



Handläggare
Annika Ahola
annika.ahola@huddinge.se

Huddinge kommuns yttrande över remiss om Boverkets förslag till föreskrifter om tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga i byggnader

Huddinge kommun ställer sig positiv till att Boverket ser över myndighetens byggregler. Kommunen instämmer i projektets syften och håller med om att delar av Boverkets byggregler (BBR) behöver omarbetas och att vissa delar behöver tas bort. Det är positivt att de allmänna råden försvinner eftersom de ofta har tillämpats som styrande i stället för rådgivande, vilket har begränsat möjligheterna att hitta lösningar för funktionskraven. En generell minskad detaljstyrning är välkommen och Huddinge kommun ser att detta kan få positiva effekter. Att främja utveckling och innovation och djupare involvera samhällsbyggnadssektorn är goda föresatser. Vidare ser Huddinge kommun risker med den föreslagna föreskriften, för vilka redogörs i resterande text.

Syftet med den nya regleringen är att få en tydlig struktur på föreskrifterna där krav ställs på funktion. Det är troligt att detta syfte uppnås, men det är mycket svårt att överblicka vilka konsekvenser en så här genomgripande förändring av föreskrifterna får. Huddinge kommun menar att det finns överhängande risker att efterlevnaden av kraven kommer att försämrats och att det i sin tur kan leda till försämringar för människor med nedsatt rörelseförmåga samt orienteringsförmåga som vistas i byggnader som omfattas av föreskrifterna.

Vidare ses en stor risk att kravuppfyllnaden kommer att bedömas olika och att den kunskapsbredd som kommer att behövas kan vara svår att uppnå i alla kommuner.

Kostnaderna för kommunernas bostadsanpassningsbidrag bedöms kunna öka med detta förslag.

Huddinge kommun kan, sett till ovanstående samt vad som framförs under rubriken konsekvenser nedan, inte se att föreslagna föreskrifter kan ersätta de föreskrifter som gäller idag och tillstyrker därför inte förslaget.

2. Inledning

Huddinge kommun är tveksam till om intentionerna med föreskrifterna kommer att uppfyllas. Intentionerna sammanfattas i förslaget enligt följande:

”Författningsförslaget ska fortsatt utformas som funktionskrav, men bestå av färre regler. För övrigt gäller att föreskrifterna inte ska innehålla några allmänna råd och inte hänvisa till standarder eller till föreskrifter eller allmänna råd från andra myndigheter eller organisationer. Därigenom får



samhällsbyggnadssektorn bättre förutsättningar för att kunna vara mer proaktiv och ta ansvaret för att utveckla lösningar som möter de utmaningar som sektorn står inför, exempelvis inom hållbarhet och ekonomi. Sektorn har expertisen och kan bättre identifiera vilka lösningar som behöver utvecklas, jämfört med om statens styrning är mer detaljerad och långtgående.”

Hänvisning görs till branschregler, kunskapssammanställning med mera. Samtidigt måste inte en byggherre följa dessa om den har en annan lösning. Det är mycket oklart hur en byggnadsnämnd ska bedöma om en annan lösning är godtagbar eller hur den ska avgöra om allmänna råd från till exempel andra myndigheter kan likställas med att krav uppfylls. Vidare är det en överhängande risk att oklarheter om vad som gäller uppstår och att olika kommuner kommer att bedöma lösningar olika.

Prövningar enligt lag (2018:222) om bostadsanpassningsbidrag påverkas i stor utsträckning av gällande och tidigare regler om byggande.

Huruvida en byggherre har följt byggreglerna är i vissa fall avgörande för en funktionshindrad persons möjlighet att beviljas bostadsanpassningsbidrag för att anpassa bostaden så att den blir ändamålsenlig. I andra fall är efterlevnaden av byggreglerna inte avgörande för att personen inte kan beviljas bidrag. Bristande tillgänglighet, oavsett orsak, leder dock till att kommunen får höga kostnader för att tillgängliggöra bostäder.

Huddinge kommun vill poängtera vikten av att den vägledning som Boverket ska lämna är så tydlig och specifik som möjligt. Kommunerna måste kunna göra likvärdiga bedömningar av byggreglerna och de möjligheterna till avsteg från reglerna som finns. Om kommunerna i byggskedet gör olika bedömningar riskerar det leda till ojämlika möjligheter för funktionshindrade i olika kommuner att få bidrag för att anpassa sin bostad.

