

# Modernare byggregler

– förutsägbart, flexibelt och förenklat



SLUTBETÄNKANDE AV

KOMMITTÉN FÖR  
MODERNARE  
BYGGREGLER



STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

SOU 2019:68

# Sammanfattning

Det övergripande målet för samtliga våra förslag är modernare byggregler och att både regelverket och dess tillämpning ska vara förutsägbart, flexibilitet och förenklat. Vi föreslår åtgärder som sammantaget ger förutsättningar för en mer ändamålsenlig byggprocess, ökad variation i bostadsutbudet, ökad konkurrens och ett långsiktigt hållbart byggande.

Förslagen innebär principer för en omfattande reformering av Boverkets byggregler (BBR), en ny myndighet för förhandsavgöranden om krav på byggnadsverk samt förtydliganden och förenklingar i kontrollprocessen. Vi ger också konkreta förslag på nya föreskrifter för bostäders lämplighet för avsett ändamål. Vidare föreslår vi att begreppet ombyggnad tas bort ur plan- och bygglagen (PBL) samt att frågan om delar av de tekniska egenskapskraven även bör regleras som utformningskrav och prövas i bygglovet utreds vidare.

Detta utgör det tredje och sista betänkandet från Kommittén för modernare byggregler. Härmed avslutas vårt uppdrag.

## Vårt uppdrag

Byggreglerna är samhällets sätt att ange den lägsta accepterade nivån för det som byggs. I detta betänkande genomför vi en översyn av åttonde och tionde kapitlen i PBL, tredje till femte och sjunde kapitlen i plan- och byggförordningen (PBF), BBR, Boverkets konstruktionsregler (EKS) och de standarder dessa hänvisar till. Vi utreder regelverkets ändamålsenlighet, effektivitet och omfattning.

Vi har tre deluppdrag som handlar om att modernisera och förenkla BBR, se över kontrollen av byggandet och överväga på vilken nivå (Riksdag, regering, myndighet) samt vilken myndighet som har bemyndigande att utfärda vilka föreskrifter.

Syftet med vårt uppdrag är att modernisera och förenkla regelverket och samtidigt främja ett ökat bostadsbyggande och konkurrens, utan att äventyra hälsa, säkerhet, gestaltningskvalitet, god livsmiljö och ett långsiktigt hållbart byggande.

## Mål för våra förslag

Det övergripande målet för samtliga våra förslag är modernare byggregler med fokus på att regelverket och dess tillämpning ska vara förutsägbart, flexibilitet och förenklat.

De mer precisa målen för våra förslag om principer för reformering av BBR och inrättande av en myndighet kallad Byggkravsnämnd är att tillämpningen av BBR ska bli mer förutsägbart och samtidigt flexibel så det finns utrymme för nya lösningar. Den ökade förutsägarbeten uppnås genom att vi föreslår att föreskrifterna i BBR ska preciseras och att Byggkravsnämnden, på byggherrars initiativ, ska avge förhandsavgöranden om vilka lösningar som kan antas komma att uppfylla samhällskraven. Båda dessa förslag främjar en enhetlig tillämpning av bestämmelserna. Merparten av kraven på byggnadsverk förutsätter ingen lokal hänsyn, utan tanken är att samma krav ska gälla i hela landet. Förslagen ger i sin tur nya förutsättningar för kontrollprocessen och därmed för de förslag som vi lämnar gällande kontrollen av byggandet.

I de förslag om lämplighet för sitt ändamål vid nybyggnation som vi presenterar tillämpar vi de principer som ges i reformeringen av BBR och fastställer samhällets minimikrav. För såväl principerna i stort som för lämplighetskraven finns också en målsättning om att reglerna ska bli mindre omfattande och mer överskådliga och därigenom förenklade. Målen för förslagen om kravnivån när det gäller lämplighet för sitt ändamål vid nybyggnation samt ombyggnad är ett ökat och mer diversifierat utbud av bostäder samt en ökad kostnads- och resurseffektivitet. Målen för förslagen om kontrollen av byggandet är att renodla processen och inblandade aktörer så att förutsägbarheten ökar, tillämpningen förenklas och byggfelen minimeras.

De bestämmelser som staten föreskriver ska ge branschen förutsättningar att utvecklas mot en högre grad av effektivitet, innovation och nytänkande. Det är viktigt för att få ett mer varierat byggande och en högre produktivitet. För att skapa sådana incitament behövs

förutsägbara bestämmelser för aktörer på byggherresidan så att de kan utveckla nya lösningar och koncept som kan byggas för en större marknad. Därigenom kan konkurrensen öka och bidra till ett större utbud av bostäder till rimligare kostnader.

