakkunniga varit verksamma inom, inför sina provningar avseende lämplighet för varje enskild personcertifierad sakkunnig.

Avskaffande av kontrollansvarig

Av kommittén framförs att systemen med kontrollansvariga och certifierade sakkunniga har flera brister, bland annat att de är beroendeställning till byggherren som är uppdragsgivare. Vidare anser man att bestämmelserna om kontrollansvariga inte genererat någon klargjord nytta. Dessutom anges att kontrollplaner som är centrala instrument för byggherrens egenkontroll inte har en tillräcklig reglering. Enligt kommitténs slutsatser är det svårt att se någon effekt i form av minskade byggfel då det är svårt att koppla nyttan till kontrollansvariges roll då denne har att förlita sig på de egenkontroller som någon annan är ansvarig för. Kommittén anser dock att certifieringskravet har bidragit till en högre allmän lämplighet och kompetens hos kontrollansvariga även om

kontrollansvariges möjligheter att bidra med kompetens till byggherren varierar liksom förmågan att stödja byggherren. Slutligen anger kommittén att då de avsedda ambitionerna med kontrollansvariga inte kan anses ha uppnåtts. Samtidigt som ett flertal aktörer menar att kontrollansvariges ansvarsområde behöver förtydligas och att många inte ser nyttan med kontrollansvarige finns det enligt kommitténs mening skäl att ifrågasätta denna roll.

Stadsbyggnadskontoret förstår svårigheterna i att jämföra vad kontrollansvariges respektive kvalitetsansvariges roll haft för inverkan avseende byggfel då dessa måste förlita sig på de egenkontroller de själva inte har ett direkt ansvar för. Stadsbyggnadskontoret instämmer i och vill betona att kontrollansvariges roll i lagstiftningen behöver förtydligas. Det finns brister i nuvarande system. Stadsbyggnadskontoret anser främst att justeringar behöver göras för att komma till rätta med de brister som uppmärksammats i utredningen.

Beträffande beroendeställningen mellan kontrollansvarig och byggherren instämmer Stadsbyggnadskontoret i att det finns ett sådant i nuvarande system. Problemet bedöms finnas kvar även om kontrollansvariga avskaffas men ersätts med andra parter och kompetenser som byggherren köper in. Nuvarande system kan istället justeras i syfte att bidra till en objektivare roll genom att exempelvis utöka byggnadsnämndernas skyldigheter, mandat och incitament att agera vid situationer där en kontrollansvarig inte fullföljer sina uppgifter. Det ligger i byggnadsnämndernas intressen att den allmänna kompetensnivån säkerställs hos kontrollansvariga och därför anser Stadsbyggnadskontoret att nuvarande system kan kompletteras och förtydligas genom att även utöka nämndernas roll avseende tillsyn av kontrollansvariga. På så sätt skapas ett incitament för kontrollansvariga att ha en hög ambitionsnivå som bättre står i balans med beroendeställningen mot byggherren i de fall de vill fortsätta vara verksamma med stöd av sin certifiering.

Ett avskaffande av kontrollansvarig påverkar samtliga moment i kontrollprocessen där varje moment i sig blir mer omfattande. Det kommer sannolikt att kräva en större insats från byggnadsnämnderna beträffande den enskildes behov av hjälp, särskilt avseende oerfarna byggherrar som bygger för första gången. Den ökade insatsen behöver finansieras och kan medföra justering av kommunala taxor för bygglovverksamheten.

Gällande arbetsplatsbesök ser stadsbyggnadskontoret positivt på det förtydligande som föreslås men anser inte att detta tillsammans med ett förtydligande av kontrollplaner kan kompensera avskaffandet av

kontrollansvarig. Det har länge efterfrågats ett förtydligande av kontrollplaner vilket kontoret ställer sig positivt till. Stadsbyggnadskontoret anser dock att det förtydligande avseende kontrollplaner som nu föreslås är avgörande i en utvärdering av kontrollansvariges roll i kontrollsystemet. Därför anser vi att det är lämpligare att fokusera på att förtydliga nuvarande kontrollsystem i syfte att skapa de tydliga verktyg som är nödvändiga för ett fungerande kontrollsystem.