5.2.2 Mindre avvikelser

Enligt förslaget har en enskild byggherre ansvar för att samtliga krav i författningen uppfylls. Samtidigt kan byggherren avgöra om det går att göra mindre avvikelser från en föreskrift och byggnadsnämnden ska inför start- och slutbesked bedöma om avvikelserna är godtagbara. Det är mycket oklart vad denna bedömning ska göras mot och det krävs troligen mycket sakkunskap för att göra en sådan bedömning.

Med detta förslag läggs också en del av det som utgör myndighetsutövning över på enskilda byggaktörer, vilket inte är en önskvärd utveckling. Det är också troligt att detta förslag ger ökade konfliktytor mellan nämnder och byggherrar och att avvikelser riskerar att godkännas utan tillräcklig prövning i de fall sakkunskap saknas hos en kommun. Denna hantering kan leda till bedömningar som är eller uppfattas som godtyckliga. Det gör att förutsägbarheten i att byggherrar möter samma bedömning i alla kommuner inte uppnås.

En speciell svårighet bedöms ligga i att byggnadsnämnden ska avgöra om byggherren ”tillämpar regeln på ett korrekt sätt”. Huddinge kommun ställer sig



fråga om till hur avgörandet ska ske, när det saknas råd kring hur begreppet "korrekt sätt" ska bedömas.

Huddinge kommun ställer sig fråga om till hur en mindre avvikelse ska kunna bedömas vara en mindre avvikelse om den formellt strider mot en ordalydelse. Det ter sig som en omöjlighet att göra en korrekt bedömning kring.

"Därför kan behovet komma att öka, av att göra mindre avvikelser från föreskrifterna. Möjligheten finns, under förutsättning att lösningen gör att föreskrifternas syfte uppnås, trots att den formellt strider mot ordalydelsen"

Begreppet "mindre avvikelse" är inte lämpligt då det har sin motsvarighet i bygglovsprövning enligt den äldre plan- och bygglagen vilket i dagens plan- och bygglag närmast motsvaras av "liten avvikelse". Tydligast vore om ett annat begrepp än "avvikelse" användes i föreskriften.

Angående mindre avvikelser nämns bland annat att behovet av att göra mindre avvikelser från föreskrifterna kan komma att öka. Avvikelse i form av en ramp brantare än angivet i föreskriften ges som exempel. Viktigt är att det tydliggörs i föreskrifter eller vägledning att denna typ av avvikelse från tillgänglighetsreglerna inte ges möjlighet till vid de entréer, rum eller andra utrymmen som ska vara tillgängliga att nå. Avvikelser likt denna bör bara gå att göra i de fall en ramp faktiskt inte påverkar byggnadens tillgänglighet utan att tillgängligheten är tillgodosedd på annat sätt. Även här är det viktigt att det långsiktiga behovet av tillgänglighet beaktas. För att exempelvis en ramp eller en bredd på dörröppning eller liknande ska fungera på längre sikt och för personer med olika funktionsnedsättningar är det viktigt att avvikelser inte görs. En byggnad som inte görs tillgänglig vid nybyggnation bedöms inte kunna tillgängliggöras med enkla medel senare. Det behöver då lösas genom dyra bostadsanpassningar som bekostas av kommunerna via skattemedel.

5.2.4 Termen fackmannamässigt

I föreslagna föreskrifter anges att om en byggherre inte själv besitter fackmannamässig kompetens ska hen se till att den finns. Det anges dock inte hur denna kompetens ska styrkas. Med en sådan ordalydelse bedöms det inte kunna göras en bedömning om kompetensen verkligen finns eller inte. Byggnadsnämndens mandat att kunna kräva fackmannamässighet kommer förvisso öka, men samtidigt ökar konfliktytorna mellan byggnadsnämnd och byggherre. Här behövs ett starkare stöd för hur bedömningen av fackmannamässig kompetens ska göras. I förslaget står det:

"En förutsättning för fackmässighet i projektering och utförande, är att de metoder som används är tillförlitliga, så att en byggnad kan antas uppfylla de tekniska egenskapskraven vid färdigställandet och över tid. Sådana metoder bygger på kunskap och erfarenhet, och kan till exempel vara utvecklade inom forskning eller inom industrin. Vilken metod och hur den har tillämpats ska framgå av de handlingar som upprättas. Författningsförslaget pekar inte på någon särskild metod."