## Principer för reformering av BBR

Den nu använda regeltekniken i BBR med allmänt hållna föreskrifter som kompletteras av icke bindande rekommendationer i allmänna råd som i sin tur hänvisar till standarder har lett till ett oklart rättsläge. Avsaknad av preciseringar i föreskrifter medför att beslutsstödet för kommuner i praktiken finns i allmänna råd och de standarder som de hänvisar till. Det har dels medfört att tillämpningen av bestämmelserna skiljer sig åt mellan kommuner, dels att det kan vara svårt att använda andra lösningar än de som anges i allmänna råd och standarder.

Olika tolkningar av kraven i BBR skapar oförutsägbarhet och osäkerhet och kan hämma innovation och nytänkande. Byggekostnaderna påverkas om det innebär kostnader att anpassa varje enskilt projekt om olika tolkningar görs vid prövningen av bygglov och bedömning vid starbesked. Det kan medföra att upprepning, lärande och skalfördelar försvåras, vilket framför allt hindrar industriellt och seriellt byggande. En ökad tydlighet i reglerna efterfrågas av samtliga aktörer.

Vi föreslår en reformering av BBR för ökad förutsägbarhet, flexibilitet och överskådlighet. Föreskrifterna i BBR bör preciseras, exempelvis genom att precisera vaga ord och/eller reglera uppgifter från allmänna råd och standarder i föreskrift. Samtidigt bör de allmänna råden tas bort i största möjliga mån. Därmed blir det mer förutsägbart vad som gäller för alla tillämpare. Vi föreslår vidare att föreskrifterna så långt det är möjligt ska formuleras som funktionskrav för att skapa utrymme för flexibilitet och möjliggöra olika lösningar. Det innebär att Boverket bör undvika uppgifter i föreskrifterna som begränsar olika möjliga lösningar så att det finns flexibilitet och möjlighet att uppfylla föreskrifterna på olika sätt. Boverket bör få i uppdrag av regeringen att:

- så långt det är möjligt även i fortsättningen formulera föreskrifterna som funktionskrav,
- i största möjliga mån precisera vaga ord och formuleringar som förekommer i föreskrifter som har betydelse för föreskriftens tillämpningsområde eller krav,
- definiera begrepp i föreskrifterna som har betydelse för föreskriftens tillämpningsområde eller krav,
- föreskriva vilka verifieringsmetoder som ska användas för att verifiera att kraven är uppfylla, i de fall Boverket ser behov av statlig styrning i detta avseende,
- i största möjliga mån minska användningen av allmänna råd och renodla innehållet i de allmänna råd som behålls,
- ta bort hänvisningar till standarder i föreskrifter och allmänna råd, förutom avseende standarder som har utarbetats enligt nya metoden som till exempel hissar och linbaneanläggningar,
- ta bort hänvisningar till myndigheters och organisationers skrifter i allmänna råd,
- dela in BBR i kapitel och paragrafer och så långt det är möjligt följa ordningen och terminologin i PBL och PBF, och
- i så kallade upplysningsparagrafer ange vilken föreskrift som åsyftas och vad den handlar om.

## Nya föreskrifter för bostäders lämplighet

Ett område där vi ser ett stort behov av reformering av BBR är kraven för bostäders lämplighet vid nybyggnad. Dessa bestämmelser har stor betydelse för mer variation i bostadsutbudet och kostnads- och resurseffektivitet. För ett förenklat byggande och en god bostadsförsörjning föreslår vi därför nya föreskrifter för bostäders lämplighet för sitt ändamål.

Vi föreslår att kraven på bostäders lämplighet för sitt ändamål i högre grad preciseras i PBF i stället för i BBR. Vi menar att vilka utrymmen som ska vara avskilda, avskiljbara och kunna överlappa

varandra samt vilka utrymmen som ska ha fönster bör regleras i PBF, eftersom de ger uttryck för ett politiskt ställningstagande.

Vidare lämnar vi förslag på nya myndighetsföreskrifter för avsnitt 3:2 i BBR. Vi föreslår att varje utrymme regleras i en egen paragraf, utan allmänna råd och hänvisningar till standarder. Därigenom skapas en tydlig och överskådlig reglering. Genom att vi i föreskrifterna fastställer ett antal minimimått blir tillämpningen av föreskrifterna både förutsägbar och flexibel, eftersom den möjliggör olika planlösningar för att möta olika målgrupper.

De föreskrifter vi föreslår innebär, jämfört med dagens bestämmelser, bland annat att särskilda krav för studentbostäder och bostäder större än 55 kvadratmeter tas bort. Kategoribostäder för en viss grupp människor, som studenter, är inte ändamålsenligt och kan hindra flexibilitet i nyttjandet av bostadsbeståndet över tid. Det berikar också samhället att människor från olika generationer kan mötas och leva i samma bostadsområden. Därför föreslår vi att samma krav gäller för alla bostäder om högst 35 kvadratmeter oavsett om de är studentbostäder eller inte. Med de bestämmelser vi föreslår beräknas minsta storlek för dessa bostäder kunna bli 16 kvadratmeter. Det blir också möjligt att på 35 kvadratmeter bygga lägenheter med antingen två mindre sovrum eller ett dubbelsängsrum samt utrymme för matlagning, måltider, samvaro och fritid i öppen planlösning. Även för bostäder större än 55 kvadratmeter skapas möjlighet för mer kompakta bostadslösningar och fler avskilda sovrum.