Utreda prövning av tekniska egenskapskrav

Stadsbyggnadskontoret bedömer att det är en önskvärd förändring att pröva flera av dagens tekniska egenskapskrav redan i lovskedet. Tekniska egenskapskrav som direkt påverkas av lokalisering och utformning, exempelvis rumshöjd och dagsljus, är rimligt att pröva redan inför lov och inte inför startbesked. Det är dock viktigt att det inte blir en alltför omfattande prövning av de tekniska egenskapskraven som ska göras redan i lovskedet, speciellt inte med beaktande av att kommunerna ska ta beslut i bygglovsärenden inom tio (10) veckor. Om detta ska tillämpas är det viktigt att fortsatt tydliggöra vilka krav som ska vara utformningskrav respektive tekniska krav. Det är exempelvis fullt rimligt (i en bygglovsprövning) att ett konstaterande av att grundläggande krav kring utrymning inte uppfylls (saknas utrymningsväg) medför ett avslag på bygglovsansökan. Det är däremot inte rimligt att samtliga brandtekniska egenskaper provas redan i lovskedet.

Stadsbyggnadskontorets samlade synpunkter

Stadsbyggnadskontoret är i stora drag positivt till de reformeringar som föreslagits av kommittén.

De föreslagna ändringar avseende nya föreskrifter för bostäders lämplighet ses generellt som positivt men där ändring av kraven för bostäder i flera plan kan få konsekvenser genom ökade kostnader för kommunerna för framtida bostadsanpassningar.

Stadsbyggnadskontoret anser det mindre lämpligt att reglera balkongers storlek så som beskrivits då kravet bli otydligt i sin tillämpning, särskilt avseende begreppet ”avsedda att vistas på”. Stadsbyggnadskontoret finner även att förslaget att avskaffa kravet på säsongsförvaring kan få följder i det befintliga bostadsbeståndet då dessa utrymmen tas i anspråk för nya bostäder.

Avseende avskaffandet av begreppet ombyggnad bedömer Stadsbyggnadskontoret att en sådan förändring sänker den generella standarden och tillgängligheten försämrats. Det finns även en uppenbar risk att kostnader flyttas från byggherre till kommunen i form av tillsynsverksamhet och bostadsanpassning.

Vad gäller förslaget om införandet av byggkravsnämnd avstyrker stadsbyggnadskontoret detta förslag då de argument och skäl som ligger till grund för förslaget inte motiverar en sådan omfattande, resurskrävande ändring. Nyttan av en sådan organisation bedöms vara väldigt låg i förhållande till de resurser som krävs och står heller inte i proportion till behovet. Möjligheten att utveckla praxis finns inom befintligt system vilket också kan justeras i syfte att öka incitament för överprövningar av tekniska egenskapskrav, vilket i sin tur bidrar till förutsägbarhet och enhetlighet.

De förslag som presenteras avseende avskaffande av certifierade sakkunniga och kontrollansvariga bedömer stadsbyggnadskontoret inte vara motiverade och avstyrker dessa förslag.

Stadsbyggnadskontoret anser att befintligt system har goda förutsättningar för att fungera genom justeringar istället för att avskaffa delar av kontrollprocessen. Stadsbyggnadskontoret anser vidare att kommitténs utredning inte är rättvisande då nuvarande system har brister som behöver justeras direkt kopplat till de roller som föreslås avskaffas. Stadsbyggnadskontoret menar att dessa justeringar första hand behöver genomföras för att därefter kunna utvärdera kontrollsystemet.

Stadsbyggnadskontoret ser dock positivt på förtydligandet av arbetsplatsbesök samt det efterfrågade förtydligandet av kontrollplaner.

Avslutningsvis anser Stadsbyggnadskontoret att kommittén inte i tillräcklig utsträckning tagit till sig det resultat som olika referensgrupper och andra bidragit med under kommitténs utredningsarbete. Stadsbyggnadskontoret bedömer att en övervägande andel av de tillfrågade under utredningen hellre ser att nuvarande system utvecklas och förbättras än att delar avskaffas helt.

Stadsbyggnadskontoret föreslår nämnden besluta att godkänna kontorets utlåtande som svar på remissen samt förklara beslutet omedelbart justerat.

SLUT