Det är därmed en fråga om hur byggnadsnämnden ska kunna avgöra om en tillförlitlig metod har använts.

8. Författningskommentarer

Nedan beskrivs Huddinge kommuns synpunkter gällande lydelse av nya föreskrifter och redovisas efter de föreslagna föreskrifternas kapitel och paragrafer.

Mindre avvikelse från föreskrifterna i denna författning 1. kap. 3 § med överväganden i 5.2.2.

Definitionen av *"det inte finns någon avsevärd olägenhet från annan synpunkt"* behöver förtydligas. Se även om kommentar om mindre avvikelser ovan.

Projektering och utförande 1. kap. 9 § med överväganden i 5.2.4 och 5.2.6

För att kunna avgöra vad som är uppenbart obehövt krävs vägledning. Liknande skrivning finns idag i plan- och bygglagen gällande behov av samråd, vilket lett till att tolkningen av begreppet skiljer sig åt mellan kommuner. Samma olikhet i kommuners bedömning lär uppstå även här.

Under de övergripande bestämmelserna står *"därmed överläts det åt byggherren att avgöra vad som innefattas i begreppen "normalt underhåll" och "ekonomiskt rimlig livslängd"*. I 1 kap. 8 § författningsförslaget anges ett krav på att byggnader ska projekteras så att förutsatt underhåll kan ske."

Detta borde förtydligas då det är svårtolkat om *"normalt underhåll"* och *"ekonomiskt rimlig livslängd"* inte definieras. Detta kommer leda till olika tolkningar mellan byggherrarna och byggnadsnämnden.

När det gäller *"Vid ändring av en byggnad får erfarenheter från den befintliga byggnaden användas."* kommer byggnadsnämnden behöva vägledning i hur detta ska tolkas samt vem som gör den bedömningen och vad det är för underlag som krävs. Begreppet erfarenheter utgör vidare en subjektiv bedömning vilket bedöms riskabelt i dessa frågor.

Kontroll 1 kap. 16 § med överväganden i 5.2.7

Kontroll av den färdiga byggnaden ska göras genom provning, mätning eller besiktning. I 5.2.7 står:

"Kontroller kan genomföras i tre olika skeden: under projekteringen, under utförandet och i den färdiga byggnaden. Det kan vara tillräckligt att göra kontroller under projektering och utförande eller endast i den färdiga byggnaden."

I det fall byggherren bestämmer att kontrollerna ska utföras i en färdig anläggning är det oklart hur byggnadsnämnden inför ett startbesked ska kunna avgöra om kraven kan komma att uppfyllas. Om föreskrifterna menar en färdigställd anläggning innan den tas i bruk med ett slutbesked bör det förtydligas. I så fall kan byggnadsnämnden bedöma om kraven kan komma att uppfyllas då kontrollen kan ingå i kontrollplanen.



Entréer till byggnader 2. kap. 1 § med överväganden i 5.3.1.

Lydelsen nedan innebär att kostnader för genomförande i ett senare skede ska bekostas av kommunen via bostadsanpassningsbidrag.

För en- och tvåbostadshus räcker det att det går att ordna ramper till entréer som ska vara tillgängliga. Ramperna ska kunna placeras på byggnadens tomt”

Bostäder 2. kap. 8–10 §§ med överväganden i 5.3.3, 5.3.4 och 5.3.5

I 8 § står:

”I en bostad som har flera plan ska minst entréplanet vara tillgängligt och användbart och medge tillgång till samtliga bostadsfunktioner. Det kan dock vara tillräckligt att bostadsfunktionerna på entréplanet har begränsad dimensionering”

Här borde det tydliggöras vad som menas med begränsad dimensionering. Det ska vara tillgängligt men med begränsning. Det bör även framgå vem, byggnadsnämnden eller byggherren, som ska göra bedömningen.