Vi menar att det är en avgörande skillnad mellan bostäder för mindre hushåll, där framför allt en eller två personer bor, och större bostäder där fler personer bor tillsammans. Det är därför rimligt att staten fortsatt ställer olika krav på bostäder som är högst respektive större än 35 kvadratmeter, där exempelvis behov av avskiljbara utrymmen finns i större utsträckning. Däremot är den gräns som i dag finns för bostäder större än 55 kvadratmeter inte ändamålsenlig. För större bostäder kan marknaden i högre grad antas möta efterfrågan av ytterligare kvaliteter. Därför bör gränsen på 55 kvadratmeter utgå.

För bostäder i flera plan föreslår vi att det för entréplan blir samma krav som för bostäder om högst 35 kvadratmeter. Dessutom krävs endast utrymme för matlagning, inte inredning och utrustning för matlagning. Det innebär att kök inte behöver installeras från start så länge framdraget vatten, avlopp och el finns. Därmed kan ytan för entréplanen minimeras jämfört med i dag och möjliggöra bostäder på

flera plan även där platsens förutsättningar skapar liten yta per plan, till exempel stadsradhus.

Vi föreslår också att kravet på *inredning* för förvaring utgår. Det räcker med att *utrymmet* för förvaringen säkerställs. I dag är det inte ovanligt att nya garderober och hatthyllor slängs, vilket inte är resurs-effektivt.

Tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga är ett grundläggande krav där det är viktigt att samhället sätter kravnivån, eftersom dessa behov riskerar att inte tillgodoses av marknaden annars. För att underlätta tillämpningen kan de mått som krävs för tillgänglighet i bostäder regleras samlat med krav på lämplighet i 3:2. I de förslag vi lämnar om bostadsutformning i 3:2 inkluderar vi därför tillgänglighet och användbarhet i alla utrymmen, passage och dörröppningar i bostaden, inklusive ytterdörr, balkong- och altandörr.

## **Införande av Bygghkravsnämnden för förhandsavgöranden om krav på byggnadsverk**

Samhället har ett intresse av att kraven på byggnadsverk ska tolkas och tillämpas på ett enhetligt sätt i kommunerna, utom i de fall det krävs lokal hänsyn, till exempel för god form-, färg- och materialverkan. I nuvarande system finns inte förutsättningar att få fram en större mängd praxis om bedömningen av utformningskraven och de tekniska egenskapskraven. Att det inte finns någon omfattande praxis innebär också att vägledning om kravens tillämpning inte kan ges i någon större utsträckning. Boverket ger vägledning om PBL, PBF och Boverkets författningar, men kan inte göra en bedömning i enskilda fall. I dagens system finns det inte heller någon möjlighet att få en bedömning av en sakkunnig som ser till kravens uppfyllande utifrån ett helhetsperspektiv av samtliga tekniska egenskapskrav.

Vi föreslår att en myndighet, Bygghkravsnämnden, införs med upp- gift att ge förhandsavgörande om vissa utformningskrav och samtliga tekniska egenskapskrav kan antas komma att uppfyllas vid ny- byggnad. Bedömningen i ett förhandsavgörande ska avse krav på att en byggnad ska vara lämplig för sitt ändamål och tillgänglig och användbar för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga samt samtliga krav på ett byggnadsverks tekniska egenskaper.

Byggherrar ska kunna ansöka om ett förhandsavgörande för nybyggnad av byggnadsverk hos myndigheten. Ett positivt förhandsavgörande ska vara bindande för byggnadsnämnden vid prövningen av bygglov och bedömningen vid startbesked.

Genom Byggherrnämndens förhandsavgöranden skapas vägledande praxis och därigenom kan tillämpningen bli mer enhetlig och förutsägbar. Detta är framför allt önskvärt för byggherrar som önskar bygga mer industriellt och uppföra likvärdiga byggnader i olika kommuner, ofta benämnt seriellt byggande eller serietillverkare.

Regleringen av Byggherrnämnden bör ske i en ny lag och en myndighetsinstruktion. Som ett första steg bör regeringen tillsätta en organisationsutredning med uppgift att lämna förslag om Byggherrnämndens närmare organisation och uppgifter utifrån de förslag vi har lämnat.

## **Borttagande av ombyggnad ur PBL**

För en väl fungerande bostadsförsörjning är det av vikt att det befintliga bostadsbeståndet kan nyttjas effektivt och kan förändras när behoven ändras. Vi har funnit att nuvarande regler för ombyggnad hindrar ombyggnadsåtgärder i det befintliga beståndet. Exempel på ombyggnadsåtgärder som kan hindras är omfattande ändringar i planlösningar, omvandlingar av lokaler till bostäder, ingrepp i stomme eller utbyte av merparten av de tekniska systemen. Vid ombyggnad inträder i dag följdkrav som innebär att utformningskraven och de tekniska egenskapskraven ska uppfyllas för hela byggnaden eller anläggningen om det inte är orimligt, även om ombyggnaden enbart gäller en del av byggnaden eller anläggningen. Det är också svårt för tillämpare av regelverket att skilja ombyggnad från ändring, underhåll och tillbyggnad. Vi föreslår därför att begreppet ombyggnad bör utgå ur PBL.

## **Kontrollen av byggandet**

Vi har i uppdrag att inom ramen för befintlig ansvarsfördelning mellan byggherre och kommun se över de ändringar som gjordes i tionde kapitlet PBL 2011 och att kontrollen av byggandet är ändamålsenligt utformad. Vi menar att de moment som utgör dagens kontroll-



process i huvudsak är logiska utifrån hur byggprojekt bedrivs. Våra förslag gällande kontrollen av byggandet innebär dock ett avskaffande av rollerna certifierade sakkunniga och kontrollansvariga samt förtydligande av arbetsplatsbesök och kontrollplaner.

### **Avskaffande av certifierad sakkunnig**

Systemet med certifierade sakkunniga har flera brister och motverkar inte byggfel i tillräcklig utsträckning. Därför föreslår vi att kontroll genom certifierade sakkunniga avskaffas och att samtliga kontroller i stället ska göras inom ramen för byggherrens egenkontroll. En byggherre som vill anlita sakkunniga inom olika områden för att bistå i byggprojekt kan fortfarande göra det, men det ställs inte längre krav på att anlita certifierade sakkunniga i PBL, enligt vårt förslag.

### **Avskaffande av kontrollansvarig**

Även systemet med kontrollansvariga har flera brister och fyller därför inte en så pass viktig funktion i nuvarande kontrollprocess att det är motiverat att ställa krav på byggherrar att de ska anlita kontrollansvarig. Därför föreslår vi att systemet med kontrollansvariga avskaffas. En byggherre som vill anlita en person som är kunnig inom byggande för att bistå i byggprojekt kan fortfarande göra det, men denna roll regleras enligt vårt förslag inte längre i PBL.

### **Förtydligande av arbetsplatsbesök**

Arbetsplatsbesöken upplevs i dag inte alltid som meningsfulla. Det behövs därför en mer detaljerad reglering av arbetsplatsbesök som tydliggör vad som ska gås igenom vid ett arbetsplatsbesök. På så sätt förstärks arbetsplatsbesökens betydelse och deras syfte tydliggörs. Vi föreslår därför att det i PBL förtydligas vad som ska gås igenom vid ett arbetsplatsbesök. Förslaget innebär att det regleras att det vid ett arbetsplatsbesök ska gås igenom:

- hur lov, kontrollplan, andra villkor i startbesked och kompletterande villkor följs,
- om det finns avvikelser från de krav som gäller för åtgärderna,
- dokumentation över arbetets utförande,
- behov av andra åtgärder, och
- om det finns skäl för byggnadsnämnden att ingripa enligt 11 kap. PBL.

### **Förtydligande av kontrollplaner**

Det finns behov av mer detaljerade bestämmelser om vad som ska anges i en kontrollplan och hur en kontrollplan ska utformas för att den ska bli ett centralt instrument för byggherrens egenkontroll. Bestämmelserna bör regleras i myndighetsföreskrifter. Vi föreslår därför att Boverket får i uppdrag av regeringen att utfärda myndighetsföreskrifter om kontrollplaners utformning.

### **Utreda prövning av tekniska egenskapskrav**

Genom införandet av PBL delades krav på lämplighet och tillgänglighet upp i utformningskrav respektive tekniska egenskapskrav för att det ansågs viktigt att kunna ingripa tidigt i processen för att inte resurser skulle gå till spillo. Kraven behövde därför prövas i samband med bygglovsprövningen. Det finns ett behov av att utreda om delar av andra tekniska egenskapskrav bör regleras som utformningskrav och därmed prövas redan i lovskedet. Det gäller särskilt krav på dagsljus men även krav som rör bullerskydd, rumshöjd och utrymningsvägar. Vi föreslår därför att Boverket får i uppdrag av regeringen att göra en översyn av vilka delar av de tekniska egenskapskrav som påverkar utformningen som även bör regleras som utformningskrav och prövas i bygglovet.