I bostäder som har fler plan ska minst entréplanet vara tillgängligt och medge tillgång till samtliga bostadsfunktioner. Som kommentar står:

”Kravet på att entréplanet i en bostad ska vara tillgängligt innebär att nivåskillnader inom detta plan ska överbryggas. Om det finns extra funktioner utöver bostadsfunktionerna, som till exempel gym eller bastu, ska även de kunna nås tillgängligt och användbart”

Om de extra funktionerna ligger på ett annat plan behöver de inte kunna nås men om de ligger på entréplanet behöver de kunna nås vilket innebär att det inte finns behov av att de är tillgängliga utan kravet följer bara av vilket plan de ligger på. Det saknar logik och är i dagens lagstiftning ett sådant krav som i onödan försvårar och fördyrar bostadsbyggande. Vidare är det hämmande för arkitektonisk gestaltning då det i onödan styr i för hög utsträckning. Kravet på rum utöver bostadsfunktionerna bör därför tas bort.

I författningskommentaren till 8 § anges att motivet till kravet är att det ska ge en möjlighet att kortvarigt bo på entréplanet vid en tillfällig funktionsnedsättning. Med en växande andel äldre i Sveriges befolkning som i hög utsträckning bor kvar längre i sitt boende och många människor med bestående funktionsnedsättningar är det inte enbart ett kortvarigt behov som ska tillgodoses. Vi ser en stor försämring i tillgängligheten för personer med bestående funktionsnedsättningar som i stället behöver ombesörja, med stöd av bidrag eller ur egen ficka, en ombyggnation av bostaden som ger tillgång till ett ändamålsenligt kök för långvarigt bruk. Kostnaderna för Sveriges kommuner kommer att öka när bidrag ska lämnas för att montera hiss för att nå tillgängligt kök eller ombyggnation till ett på entréplanen fullt tillgängligt kök.

Den fasta inredningen och utrustningen i utrymmet för matlagning behöver enligt 9 § inte vara tillgänglig utan ska bara kunna göras tillgänglig och användbar för personer med nedsatt rörelseförmåga. Tidigare hänvisning till standarden har tagits bort. Kostnaden för bostadsanpassningsbidrag bedöms med det öka.



Detsamma gäller för rum för personlig hygien i 10 §, men kostnader för att bostadsanpassa sådana rum är än högre än för kök. Vad gäller rum för personlig hygien bör även tillgång till rummet tas upp i paragrafen då det idag ofta blir en diskussion med byggherrar gällande tröskelhöjder.

Anpassning och avsteg vid ändring av byggnader 4 kap. 1 och 2 §§ med överväganden i 5.4.1

Begreppen "försumbart bättre", "oskäligt hög" samt "tekniska skäl" behöver beskrivas och förtydligas och i vägledningen måste det framgå vem som ska göra bedömningen.

Punkt 2 i 2 § får anses vara en motstridighet. Enligt förslaget får nämligen en försämring av tillgängligheten ske om det krävs för att byggnaden ska få godtagbara egenskaper avseende tillgänglighet.

Konsekvenser

Huddinge kommun delar inte Boverkets bedömning av konsekvenser. Bland annat bedömer kommunen att kravnivån minskar med föreslagna föreskrifter. De skapar inte bättre förutsättningar för likvärdig tillämpning. Inte heller är det troligt att de nya föreskrifterna endast kommer att få begränsade konsekvenser för tillämpningen jämfört med de idag existerande allmänna råden. I stället är det troligt att nya obeprövade lösningar snabbt kommer att dyka upp i byggprojekt, vilket under en lång tid framöver kommer att leda till stor otydlighet för både byggnadsnämnderna och byggherrarna. Det är också oklart i vilken omfattning det faktiskt kommer att upprättas en praxis som ger en rättssäker och likvärdig bedömning av kraven över hela Sverige.

Kostnaderna för kommuner bedöms också öka genom att tillgängligheten i flera fall ska vara förberedd men inte utförd enligt förslaget. Det innebär ökade kostnader för bostadsanpassning.

För Huddinge kommun

Annie Östlund
Ordförande
Bygglovs- och tillsynsnämnden

Beslut i detta ärende har fattats av bygglovs- och tillsynsnämndens arbetsutskott den 18 juli 2023.